

Recepción: 23/05/2012
Aceptación: 10/09/2012

Gastón Casaux*

Régimen legal en suelos. Un componente esencial de la *Dimensión Ambiental*.

“mientras población y demanda de diversos tipos de productos agrícolas aumenten, los enfoques de gestión de la tierra que no sean sostenibles, fracasarán de manera evidente”.

*Luc Gnacadja
Secretario Ejecutivo
Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*

Ubicación Doctrinaria

En 1990, la Comisión de Desarrollo & Ambiente de América Latina y el Caribe, en su informe denominado “nuestra propia agenda”, concluye que el **desarrollo sustentable** implica un **cambio social integral**, mitigando la explotación de los recursos naturales renovables y adaptando la infraestructura a los cambios tecnológicos sorprendentes de nuestra época. Las necesidades humanas del futuro deberán necesariamente contemplar la conservación ambiental y el derecho a la vida.

El derecho a un ambiente sano, limpio, saludable es, a todas luces, un componente esencial de los derechos humanos fundamentales. En el siglo XXI un factor decisivo se agrega: la **sociedad del riesgo**, un riesgo ambiental que atraviesa toda la sociedad sin distinción alguna. Y precisamente, este desnivel que se presenta ante nosotros es la antesala del **Daño Ambiental**, el cual nos acompaña inexorablemente desde entonces. Entendiendo por tal aquel comportamiento por acción u omisión ejercido por un sujeto físico o jurídico, público o privado, que altere, menoscabe, trastorne, disminuya o ponga en peligro inminente y significativo algún elemento constitutivo del

* Doctor en Derecho & Ciencias Sociales-Profesor Titular de Legislación Veterinaria de la Facultad de Veterinaria-Coordinador del Departamento de Salud Ambiental del Instituto de Alimentos & Ambiente de la Facultad de Veterinaria-Profesor Titular de Legislación Alimentaria de la Facultad de Ingeniería- Profesor de PostGrado de Derecho Alimentario y de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho- Profesor de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho- Consultor del Ministerio Inglés de Pesca & Medio Ambiente- Asesor Letrado Honorario de la Sociedad de Medicina Veterinaria-Miembro de la Comisión Nacional de Rabia - Miembro de la Comisión Académica de Propiedad Intelectual de la Universidad de la República-Miembro de la Comisión Universitaria de BioÉtica- Miembro de Honor de la Academia Nacional de Veterinaria- Profesor Titular de Legislación Agronómica de la Facultad de Agronomía- Asesor Jurídico de la División Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública- Redactor de numerosas normas vigentes así como proyectos de ley y decretos en materia de Salud, Ambiente y Alimentos - Consultor de la OPS/OMS y del PNUD- Profesor de Maestrías en Derecho Ambiental de las Universidades de Curitiba (Brasil), Arequipa (Perú) y Limoges (Francia)- Secretario de ATINA (Asociación Transdisciplinaria en Derecho Ambiental presidida por el Maestro Michel Prieur).

concepto ambiente, rompiendo con el equilibrio natural de los ecosistemas. El daño al suelo es una afectación jurídicamente regulable, pues degrada, erosiona o destruye un recurso natural no renovable, al decir del Maestro Prieur “**el primer recurso**”, pues en él se asientan todas las demás manifestaciones humanas y bionaturales. Es un tipo de daño permanente o continuado, al decir de Peña Chacón, pues presenta consecuencias dilatadas en el tiempo en este caso, en épocas y eras quizás superiores a la media humana. Integra el Pasivo Ambiental pues por tratarse el suelo de un bien estratégico, hace inviable su uso sostenible y por ende imposible de aprehender y explotar por las generaciones futuras.

En ciertas hipótesis es posible aplicar el principio de recomposición, pero no es dable esperar una fácil restitución del recurso existente. Será menester adoptar medidas paliatorias tal como lo instrumentan el decreto-ley 15.239 de 1981 y la ley 15.864 del 2009. Coincide in totum con lo regulado específicamente en el art. 2 de la ley 17.283 (LGA) de 28/11/00, al definir al daño ambiental como “ toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al ambiente”. Tanto los gobiernos como sus planes de desarrollo o las medidas adoptadas ante crisis cíclicas del capitalismo vigente, consideran la incorporación de herramientas aptas para suplir estas dificultades, entre ellas las bpm (buenas prácticas agrícolas, ganaderas o forestales), los análisis de riesgo y control de puntos críticos (haccp), la trazabilidad e incluso las normas ISO. O sea, la seguridad alimentaria, el derecho ambiental y la protección de los derechos básicos del individuo, se entrelazan y conforman un todo indisoluble.

La sanción del art. 47 en 1996 en nuestra 1era. reforma constitucional ambiental apunta a estos parámetros.

La realidad local no puede apartarse de ciertos datos preocupantes. En efecto, el 30% de la superficie total del Uruguay presenta sus suelos con dificultades de **erosión**. Se entiende por ésta, al desprendimiento natural de materiales rocosos de la superficie terrestre, en la cual tanto las fuentes eólicas (viento) y los recursos hídricos (aguas) influyen decisivamente en su deterioro. Técnicamente se la define como una agonía silenciosa. La tierra es un bien social, común, compartido, que requiere un uso criterioso con la presencia indiscutible del Estado sin desconocer los derechos de los particulares (art. 32 Constitución). El objetivo es la preservación de los recursos naturales no renovables acompañándolo con el desarrollo sostenible. Allí, entonces aparecen las multas, las inhibiciones y las sanciones a las prácticas inadecuadas del suelo. Los Recursos Naturales integran la Naturaleza como componente intrínseco, destacando que poseen cierta potencialidad para la Humanidad, en el sentido que pueden llegar a cubrir necesidades básicas. Se diferencian de los elementos naturales (p. ej. formaciones geológicas, erupciones volcánicas, entre otras) ya que éstos están allí sin mediar otras consideraciones. Los Recursos Naturales (RN) se dividen en Recursos Naturales Renovables (RNR) que se autorenewan, se reproducen o autodepuran por inercia, continuidad genética o lógica generacional. Entre ellos encontramos el paisaje, el aire, el agua, la tierra, la fauna y la flora (denominadas hoy biodiversidad). En su esencia son pasibles de aprovechamiento por el hombre con un fin altruista o en beneficio de la colectividad. En la vereda de enfrente aparecen los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) los que poseen un

perfil fatídico: inexorablemente su explotación conducirá a su extinción. De entre ellos podemos destacar los combustibles fósiles, los minerales de roca, los metales no recuperables y ciertas fuentes geotérmicas. Si a ello agregamos su empleo insostenible o poco apegado a la sustentabilidad, obviamente el panorama se ensombrece aún más.

En este panorama, el **Suelo** corresponde a la medida o espacio de superficie terrestre en la cual se soportan ciertos cuerpos sometidos a la fuerza de la gravedad. Su identidad con el ambiente es indiscutible, transformándose ineludiblemente en un actor de primera línea de la dimensión ambiental. Lo esencial del suelo será además, el tipo de “uso” al cual se le someta, identificándose claramente lo forestal, lo minero, lo recreativo, lo industrial, lo urbano, lo rural y lo territorial. En todas las hipótesis, un uso será excluyente respecto del otro. Allí nacen entonces las prioridades, modalidades u opciones que los Estados definan en sus políticas ambientales. Dicha preferencia dependerá de las costumbres ancestrales, las prácticas habituales y hasta las condiciones geográfico-económicas, no descartándose lo religioso, étnico y hasta administrativo. Diferente es el concepto de **tierra**, la cual se reconoce como el suelo con aptitud reproductiva o suelo renovable. Ella misma es fuente de alimento, medicamento, cosmético o esparcimiento para una población mundial que crece exponencialmente. En suma, el suelo sería el género y la tierra la especie. La tierra como recurso renovable en sí es pasible de degradación más allá de su estadística anual de mínima renovación.

Con el afán de cubrir necesidades y avanzar en la productividad, el hombre contemporáneo ha intensificado las labores en la agricultura abusando de la escasez y la renovación de la tierra, sin descanso, empleando las más de las veces tecnologías inapropiadas o de moda que nada tienen que ver con la precisión y la adecuación al cultivo de que se trate.

A ello se suma, la concentración cada vez más creciente de la propiedad agraria en menos manos, la extranjerización, la desruralización y la migración hacia las ciudades con un dato escalofriante: hoy en el Uruguay, solo un 5% de nuestra población se radica en el campo. Fenómenos éstos que se reiteran en toda América Latina.

El uso de los suelos es un mecanismo clave para la soberanía alimentaria y el desarrollo sustentable. Los organismos competentes han iniciado desde los años 80 el denominado manejo responsable del suelo, comprometiendo tanto al productor como al profesional técnico que lo asesora. La capacidad destructiva que se ejerce sobre el suelo es infinitamente superior a la que se le imprime a cualquier otro recurso, pues la degradación y a la larga su erosión constante y su ulterior destrucción, hacen de este inexorable recorrido un patético final anunciado.

Nuestros mapeos hidrográficos y topográficos son contundentes: la napa agrícola en el sur del país está agotada, la edad geológica del contexto rocoso de los primeros en formarse (ver el inicial quiebre formal del continente de Gondwana) y la intensidad productiva no ha cesado en el último tiempo (el 85% de la superficie total de Uruguay productivo se ubica en la zona sur y litoral oeste). ¿qué hacer?

Las posibilidades son escasas pero no todo está perdido. En la sabiduría de las decisiones estará seguramente la solución para que las generaciones futuras al menos sobrevivan.

Por ello las nuevas normas ambientales disponen directrices, proyectos, programas, planes, acciones, medidas y orientaciones que tienden a paliar este horizonte y a diseñar una nueva política en la materia. Así veremos la legislación respecto al Ordenamiento Territorial, la Descentralización, la Política Nacional de Aguas, modificación parcial del Código de Minería, adaptación a la Ley Madre de Colonización de 1948 (reparto de tierras, creación de nuevas colonias y financiación real del instituto), la incorporación tanto de las Areas Protegidas, la Fauna y hasta la Meteorología en un mismo órgano rector.

No solamente el Derecho Ambiental avanza en su consolidación sino que además reordena y asume competencias propias de su autonomía y especialidad.

Sin descuidar la novedad que determinados cultivos de escasa inversión, gran expansión y deterioro territorial pero de enorme beneficio económico para quien lo apaña (ej. soja, agricultura de secano, siembra en filas anchas, tierras desprotegidas, eliminación de cultivos protectores, excesiva captación de agua, entre otros) y a la vez de porcentajes jugosos para la recaudación oficial están en la cresta de la ola. La explosión económica de China con su capitalismo mixto ha llevado a este cambio de timón y por el momento de efectivo nicho de mercado.

Esa rentabilidad a corto plazo, atractiva y sencilla tienta al productor y al gobierno de turno. La preservación y la visualización de sus impactos nocivos se disimulan en el bulto. El Estado, debe en su rol inexcusable, balancear los resultados económicos cortoplacistas con la recuperación de la fuente productiva.

Como veremos líneas abajo las llamadas prácticas inadecuadas (laboreo a favor de la pendiente, desagües impropios, suelo desnudo postcosecha, caminería interna erosionante, aplicación de herbicidas indiscriminadamente) enfrentarán ahora serias multas y otras inhibiciones legales más estrictas (aumento de inspecciones, métodos científicos de contralor y jerarquización de las metodologías de trabajo).

El suelo pasa a ser un **recurso estratégico**.

Incluso hasta en las celebraciones se intensifica el rol de la difusión masiva de la situación del suelo en sí. Por ejemplo, ya desde hace un tiempo, se ha consolidado el 17 de junio como **Día Mundial contra la Desertificación** o bien el 2 de setiembre como el **Día del Suelo**. Ello tiene indudablemente una enorme repercusión popular y ayuda su sensibilización y toma de conciencia.

Su análisis y estudio se formula indistintamente tanto por la Legislación Agraria como por la Legislación Ambiental.

Desde Estocolmo en 1972 y su culminación en Johannesburgo en 2002, se avizoran las preocupaciones respecto a encauzar las necesidades del hoy, encaradas de cara a las aspiraciones del mañana. El ambiente sano es un derecho inalienable. Si hemos admitido que vivimos en una sociedad del riesgo, es obvio que en varios estamentos (finanzas, seguros) se vislumbran iniciativas de mentalizar una conciencia ecológica o verde, sustentable y responsable.

En el andamiaje diario de las empresas y organismos oficiales, se han introducido en el debate las denominadas bpa (buenas prácticas agrícolas) teniendo como metas la seguridad alimentaria y el bienestar global de los habitantes.

Se edifica sobre el siguiente trípode:

Protección de los RNR > Salud > Defensa del Consumidor

El régimen legal en suelos posee ciertas notas salientes que lo identifican claramente:

- 1) tema tradicional con facetas transdisciplinarias
- 2) fuerte impronta geológica y geográfica
de escasa consulta por las autoridades
- 3) léxico ríspido y poco sugestivo conexo a dos fenómenos modernos como la forestación y la desertificación
- 4) integrante inevitable en la EIA
- 5) multiplicidad de organismos competentes en su contralor
- 6) tardío reconocimiento internacional
(Cumbres de Río de 1992 y Johannesburgo de 2002)

Normas Fundacionales

- **Código Civil**- (art.666- incluye en los modos de adquirir el dominio a la **posesión** del suelo- art.748- y la **acesión**).
- **Código Rural** de 1875 (quemazones de **campos**).
- **Ley 2.820** de 10/7/903- 1ª. Ley **Orgánica Municipal** (base esencial de la incipiente legislación protectora del habitat, hoy fuente clave del moderno derecho ambiental).
- **Ley 3.606** de 13/4/10 (**Policía Sanitaria Animal**)- nacionalización de los servicios veterinarios en el Uruguay como ejemplo de territorialidad en la aplicación de normas sanitarias.
- **Ley 3.921** de 28/10/11 (**Policía Sanitaria Vegetal** o de **Defensa Agrícola**, 1era. norma genérica agronómica de preservación de cultivos).
- Ley 9.039 de 16/5/33- (**cultivo** obligatorio de la tierra).
- **Ley 9.463** de 19/3/35- (creación del **MGA**, incorporando en su primitivo organigrama, varias áreas de lo que hoy denominamos recursos naturales renovables como ser fauna, flora, aguas y suelos, aún sin definir específicamente como lo es hoy día).
- **Ley 9.515** de 28/10/35- (2da Ley **Orgánica Municipal**)
 - art. 5- velar por la conservación de playas
 - art. 9- defensa de los terrenos de la invasión de arenas
 - art. 14b- desinfección del suelo y prevención de la contaminación•
- Ley 9.651 de 3/5/37- (**subdivisión** de zonas rurales).
- **Código Rural** de 1942.
- **Ley 10.723** de 21/4/46 (**Centros Poblados**)

Primera regulación criteriosa del ordenamiento territorial general del país, complementada

luego por numerosas disposiciones de fuente municipal. Se otorga reserva a los Gobiernos Departamentales para subdividir predios rurales, decisión territorial si no superan las 5 hás, trazado de calles, apertura, amanzanamiento, constitución geológica del suelo, aptitud de los suelos para cultivos, no admisión de construcciones en zonas inundables...

- Ley 10.866 de 25/10/46 (**ampliación** de normas referidas a centros poblados)

- Ley 11.029 de 12/1/48 (Instituto Nacional de **Colonización**) en la aplicación de determinados principios como ser radicación permanente del trabajador rural en el predio o colonia, preservación del suelo, cuidado como “ buen padre de familia”, mantenimiento real y efectivo, previsiones en cuanto a erosión y degradación, evitar lati y minifundio, racional explotación de la tierra, entre otros.

Así en su art. 1 a través del concepto de colonización con el objetivo de promover la racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación; en su art.7 inaugurando los diversos tipos de colonización (destino, origen de colonos), defensa hidrográfica, erosión de los terrenos); art. 12 (fraccionamiento de tierras), topografía y composición del suelo con conservación potencial; art. 20 (ubicación de nuevas tierras); art. 39 (expropiación de tierras); art. 61 (obligaciones de los colonos).

- decreto de 16/11/61 (reglamentario de Centros **Poblados**).

- **Ley 13.493** de 20/9/66 (no autorización de fraccionamientos sin previa instalación de energía eléctrica y agua potable por parte de UTE y OSE)

- **Ley 13.640** de 26/12/67 (R de Cuentas- creación del **Programa 04- Recursos Naturales Renovables- RNR-** del MGA, el cual abarca suelos, aguas, forestal, fauna entre otros). Su génesis proviene de la ex asesoría de riego y la división suelos inauguradas el 23/7/64 “con el fin de propender al uso racional y conservacionista del recurso suelo, tendiente a maximizar la productividad”.

A posteriori, se enumeran sus objetivos (genéricos y específicos), cometidos y novel organigrama plasmado en la Unidad Ejecutora 03 de la mencionada Secretaría de Estado.

- **Ley 13.667** de 18/6/68 (Ley de **Conservación de Suelos & Aguas**) **Capítulo I** referido a suelos (+) y capítulo II) vinculado a Aguas.

Originariamente declarando de interés nacional la conservación de suelos para promover su recuperación y el deber del Estado en velar por evitar la erosión, la pérdida de suelos y recuperación de las dunas. Aparece la responsabilidad colectiva de todos los habitantes de la ROU en coadyuvar a este propósito. En toda obra de riego, drenaje y saneamiento que se emprenda, se deberá contar con informe previo de suelos elaborado por el MGA. Se incluye en su art. 7 la “**región de conservación de suelos**”, intentando desentrañar las causas que motivan tanto la erosión como el deterioro de los suelos. Se inicia el sistema de planificación y conservación con el asesoramiento de un comité multisectorial regional.

En el art. 13 se brinda el concepto de “**erosión acelerada**”, elemento éste que se verá consolidado a partir de la reglamentación de 1990 en adelante. Finalmente, en un capítulo que se reiterará luego, el tratamiento diferente para el productor en materia de exenciones tributarias,

impuestos a la propiedad y multiplicidad de sanciones.

En diversos capítulos se regulan los principios, competencia, conservación, recuperación y erosión, sanciones y créditos a aplicar- (+) derogado por decreto-ley 15.239 de 23/12/81.

- Ley 13.805 (1969)- ratifica el Convenio Internacional de **Protección Fitosanitaria**.
- **Decreto-ley 14.384** de 16/6/75 (Ley de **Convenios Agrarios**)

Deroga expresamente la ley 12.100 de 1954 que inauguraba el sistema de estabilidad del productor rural en el predio por un total de 8 años (5 + 3) de mediar dos circunstancias (buen pagador de la renta y cuidar el campo como buen padre de familia, obligación ésta que proviniendo del Código Civil, incluye la conservación racional del suelo, principio agrario/ambiental. Se consagra la subordinación de la explotación de la tierra al interés nacional referido a la conservación con fertilidad de los suelos.

• **Decreto-ley 14.859** de 1/3/79 (**Código de Aguas**) que desgaja los Recursos Hídricos del Código Rural por un lado, y por otro, deja sin efecto, al derogar expresamente, el capítulo II de la ley 13.667 sobre Suelos y Aguas. Por ende, dicha norma queda tambaleante al mantener solamente el área de suelos vigente. Será menester adecuar el marco regulatorio y dictar un cuerpo independiente para suelos. Ello origina y motiva la sanción de la nueva ley de suelos.

Análisis exegético

- decreto-ley 14.384 de 16/6/75 - Contratación Agraria
- Decreto-ley 15.239 de 23/12/81- Ley Conservación de Suelos
- Ley 17.283 de 28/11/00 - General del Ambiente.

- **Decreto-Ley 15.239** de 23/12/81.

• Principios básicos (art. 1):

• Declaración de interés nacional

del **Uso & Conservación de Suelos** con fines agropecuarios

• **Responsabilidad del Estado** con 3 objetivos claramente definidos:

- a) prevenir la erosión y degradación de suelos
- b) controlar las inundaciones y sedimentación.
- c) detener y fijar las dunas

Se establece además, una **Responsabilidad subsidiaria** de todos los habitantes de la ROU en la conservación, manejo y uso de los suelos (art. 2)(+))

Regulación Normativa

* Se prevé una **subordinación tecnológica** para con el MGAP (RENARE-División Suelos & Aguas) evitando la erosión y degradación del suelo, intentando la recuperación por parte de los titulares de explotaciones agropecuarias o tenedores a cualquier título. Si la ejecución de técni-

cas conlleva inversiones, tendrá un margen de prioridad en los programas anuales de crédito del BROU (art. 13).

- Por el art. 4, respecto a la conservación y recuperación de suelos, deberá existir * **aptitud** y * **disponibilidad** en los proyectos de riego y drenaje, requiriéndose información de profesional habilitado (ingeniero agrónomo) acompañando estudio de suelos, sistema de producción de tierras afectadas y caudal de diseño en la planificación del riego (art.10).

- Pese a que la competencia originaria es del MGAP (art. 3 cometidos), en la ejecución de los proyectos será compartida con el MTOP.

- Asimismo, todo **fraccionamiento** de inmuebles rurales deberá permitir el uso del suelo adaptándose a las normas técnicas ut-supra indicadas.

- De tratarse de predios menores a 50 hás, el ingeniero agrónomo solicitará a las oficinas regionales un complemento en 30 días. De no haber pronunciamiento, se inscribirá el plan en Catastro (art. 5).

- Las **nuevas obras viales** ubicadas en zonas rurales, deberán adaptarse según el art.6 a la presente ley.

- **El art. 7** es una norma de reenvío a la Ley 11.029 de 12/1/48 de **Colonización** fundamentalmente en sus arts. 1, 12, 20, 39 y 61 (ver actualización por decreto 405/08).

Respecto a los casos de extracción de materiales provenientes de obras (art.8), el ejecutor deberá **reintegrar** las áreas al paisaje en aplicación de principios básicos de Derecho Ambiental a la Legislación Agraria.

- Por el art. 9, cuando se compruebe evidente erosión o degradación de suelos, se deberá encarar una batería de medidas de manejo complementario.

- Finalmente, las **sanciones** a aplicar se prevén por los arts. 11 y 12 (+).

- Las mismas tendrán carácter individual o conjunta según el origen de la infracción:

- impedimento de deducción impositiva por reinversiones

- no acceso a incentivos fiscales

- multa de hasta 2 veces del monto de la Contribución Inmobiliaria

Reglamentación posterior

(Desde 1981 a 2011)

- Decreto-ley 15.239 de 23/12/81 (**Ley de Conservación de Suelos**)

- Ley 15.939 de 28/12/87 (2da **Ley Forestal**):

En el art. 4 al conceptualizar el **Bosque**, ejerce influencia en la conservación del suelo, el régimen hidrológico y el clima; en el art. 8 se incluyen los bosques protectores; la forestación obligatoria se perfila en el art. 12 en aquellos terrenos aptos para su consolidación; en el art. 17 se consagra el patrimonio forestal del Estado integrado por aquellas parcelas públicas tanto nacio-

nales (MGAP y MTOP) como departamentales; en el art. 22 se prohíbe la tala de los bosques protectores y en el art. 23 el Poder Ejecutivo determinará las zonas de exclusión; finalmente en el art. 28 se declara la **obligatoriedad de denunciar** la aparición o existencia de **enfermedades y plagas** que amenacen la conservación del bosque en consonancia con lo preceptuado por la Ley de Defensa Agrícola de 1911.

- Decreto 284/90 de 25/7/90 (**reglamentario** de la Ley de Suelos)(+)
(derogado por decreto 333/04).

* Ley 16.170 (Presupuesto) de 28/12/90
(art.300- apertura de canteras).

• Ley 16.223 de 22/9/90 **modificación parcial** de la ley de Convenios Agrarios de 1975 que **elimina** los **plazos** tradicionalmente insertos en las leyes anteriores, dejando librado a la voluntad de las partes su duración y topes.

Pese a ello, mantiene el límite previsto por el Código Civil en cuanto a no superar los 15 años para casos genéricos y los 30 años en la hipótesis de la forestación con la reforma impuesta en 2002 por ley 17.555 (+). En un solo caso, el **tambo**, se admite un máximo de 4 años en la contratación.

(+) a posteriori de 2009, se autorizará por **ley 18.666** de 14/7/10 a determinados emprendimientos en el área de **energía y aguas** la extensión también a 30 años, el arrendamiento en los predios en los cuales se asienten.

• Decreto 126/92 de 24/4/92 (creación de la **Comisión Nacional Honoraria de Suelos & Aguas**)

A raíz del interés de la ARU, FRU, CAF, CNFR, la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA), en difundir y aplicar las medidas previstas en la ley de suelos de 1981, se creó dicha comisión honoraria que integran el MGAP con 3 delegados (1 de la RENARE que la presidirá, 1 de la División Suelos y 1 del Departamento de Uso y Manejo del Agua), 1 de la AIA y 1 de cada entidad gremial ya mencionadas.

De entre sus cometidos podemos destacar, el proponer acciones para la conservación del suelo, asesorar sobre normas técnicas pertinentes, lograr apoyo de otras áreas públicas o privadas, apoyar la instalación de comisiones departamentales y regionales, sugerir modificaciones de orden legal, difundir trabajos técnicos, elevar planes e informes periódicos, entre otros. Asimismo se inaugura una secretaría técnica compuesta por 2 ingenieros agrónomos pertenecientes a la Renare.

- Decreto 451/92 de 22/9/92 (reglamento de **campings** organizados).

Su fundamento radica en la preocupación manifestada en reiteradas ocasiones por los Intendentes Departamentales en cuya área geográfica se erigen este tipo de lugares de esparcimiento y ocio (Rocha, Maldonado, 33, Cerro Largo, Salto y Paysandú), dado el evidente deterioro en que caen dichos sitios quedan luego de pernoctar los usuarios, las más de las veces durante todo el año y no solo en épocas de vacaciones.

* Ley 16.462 de 11/1/94 (Rendición de Cuentas art.84- creación de los **ordenamientos ca-**

tastrales, autorizando a la Dirección General de Catastro del MEF y a la Dirección General de Registros del MEC a establecer subdivisiones territoriales en cada uno de los departamentos, que pasarán a denominarse en las zonas urbanas o suburbanas como **localidad catastral** y en las zonas rurales **secciones catastrales**).

* Ley 16.466 de 19/1/94 (**Evaluación de Impacto Ambiental**).

• Decreto 310/94 de 1/7/94 por la cual se crea la **COTAOT** (fijándose las políticas nacionales de **ordenamiento territorial** de acuerdo a lo previsto por la ley 16.112 de 30/5/90 de creación del MVOTMA).

• Decreto 364/95 de 3/10/95 (**subdivisiones departamentales**).

• Ley 16.736 de 1/1/96 (Presupuesto) arts. 732 a 735

Inventario de Bienes Públicos).

• Decreto 193/97 de 10/6/97 por el cual se crea el **Registro Unico de Bienes** del Estado).

• Ley 16.858 de 21/9/97 (Ley de **Riego**).

• Decreto 28.242 de la I. M. M. de 11/9/98 (**POT**).

• **Ley 17.026** de 16/11/98 ratifica la Convención Internacional de Paris de 17/6/94 contra la **Desertificación** y la **Sequía**, proceso de redacción que arrancó en 1977 en Nairobi, capital de Kenia.

El punto focal frente a la CI es la DINAMA/ MVOTMA. Posteriormente en el bienio 2000/02 en coordinación con el MGAP, se redactaron dos informes nacionales que sintetizan las acciones llevadas a cabo por nuestro país en el último tiempo.

En la misma se define a la **desertificación** como “ la degradación de tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultantes de variaciones climáticas y actividades humanas” y a la sequía como “ el fenómeno que se produce naturalmente cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causan un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción del recurso tierra”. Se entiende por ésta, “al sistema bio-productivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, los componentes de la fauna y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan dentro del sistema”.

Finalmente se conoce a la **degradación** como “la reducción o pérdida de productividad biológica o económica y complejidad de las tierras agrícolas de secano, de regadío o las dehesas, los pastizales, los bosques y las tierras arboladas por sistemas de utilización de tierras, procesos y actividades humanas o pautas de poblamiento”.

• Ley 17.234 de 22/2/00 (**Áreas Protegidas**).

• Decreto 333/04 de 16/9/04 reglamenta la ley 15.239 de 1981 (+) (deroga decreto 284/90).

• Decreto 52/05 de 28/2/05 **reglamenta** la ley 17.234 de Áreas Protegidas.

• Decreto 349/05 de 21/9/05 **reglamenta** la ley 16.466 (EIA).

• Ley 17.930 de 19/12/05 (**Presupuesto**) introduce dos modificaciones:

art. 358 a 361 referidos a Centros Poblados

art. 368 creando el Inventario Estatal de Tierras.

- Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Sostenible presentado en mayo 2006 por el MVOTMA que modifica sustancialmente la ley 9515 (LOM) y las respectivas leyes de Centros Poblados de 1946, aprobado por el Senado en julio del 2007, sancionado por ley 18.308 de 18/6/08 la **LOT**).

- Decreto 450/06 de 15/11/06, creando la COASAS (Comisión Asesora de Aguas & Saneamiento) dependiente de la Dinasa (Mvotma).

* En julio del 2007, el Poder Ejecutivo presenta su Proyecto de Descentralización Local, el cual transforma radicalmente la relación individuo/gobernante local, adecuando las competencias municipales tanto de nivel central en la capital departamental como en las juntas locales.

Allí, la conexión con el territorio y el suelo se enfoca asimismo con otra óptica (aprobado finalmente por **ley 18.567** de 13/9/09) (ver comentarios más adelante).

- Ley 18.187 de 2/11/07 (**Repoblamiento de la Campaña**) que implica una profundización en las reformas a la Colonización.

Reglamentación en Suelos

Decreto 333/04 de 16/9/04.

Fundamento:

a) determinación de criterios técnicos mínimos para aplicar en la conservación y manejo de suelos

b) uso racional de los diferentes recursos

c) mayor rendimiento productivo

Área normativa:

- Capítulo I) Suelos (Arts. 1 a 6).

- Principios Generales (toda práctica agrícola deberá mantener o aumentar la productividad, empleando prácticas agronómicas más adecuadas).

Normas Técnicas Básicas

a) el laboreo, la siembra, la cosecha y otros procedimientos agrícolas apuntarán a no generar alteraciones en la superficie del terreno

b) se evitarán las direcciones coincidentes con las pendientes

c) toda desviación de aguas deberá estar dimensionada de acuerdo a los coeficientes de escurrimiento admitidos

d) los desagües procurarán evitar la erosión

e) tampoco el sistema de caminería) (art.1°).

* Se prevé la **responsabilidad** de los titulares de explotaciones agropecuarias (+) (entendiéndose por tal a aquellas personas físicas o jurídicas a cuyo nombre se realiza el manejo de la universalidad de los bienes afectados a la producción) así como de los tenedores a cualquier título (quienes directamente emplean suelos para fines propios o compartidos), ejerciendo el MGAP el poder de policía ambiental, productiva y documental, pudiendo otorgar beneficios (art.3) a buenos cumplidores de sus obligaciones (art.4).

(+) ver modificación por ley 18.564.

• Los **petitorios** referidos a fraccionamientos de bienes inmuebles rurales menores a 50 hás, deberán acompañar el informe técnico evaluador del riesgo de erosión según el tipo de suelo (art.5). A la vez, las obras de extracción de materiales del suelo o subsuelo deberán asegurar el reintegro del paisaje del sitio sin daños, la reserva de la capa superior del suelo, la reposición de la cobertura vegetal así como la regeneración del suelo (art.6).

• Al comprobarse un grado de erosión o degradación severo del suelo se deberá controlar los escurrimientos, minimizar el laboreo de tierras, recomponer la fertilidad y normalizar la superficie afectada,

definiéndose tierras a ser recuperadas, tierras recuperadas y

degradación – como la reducción de capacidad de la tierra para producir beneficios al hombre-(art.7).

• Capítulo II) **Aguas** (arts. 8 a 10).

Se deroga a texto expreso el decreto 284/90 de 21/6/90.

Competencias de los diversos organismos concurrentes:

- MTOP (Dirección Nacional de **Topografía**)
- MIEM (Dirección Nacional de Minería & **Geología** (Dinamige)
- MVOTMA (Dinama y **Dinot**)
- MGAP (RENARE-División **Suelos & Aguas**)
- MEF (Dirección Nacional de **Catastro**)
- MEC (Dirección General de **Registros**)
- Gobiernos **Departamentales**
- UDELAR (**Facultades** de Agronomía, Agrimensura, Ciencias, Derecho e Ingeniería).

• Decreto 405/08 de 21/8/08 por el cual se ajusta la reglamentación vigente, específicamente en cuanto al concepto de malas prácticas y reforma del **art.7** del decreto 333/04.

El fundamento radica en reconocer las actuales tendencias de intensificación progresiva del uso del suelo, que apuntan a incrementar el **riesgo** en sus dos vertientes: la erosión y la degradación. Por ello se conceden determinadas potestades al MGAP, a los efectos de coordinar y dirigir tanto el uso responsable como el manejo adecuado del suelo con fines agropecuarios.

La mecánica implicará instrumentar **normas técnicas básicas** mundialmente aceptadas. Dichas pautas intentarán llegar a la sustentabilidad creciente de los cultivos.

La nueva regulación impone:

En el art. 1 se introduce el **concepto** de “prácticas inadecuadas” en el manejo de suelos previniéndose las siguientes acciones:

cuando empleemos siembra directa-

- aplicación de herbicidas en desagües naturales
- fuera del área de cultivo p.ej. caminos o franjas cercanas a los cercos o alambrados
- en predios linderos o rutas de jurisdicción departamental o nacional.

en las hipótesis de laboreo de tierra-

- laboreo a favor de la pendiente
- en cabeceras, desagües, cárcavas o surcos

en todas las circunstancias-

• pasaje de maquinaria, dejar el suelo desnudo luego de la cosecha, no protección de áreas críticas, inadecuada conducción del escurrimiento, diseño desprolijo del sistema, deficiente caminería interna.

En el art. 2 se sustituye la original redacción del art. 7 por un conjunto de **actitudes** que se detallan así:

El responsable del predio deberá, cuando se compruebe erosión o degradación, encarar ciertas **medidas** que apunten a la recuperación:

- control del escurrimiento superficial de aguas
- minimización del laboreo de tierra empleando preferentemente la rotación de cultivos
- recomposición de la fertilidad a través de enmiendas orgánicas
- normalización de la superficie del terreno

En el art 3 se reconocen las pendientes (desnivel de 1 metro por cada 100), el desagüe natural (depresión originada en procesos geodinámicos que drena el agua de lluvia), cárcavas (zanja provocada por la erosión de aguas escurridas), cobertura viva (suelo cubierto por vegetación viva) o muerta (suelo cubierto por residuos vegetales).

El art.4 asigna al MGAP las **tarear**s de planificación, difusión, capacitación, controles y coordinación con organismos especializados a los efectos de perfeccionar y ejecutar fielmente sus cometidos.

Finalmente por el art.5, el MGAP queda obligado a publicar un **Manual** de medidas idóneas para todos los cultivos, y como contrapartida deberá exigir un **Plan de Uso & Manejo Responsable del Suelo**, en donde se expondrán claramente el sistema de producción proyectado, la erosión tolerable, las secuencias de cultivos y las debidas prácticas.

- Ley 18.564 de 11/9/09 por la cual **se sustituye el art.2** del decreto ley 15.239 de 23/12/81.

Al respecto la nueva disposición establece que las personas están obligadas a colaborar con el Estado tanto en la conservación, como en el uso y manejo adecuado de los suelos y aguas.

Los **titulares de explotaciones agropecuarias**, cualesquiera sea su vinculación con el predio, están obligados a aplicar aquellas técnicas que instrumente el MGAP con el objetivo de evitar la erosión y degradación de los suelos y conservar las aguas pluviales.

• De constatare incumplimiento se aplicarán las siguientes **sanciones** previstas en la legislación vigente:

- Multas entre 10 a 10.000 UR (para el caso de que sea aplicada contra un propietario que no habite en el inmueble, la graduación tomará en cuenta la conducta del mismo en el control y manejo del suelo y aguas).
- Suspensión hasta por un año, tanto de habilitaciones, autorizaciones o permisos vinculados a la actividad conexas.

• **Ley 18.567** de 13/9/09 referida a la **Descentralización** en materia Departamental, Local y participación Ciudadana.

Siguiendo las pautas de la Constitución de la República en sus arts. 262 y 287 así como en la Disposición Transitoria Y), existirá la figura del **Municipio** entendido éste como un tercer escalón de gobierno y a la vez de administración (art.1).

A nivel poblacional, cada municipio se compondrá al menos de 2000 habitantes, conformando una unidad tanto desde el punto de vista de su circunscripción territorial urbana como suburbana. Este núcleo acumulará intereses comunes (culturales y sociales) capaces de justificar la instalación de estructuras políticas representativas.

Se reconocen determinados principios esenciales del sistema:

- **prestación** eficiente de servicios estatales
- **gradualidad** en la transferencia de atribuciones, funciones y cometidos hacia el municipio en el marco de la descentralización
- efectividad y **representación** proporcional integral
- **cooperación** intermunicipios
- **preservación** de la unidad departamental territorial y política

En el capítulo II se define la **materia departamental**, entendiendo por tal a la protección del ambiente, el desarrollo sustentable de los recursos naturales renovables en su jurisdicción, los cometidos asignados por el ordenamiento jurídico, los acuerdos entre Gobierno Central y Gobierno Departamental, los temas específicos en su circunscripción territorial, los convenios entre municipios de un mismo departamento o bien de un conjunto de ellos, entre otros.

Cada Municipio se compondrá por cinco miembros electos directamente por el pueblo, distribuyéndose por representación proporcional integral. El más votado se denominará **Alcalde**, y los restantes electos **Concejales** de carácter honorario (art.11). Sendas atribuciones se plasman en los arts. 14 y 15 respectivamente. Para integrarlo será exigible tanto la edad, incompatibilida-

des así como inhibiciones propias de los ediles.

Por el **art. 13** se prevén los cometidos como ser 1) elaborar, proponer, aprobar, dictar y ejercer la legislación pertinente, 2) mantener obras públicas, 3) elaborar programas zonales en materia de salud y medio ambiente, 4) conservar los bienes, edificios y construcciones locales con valor histórico, artístico o cultural que conformen el patrimonio departamental, 5) atender el tránsito y la vialidad locales, 6) encarrilar la disposición final de residuos, 7) ordenar y fiscalizar ferias y mercados, 8) promover la mejora de actividades locales, 9) fomentar el desarrollo de la ganadería, industria y turismo en coordinación con las autoridades nacionales, 10) opinar previa y preceptivamente en ámbitos específicos, 11) colaborar en proyectos de interés departamental, 12) adoptar medidas urgentes para casos límite como ser incendios, inundaciones, fuerza mayor, catástrofes naturales, 13) crear ámbitos de participación social, 14) rendir cuentas anualmente tanto a los poderes públicos como ante los habitantes locales.

En el art.16 se diseña el procedimiento de **iniciativa y control popular**.

En efecto, el 15% de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción podrá presentar su derecho de iniciativa ante la Junta Departamental, la cual ejercerá a su vez, los controles idénticos que formaliza ante la Intendencia Municipal respectiva.

Consideraciones Finales

Trascendencia y perspectivas

La temática de suelos ha tenido en Uruguay desde siempre, un tratamiento especial tanto por la doctrina en Facultad de Agronomía (Zamalvide, Bossi y los decanos Durán y García Prechac) como por los investigadores vinculados (Sganga, Cayssials).

Es de destacar a nivel público los avances en cartografía con la misión Riecken de 1959, los trabajos de la C.I.D.E. (Comisión Interministerial de Desarrollo Económico) conducida por el Cr. Enrique Inglesias en el cuatrienio 1963/66, los estudios en la Laguna Merim de FAO en 1968, las cartas de reconocimiento de suelos del MGA (1970/83), los parámetros de Salto Grande (1970/76), los índices CONEAT desde 1979, las cartas de suelos de los departamentos contiguos a la capital (1991/92), del litoral medio monitoreados por Prenader (Soriano, Rio Negro, Colonia), carta de suelos con aptitud para el arroz (1999), Norte (Cuareim 2001), la Carta Mundial de Suelos de FAO de 1994, el Taller de información y consulta diseñado por PNUD, MVOTMA, MGAP y UDELAR en agosto del 2004.

La regulación jurídica siempre ha debido tomar en cuenta factores climáticos, demográficos, sociales y hasta de formación ciudadana. A nadie escapa que en esos renglones es menester evaluar la ubicación en zona templada, un territorio con endémica escasa población, abundantes recursos hídricos sobremontados sobre el Acuífero Guaraní, con límites claramente delimitados con sus dos vecinos y con una capa granítica poderosa y vastamente extendida.

Por ello, la viabilidad de nuestro suelo pasa por un estudio permanente de la erosión, de la ac-

tividad humana, de los cultivos intensivos así como de la ascendente urbanización. En tan delicada tarea el rol de los organismos competentes y el respaldo académico de los diferentes centros universitarios resulta imprescindible.

De nada servirá analizar la Biodiversidad como un todo si desconocemos la preponderancia, la proyección y la preocupación que impone el régimen de suelos en el Uruguay.

Es por ende, responsabilidad del colectivo aplicar técnicas reconocidas a uno de los recursos naturales más viejo, más afectado y a la vez decisivo para la producción.

Las recientes herramientas promovidas en el último bienio (Ley de Ordenamiento Territorial, Política de Aguas, Descentralización Municipal y Local, adecuaciones a la Leyes Madres de Suelos y Colonización, normas forestales, reasignación de competencias, entre otras) apuntan al desarrollo sostenible en todas sus facetas, a la dimensión ambiental y al intento formal del Estado de alcanzar la recuperación de nuestro castigado suelo.

Punta del Este, mayo del 2012.-

Anexo Normativo de inexorable consulta

- 1) Ley 2.820 de 7/7/903 (**1ª.Ley Orgánica Municipal**).-
- 2) Ley 9.515 de 28/10/35 (**2da. LOM**).-
- 3) Ley 10.723 de 21/4/46 (**Centros Poblados**).-
- 4) Ley 13.667 de 18/6/68 (**Ley de Conservación de Suelos & Aguas**).-
- 5) Decreto-Ley 15.239 de 23/12/81 (**Ley General de Suelos**).-
- 6) **POT** (Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo-decreto 28.242 de 11/9/98).-
- 7) Ley 17.718 de 18/12/03 (establece las condiciones para el ejercicio de la **Profesión de Geólogo**).-
- 8) Decreto 333/04 de 16/9/04 (**Reglamentario Ley de Suelos**).-
- 9) Ley 18.308 de 18/6/08 (**Ley de Ordenamiento Territorial**).-
- 10) Decreto 405/08 de 21/8 /08 (**reglamentario art.7 Ley de Suelos**).-
- 11) Ley 18.564 de 13/9/09 (**reglamenta art.2 Ley de Suelos**).-
- 12) Organigrama **División Suelos & Aguas/RENARE/MGAP**.-
- 13) Organigrama **DITopografía/MTOP**.-
- 14) Programa Departamento de Suelos-Facultad de Agronomía.-

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

- Bossi J. - Geología del Uruguay- Ed. Departamento de Publicaciones de la UDELAR- (1974).
- Bustamante Alsina J.- Medio Ambiente & Recursos Naturales- Responsabilidad Civil a fines del siglo XX-(Buenos Aires 2010).
- Cabanillas M.- La Reparación de los Daños al Ambiente. (Madrid 1995).
- Casaux G.- Ley de Conservación de Suelos & Contratación Agraria.- Ed. VI Congreso de Derecho Agrario-Treinta & Tres (1990).
- Casaux G.- Curso Reglamentado de Derecho Ambiental –Facultad de Derecho (2002/2012).
- Casaux G.- Curso de PostGrado de Derecho Ambiental –Facultad de Derecho- (1998/2012).
- Casaux G.- Curso Reglamentado de Legislación Agronómica- Facultad de Agronomía (2006/12).
- Casaux G.- Manual de Derecho Ambiental- T.I- El Territorio- Ed. Oficina de Publicaciones de la Facultad de Veterinaria (1a.edición- 2009)- 2da edición ampliada y actualizada (2010).
- Casaux G.- Manual de Derecho Ambiental- T.II- Recursos Hídricos- Ed. Oficina de Publicaciones de la Facultad de Veterinaria (1a. edición-2009)- 2da edición ampliada y actualizada (2010).
- Castillo M.- Régimen jurídico de protección del medio ambiente. (Santiago 1994).
- Despax M.- Droit de L'Environnement. (Paris 1980).
- Durán A. Historia del Suelo en el Uruguay –tomo I- Ed. Departamento de Publicaciones Fagro- (2002).
- Durán A. & García Prechac F.-Tomo II (2007).
- Convenio Mundial sobre Desertificación & Sequía (ONU).
- Gelsi Bidart A.- Derecho Agrario & Medio Ambiente- Ed. FCU (1987).
- Gelsi Bidart A.- Propiedad y disposición del agua de uso agrícola- Ed. LJU Tomo 94.
- Hudault R.- Droit Rural- Précis Dalloz (1988).
- Martin Mateo R.- Tratado de Derecho Ambiental. Ed. Trivium-Madrid (1992).
- Moreno Trujillo E.- Protección jurídica privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro. (Barcelona 1991).
- Peña Chacón M.- Daño Ambiental continuado. Ed. Revista Lex-(México 2011).
- Pigretti E.- Derecho de los Recursos Naturales- (Buenos Aires 2004).
- Pigretti E.- La Jurisprudencia Ambiental- (Buenos Aires 2010).
- Plan conjunto de DINAMA/Renare/PNUD (2004).
- Prieur M.- Droit de L' Environnement- Ed. Précis Dalloz (2004).
- Prieur M.- Vers un Nouveau Droit de L'Environnement- Ed. Université de Limoges (2006).
- RENARE- División Suelos & Aguas-Recomendaciones sobre Uso & Manejo de Suelos (2003/08).
- RENARE- ibidem- Nuevo Marco Jurídico de los Suelos en el Uruguay (2010).