

**DERECHO AMBIENTAL.
MECANISMOS PREVENTIVOS Y PUNITIVOS
A LA LUZ DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN
INTRODUCIDAS EN 1996***

por

Gastón Casaux

Sumario

1. Ubicación del Derecho Ambiental, caracteres y proyección. 2. Evolución del Derecho Comparado e inserción del Derecho Ambiental en las modernas constituciones. 3. Normas legales uruguayas respecto al Ambiente. 4. Fuentes, principios y fundamento del art. 47 de la Constitución uruguaya reformada en 1996. 5. Prevención y sanciones. 6. Conclusiones.

**1. UBICACION DEL DERECHO AMBIENTAL,
CARACTERES Y PROYECCION**

I. El *Derecho Ambiental* es una noción moderna, novedosa y contemporánea. Si bien en sus comienzos se trató de un cúmulo de disposiciones irregulares, dispersas, anárquicas, hoy por hoy ha adquirido una trascendencia y una autonomía que lo distinguen como una rama jurídica indiscutible.

Hace décadas, aún sin el nombre actual, se limitaba a la regulación un tanto dispar de los recursos naturales renovables clásicos como ser flora, fauna, agua y suelos.

Sus reglas no obedecían a un mismo rango jurídico sino que provenían las más de las veces, del Derecho Internacional o bien eran fruto de Convenciones internacionales.

Nuestro ordenamiento jurídico ha ido evolucionando favorablemente, abarcando desde normas municipales, específicas, a tratados bilaterales con Argentina y Brasil p.ej. Tratado de Límites del Río de la Plata, Tratado sobre el Río Uruguay, regulación de la frontera del Chuy, régimen jurídico de la Laguna Merim, creación del Ministerio de Medio Ambiente (1990), Tratado de Asunción sobre creación del Mercosur (1991), ley sobre contaminación del medio acuático (1992), leyes sobre algunos aspectos concretos (Ley de Pesca de 1969, Ley de Impacto Ambiental de 1994).

(*) Conferencia brindada el 12 de junio de 1997 en el Simposio Internacional de Derecho del Medio Ambiente de la Unión Europea y del Mercosur, celebrado en la Universidad de Maringá (Estado de Paraná) - Brasil.

Asimismo, el derecho ambiental ha adolecido en el último lustro de dos zonas oscuras: por un lado, la confusión terminológica que vuelve erráticas las soluciones, y por otro, la superposición de competencias en ciertos casos, lo que vuelve impracticable la aplicación del derecho a la vida real.

Sin embargo, para lo insólito que parecía hace 10 años su estudio y conocimiento, podemos hoy con las carencias lógicas, celebrar su consolidación.

Existen varios *elementos* que se concatenan:

a) nace una conciencia social ambientalista; b) el derecho ambiental se erige sobre un sistema científico-jurídico de neta base comparada; c) se asocia a una concepción de ordenamiento territorial más racional; d) se crean instituciones firmes y especializadas; e) se fundamenta en el derecho de propiedad, la regulación de los recursos naturales renovables y la proyección humanista de una política ambientalista de Estado; f) se admiten como ordenadores de primera línea las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de vital importancia en nuestra disciplina; g) el nuevo esquema económico mundial que da origen a la OMC y la regionalización o formación de bloques de estados que lleva al nacimiento del derecho de la integración, conlleva a una actitud programática definida en el área ambiental; h) el advenimiento de fuertes sanciones internacionales a quienes violen disposiciones sobre contaminación ambiental, desechos peligrosos, vertimiento negligente de hidrocarburos, eliminación indiscriminada de especies equilibrantes ecológicamente; i) creciente e irreversible concentración poblacional en áreas urbanas con los consiguientes desajustes de salud, empleo, calidad de vida; j) el objeto entonces, del derecho ambiental será totalizante, esencialmente preventivo y eventualmente indemnizatorio; k) la innegable interacción e interdependencia con decisiones y normas emanadas de la empresa moderna; l) se reduce la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados dado que el ambiente es uno solo y las soluciones no deben radicarse en ciertos puntos sino que afectan la vida misma y lo que es más grave la continuidad del ser humano en el planeta.

Podemos por ende brindar alguno de sus *caracteres*:

- *se ubica a mitad de camino entre el derecho público y el derecho privado;
- *es eminentemente evolutivo;
- *se constitucionaliza velozmente;
- *se vuelve indiscutible su existencia y su aplicación;
- *tiende a abreviar en las ciencias jurídicas denominadas de última generación (como ser el derecho alimentario, el derecho sanitario, el derecho agrario), así como en las novedades científicas crecientes como la biotecnología, la ingeniería genética, la alta matemática, la ingeniería de obra pública y las especializaciones en hidráulica e hidrocarburos;
- *favorece la intervención directa del ciudadano;
- *la legislación crea órganos unipersonales de mediación, arbitraje y acercamiento como el ombudsman;
- *los municipios juegan un rol esencial en su adecuación;
- *la reglamentación del impacto ambiental se vuelve dinámica procesal permanente y preceptiva;

*la competencia compartida se vuelve hábito;

*la creciente participación de las Universidades inserta a la legislación ambiental en ámbitos académicos que coadyuvan a las políticas generales del Estado y democratizan y popularizan los temas ambientales;

*el derecho ambiental es una rama jurídica que no distingue entre generaciones, sino que aúna en una saludable mezcla de experiencias y empujes propios de la juventud;

*refresca fuertemente al mundo jurídico, pues acerca al ciudadano común, al Derecho y a la naturaleza;

*el debilitamiento de las fronteras nacionales exacerba la realidad ambiental de los países miembros;

*obliga a una cada vez mayor transparencia en la utilización de los fondos públicos y su armonización con la inversión por parte de la empresa privada en áreas rentables de la economía;

II. Es menester por lo tanto examinar, aunque mal no sea muy brevemente, la evolución del Derecho Ambiental Comparado.

Lo que ya mencionábamos ut-supra en cuanto a su creciente constitucionalización, es un síntoma inequívoco de crecimiento.

Así, y luego de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de Estocolmo (1972), se fueron sucediendo casi imperceptiblemente la incorporación a las cartas magnas derechos, garantías, regulaciones, principios, conceptos, normas genéricas o simplemente definiciones de Medio Ambiente.

Por ejemplo las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976), ex.URSS (1977); España (1978), Perú (1979), Chile (1980), Ecuador (1983), Guatemala (1985), México (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Uruguay (1996). A nivel intermedio, en Australia (1992) se redactó un acuerdo intergubernamental sobre el ambiente, con dedicación especial a solución de controversias, compatibilidad de normas de diferentes organismos y adecuación de competencias. También está el caso ejemplar de Bolivia (1993) quien ha dado un paso de excepcional calidad técnico-jurídica al diseñar un Ministerio de Desarrollo Sustentable que abarca y aglutina distintas áreas enunciadas en dos secretarías: a) Planificación y Ordenamiento territorial; b) Recursos naturales renovables y Medio Ambiente, teniendo a su vez bajo su dependencia la coordinación de entidades tales como el Servicio de Hidrología, el Instituto de Colonización, el Consejo de la Reforma Agraria, el Museo de Historia Natural y el Fondo Nacional del Ambiente. Para algunos se trata de un superministerio, para otros —entre los que nos incluimos— estamos en presencia de un gran articulador multidisciplinario y transectorial. Es un ente armonizador de perspectivas semejantes en temas afines.

Ahora, pues, un breve y suscinto análisis de las constituciones de la región que ameritan mencionar algunas notas esenciales.

En *Argentina* a partir de la *reforma de 1994*, se incorpora en el capítulo II (nuevos derechos y garantías) en los arts. 41 y 42 algunos de los denominados intereses difusos. En efecto, por el art. 42 los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la

relación de consumo, a la protección de la salud, la seguridad y su interés económico. Asimismo, la legislación promoverá el asociacionismo, la solución de controversias, el control de los monopolios y la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Por el art. 41 todos los habitantes gozarán del derecho a un *ambiente sano*, equilibrado, apto para el desarrollo humano, debiendo preservarlo. El daño ambiental generará así prioritariamente la obligación de recomponer, según la ley.

Se fomenta la protección, la utilización de los recursos naturales renovables, la preservación de la diversidad biológica, la información y educación ambientales.

Se prohíbe el ingreso al territorio de residuos peligrosos.

En *Paraguay*, la *Constitución de 1992*, en su sección II “del ambiente”, por los arts. 7 y 8 se otorga el derecho a toda persona a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Como objetivos prioritarios se establecen la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente así como su conciliación con el desarrollo humano integral.

Respecto a la protección ambiental, las actividades susceptibles de producir alteraciones serán siempre reguladas por ley, pudiendo restringirse aquellas que se califiquen como peligrosas. Se prohíbe a su vez la fabricación, montaje y posesión de armas nucleares y biológicas así como el ingreso al país de residuos tóxicos. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer o indemnizar.

En *Brasil*, en la *Constitución de 1988*, en el art. 225, todo ciudadano tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, con el deber público de preservarlo para las futuras generaciones. Se complementa con preservar y restaurar; defender la integridad y diversidad del territorio; exigir estudio previo de impacto ambiental para toda obra futura; promover la educación ambiental fomentando una concientización pública del ambiente; proteger los recursos naturales, etc. Toda conducta lesiva para el ambiente impondrá a los infractores sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados.

En *Chile*, en la *Constitución de 1980*, por el art. 8°, dentro de los derechos y deberes constitucionales, se otorga el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. El deber del Estado es velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para la protección del medio ambiente.

En *España*, en la *Constitución de 1978*, art. 45, se incluye el derecho de todos los ciudadanos a disponer de un medio ambiente adecuado para el desenvolvimiento de la persona y el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales renovables con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, la defensa y la restauración del ambiente con solidaridad colectiva.

III. En cuanto a las normas legales uruguayas vinculadas directa o indirectamente al ambiente, es de destacar que han existido esporádicamente y relacionadas con temas afines.

Así, la primera norma orgánica de corte genérico es la *ley 9202 de 12/1/34* o ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública (MSP). En ella se le estatuyen entre sus competencias, nor-

mas de policía sanitaria alimentaria, de estupefacientes así como la seguridad higiénico-sanitaria de la población. Por *ley 9515 de 28/10/35*, se diseña la autonomía municipal a través de la Ley Orgánica Municipal (LOM), donde los gobiernos departamentales en su ámbito ejercen la policía ambiental de las poblaciones.

Por *ley 11907 de 19/12/52* se crea la OSE como servicio descentralizado jugando el papel de órgano rector de la policía del agua potable y el ambiente fomentando el alcantarillado y el saneamiento de las poblaciones.

El *decreto-ley 14859 de 1979*, conocido como Código de Aguas, surgido como una derivación del Código Rural de 1942, es la norma por excelencia en el manejo ambiental de los cursos de agua. Se maneja jurídicamente con el ahora Ministerio de Medio Ambiente, correspondiéndole anteriormente a Obras Públicas.

Los distintos *Ministerios* concurrentes son hoy por hoy los de *Ganadería y Agricultura* (fundado en 1935 como una ramificación del M. de Fomento), el de *Industria y Energía* (el cual a partir de la reestructuración ministerial por decreto 576/74, se le readecuaron y ajustaron competencias, reasignando funciones y cambiando denominaciones de secretarías de estado), el *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* (creado por la Constitución de 1966 como área especializada del moderno derecho laboral, pilar de la legislación ambiental contemporánea de fuerte incidencia empresarial y destacando el carácter de salud en el trabajo), el *Ministerio de Transporte y Obras Públicas* (también a partir de 1974 con nuevas competencias y hasta el nacimiento en 1990 del M. de Medio Ambiente rector de la policía ambiental del país), El *Ministerio de Medio Ambiente* (creado por ley 16112 de mayo de 1990, órgano preferente en nuestro tema, el cual a partir de 1994 con la ley de Impacto ambiental y su decreto reglamentario, forma un todo homogéneo aunque incompleto de fórmulas ambientales), etc.

Respecto a *leyes especiales*, y ya lo hemos mencionado en ésta y otras conferencias, el advenimiento en nuestro ordenamiento jurídico de dos especies realmente idóneas: a) la *ley 16.011* (1988) denominada Ley de Amparo y b) la *ley 15.892* (de 1988 aunque comenzó a regir en octubre de 1989) conocido como Código General del Proceso con sus arts. 42 y 220 dedicados a la protección de los intereses difusos, entre los que se ubica al medio ambiente.

Desde 1960 en adelante un conjunto aunque anárquico de aprobación de leyes con neto arraigo y fuente internacionales, aprobando e incorporando las más de las veces convenios, conferencias y acuerdos internacionales a nuestro derecho positivo. Así tendremos como ejemplos:

**Ley 16.688 de 22/12/94* que aprueba el régimen de Prevención y Vigilancia ante posible contaminación de las aguas de jurisdicción nacional provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales.

**Ley 13.924 de 7/12/70* o acta de Londres, por la cual se aprueba el convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.

**Leyes 13.667 de 18/6/68 y su reformadora decreto-ley 15.239 de 1981*, por las cuales se edifica la normativa en materia de conservación de suelos.

**Ley 13.462 de 30/12/65* por el cual se aprueba el Tratado de Límites en el Río Uruguay

entre Uruguay y Argentina y *decreto-ley 14.521 de 11/5/76* sobre Tratado relativo al Estatuto del Río Uruguay.

**Ley 13.833 de 29/12/69* o Ley de Pesca, que regula además las riquezas del mar, extiende la soberanía nacional a las 200 millas marinas y declara de interés nacional la preservación, la explotación y el estudio de las especies acuáticas.

**Decreto-ley 14.145 de 25/1/74* que aprueba el Tratado de Límites del Río de la Plata con Argentina y su Frente Marítimo.

**Decreto-ley 14.748 de 28/12/77* relativo a la cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merim.

**Ley 15.986 de 16/11/88* por el cual el Uruguay adhiere al Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, celebrado en Viena.

**Ley 16.157 de 12/11/90*, relativo al Protocolo sobre sustancias que agotan la capa de Ozono, celebrado en Montreal.

**Ley 16.517 de 22/7/94* o Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Río de Janeiro de 1992.

**Ley 15.965 de 28/6/88* por la cual se aprueban Convenios Internacionales de la OIT en materia de seguridad, higiene y salud en los trabajos que se determinan, N° 148, 155 y 161 sobre medio ambiente de trabajo y aire, ruido y vibraciones de 1977.

**Ley 13.663 de 14/6/68* sobre fertilizantes.

**Ley 16.466 de 19/1/94* más conocida como Ley de Impacto Ambiental.

**Ley 16.221 de 22/10/91* se aprueba el Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de los Desechos Peligrosos y su eliminación de 1989.

**Ley 16.211 de 1/10/91*, denominada de Empresas Públicas que regula aspectos comerciales e institucionales de la pesca.

**Ley 13.776 de 17/10/69* relativo a la Convención para la protección de la Flora, Fauna, y bellezas escénicas naturales de los países americanos, celebrada en Washington en 1940.

**Ley 15.964 de 28/6/88*, conocida como Convención de UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, celebrado en París en 1972.

**Ley 16.062 de 6/10/89*, por el cual se aprueba la adhesión del Uruguay a la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, celebrada en Bonn en 1979.

**Ley 16.408 de 27/8/93*, por la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, de Río de Janeiro de 1992.

**Decreto-ley 15.337 de 29/10/82*, por el cual se aprueba el Convenio relativo a las zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de la fauna ornitológica, celebrado en Ramsar en 1971.

**Decreto-ley 14.205 de 4/6/74*, por el cual se aprueba la Convención Internacional sobre el Comercio de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Washington de 1973.

**Ley 15.939 de 28/12/87* o Ley Forestal.

**Ley 16.519 de 22/7/94* o Protocolo sobre Convención Americana de Derechos Humanos de San Salvador, derechos económicos, sociales y culturales de 1988.

**Ley 16.518 de 22/7/94* protocolo al Tratado de la Antártida sobre Protección del Medio Ambiente y sus anexos, celebrado en Washington en 1991.

**Ley 16.374 de 21/5/93* o convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u hostiles, Ginebra 1976.

**Ley 16.811 de 28/2/97* que crea el Instituto Nacional de Semillas.

En cuanto las normas reglamentarias, su cantidad supera obviamente a la potestad de dictar leyes, y está inequívocamente unida a ella.

Por ello, y sin orden cronológico, pero sí con una lógica temática, podemos enumerar las que siguen:

**Decreto 253/79 de 9/5/79* por el cual se aprueban normas reglamentarias para prevenir la contaminación ambiental mediante el contralor de las aguas.

**Decreto 195/91 de 4/4/91* donde se adecuan disposiciones del Código de Aguas de 1979.

**Decreto 103/95 de 24/2/95* por el cual se crea el Sistema Nacional de Emergencias aprobándose su reglamento de funcionamiento y organización.

**Decreto 367/68 de 6/6/68* sobre normas de contralor y uso y destino de los plaguicidas utilizados en sanidad animal y vegetal.

**Decreto 410/69 de 21/8/69* sobre venta y uso de herbicidas.

**Decreto 149/77 de 15/3/77* reglamenta el registro, contralor y venta de plaguicidas de uso agrícola.

**Decreto 625/81 de 16/12/81* sobre tolerancias permitidas en el empleo de fertilizantes.

**Decreto 306/89 de 28/6/89* que establece sanciones a los efectos de posibilitar la aplicación de la norma reglamentaria ante infracciones en la comercialización de los productos denominados altamente tóxicos y muy tóxicos, como salvaguardia de salud humana y animal.

**Decreto 113/90 de 21/2/90* regula la venta y uso de plaguicidas de máximo riesgo para la salud humana y el medio ambiente.

**Resolución del MGAP de 21/4/89* que clasifica desde el punto de vista toxicológico los plaguicidas agrícolas que se registren en concordancia con las normas de la OMS:

**Decreto 360/92 de 28/7/92* por el que se determinan las condiciones y características que deben observar las producciones agrícolas, agrarias y alimentarias, para ser clasificadas como provenientes de la agricultura.

**Decreto 19/93 de 12/1/93* donde se incluye dentro de los productos que serán considerados provenientes de la agricultura biológica, los destinados a la alimentación humana.

**Decreto 109/91 de 27/2/91* por el cual se faculta al Banco Central del Uruguay a entregar bonos del tesoro a cambio de documentos de adeudo externo, con relación a proyectos, sin fines de lucro que se vinculen al medio ambiente.

**Decreto 59/92 de 10/2/92* por el cual se reglamentan procedimientos tendientes a trami-

tar autorizaciones a obras que se realicen en la faja costera.

**Resolución del M. Ambiente de 6/12/96* por la que se prohíbe el acceso de vehículos de cualquier especie en la faja de defensa costera.

**Decreto 435/94 de 21/9/94* por el cual se reglamenta la Ley de Impacto Ambiental N° 16.466.

**Decreto 499/92 de 13/10/92* por el que se designa autoridad competente al M. Ambiente para la aplicación del Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos.

**Decreto 263/93 de 8/6/93* por el que se determina la formulación de planes nacionales de protección del medio ambiente y la formulación y ejecución de políticas relativas a los recursos naturales renovables.

**Decreto 183/91 de 2/4/91* por el que se disponen requisitos respecto a áreas de protección y reserva ecológica.

**Decreto 476/93 de 29/10/93* por el que se crea un sello para ser utilizado en productos que no contengan o no utilicen en sus procesos de producción, sustancias agotadoras de la capa de ozono.

**Decreto 261/93 de 4/5/93* en el que se constituye la comisión técnica asesora de la Protección del Medio Ambiente y se fijan sus cometidos.

**Decreto 517/96 de 30/12/96*, por el que se integra una Junta Asesora del Sistema Nacional de Control de Derrame de Contaminantes previsto por la ley 16.688 de 1994.

**Decreto 149/97 de 7/5/97* por el cual se ajusta y se actualiza la reglamentación referente a la explotación y dominio sobre las riquezas del mar, modificatorio de la Ley 13.833 de 1969 o Ley de Pesca.

IV. La tradición uruguaya de corte constitucional rígido (así es considerada nuestra Carta Magna ya que es de difícil modificación), llevó desde la independencia en 1830 —primera constitución— a una adecuación cadenciosa de sus artículos claves. Sin embargo en las constituciones del siglo XX, alternadamente aprobadas en 1934, 1942, 1952 y 1966, se pasó de un Estado unitario con gobierno colegiado a un régimen marcadamente presidencialista desde 1967. El advenimiento del golpe de estado que abarcó 12 años sin normas democráticas (1973-1984), obligó a una reformulación de las necesidades reales del país a través de su constitución.

Un viejo proverbio asevera que cuanto menos se modifiquen o se alteren las cartas magnas, mejor andan los países. Por ello, en el Uruguay, hemos tenido siempre un cierto recelo a los cambios.

La Constitución de 1966 —que rige desde 1967— incluyó en su capítulo derechos, deberes y garantías, al publicitado y famoso *art. 72*, el cual reza que “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. Es ante todo, un artículo programático o lo que la doctrina denomina un Código en blanco de enumeración de derechos. Los que no estén expresamente previstos, derivarían de esta acepción genérica totalizante.

Este art. 72 debemos armonizarlo con el art. 7 el cual ofrece a los ciudadanos “el derecho a ser protegidos en su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”. Aquí se consagran un cúmulo de derechos inalienables del hombre que algunos estudiosos admiten como pre-constitucionales.

El medio ambiente —marcada e indisolublemente unido a la vida— se enmarca en esta protección genérica de derecho a la vida, pero se amplía a la seguridad (principio protector) y a la libertad (principio de elección). El trabajo y la propiedad también se asocian puesto que el primero puede afectar el medio ambiente (ver normas de seguridad laboral o depredación a través de ciertas actividades), y el segundo incidir en su conservación. Todos estos derechos son inalienables y el derecho a un ambiente sano —tal como lo edictan las constituciones de los años 90— se inscribe en su abanico protector y a la vez integra elípticamente estas garantías ciudadanas.

A la vez nuestro ordenamiento constitucional, nos acerca una tercera herramienta que es el art. 332, el cual entre sus preceptos admite que “los preceptos de la presente constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, los principios generales del derecho y las doctrinas más recibidas”. Es, sin dudas, un ejemplo de otra norma genérica, programática, pero a la vez —y emparentándose aquí con la tradición napoleónica de nuestro Código Civil— englobadora de otras soluciones si bien no estrictamente constitucionales o legales, sí de neto corte intelectual y académico que reconocen fundamentos esenciales, básicos y centenarios de la tradición jurídica occidental.

Si nuestro ordenamiento constitucional se hubiera detenido aquí, el Uruguay presentaría un déficit legal difícil de integrar, pues se requería de una reforma constitucional para incorporar principios clara y netamente ambientales, no de corte indirecto. Hubo que esperar unos cuantos años, y unos cuantos intentos fallidos de reforma en el ínterin, para que recién en el plebiscito del 8 de diciembre de 1996 —hace pocos meses— se obtuvieran las mayorías para aprobar una pequeña reforma constitucional que apenas modificó algunos aspectos tangenciales de la carta magna (ni siquiera removi6 grandes principios o instituciones) y luego de la aprobación por la Asamblea General el 14 de enero de 1997 consagrar ciertos cambios. Entre ellos, y puntualmente hablando, la admisión e inclusión del art. 47.

Es menester por ello, presentar sus *notas salientes*:

*se instaure el *principio de protección*, el cual ya existía en la legislación, en la reglamentación y hasta en las normas departamentales y/o municipales;

*el medio ambiente es considerado como un todo orgánico y se le otorga *rango constitucional*, actuando a la inversa de otros países, los cuales primero lo insertaron en la carta magna y luego fueron legislando de lo general a lo particular. En el Uruguay, fue el camino opuesto: primero dictamos un cúmulo de normas inorgánicas, erráticas y hasta incluso excesivamente puntillosas, y recién ahora —seguramente por la influencia del Mercosur— adecuamos nuestro marco jurídico a la realidad de la región dado que los otros 3 socios ya lo habían admitido constitucionalmente (Brasil en el 88, Paraguay en el 92 y Argentina en el 94);

*el medio ambiente —a imagen y semejanza de los demás derechos enunciados y comentados del art. 7º— es declarado de *interés general*;

*todos los ciudadanos, sin excepción, ven limitados sus derechos cotidianos en el sentido de que deben *abstenerse* de efectuar actos de triple fuente: contaminación, destrucción o depredación (*tutela inhibitoria*).

*se le agrega el carácter de *grave* a dicha actitud;

*se instruye a las leyes posteriores la potestad de *reglamentar* la normativa que se inaugura.

*se otorga la facultad a la legislación de proyectar y aplicar *sanciones* a los infractores del ambiente (*tutela indemnizatoria*).

Como vemos las reformas vigentes a partir de este año, brindan el salvoconducto necesario para un ordenamiento jurídico carente del paraguas protector de los principios constitucionales, que deben ser inequívocamente grandes avenidas por donde —y a posteriori— circulen las leyes, los reglamentos, las ordenanzas, las resoluciones que pueden ahora diseñar una política ambiental de carácter nacional y racional.

V. Y llegamos finalmente al régimen preventivo y sancionatorio. Nuestro derecho, casi sin excepciones, es esencialmente preventivo y eventualmente represivo. O sea, partimos del principio liberal de que los ciudadanos se comportan de acuerdo al contrato social rousseauiano de respetar los derechos de los demás, adecuando y manejando los límites de mis propios intereses.

Claro que, no todos aseguran esta armonía y es por ello de orden imaginar ciertas infracciones —diríamos de mínima expresión— para contar con un respaldo colectivo de paz pública adecuado. Se le suman una enumeración nunca taxativa, de sanciones a aplicar para el hipotético caso de que el ciudadano viole el contrato social. Esos son los grandes lineamientos de la formación jurídica uruguaya, la cual con matices, han aceptado y multiplicado numerosas generaciones desde 1825 a la fecha.

Con este panorama, podemos presentar algunos elementos que caracterizan a nuestra legislación ambiental y que, tal como ha sido esbozado desde el inicio de este trabajo, abrevan en fuentes de derecho internacional, rastrean, bucean y adaptan al derecho comparado en todos sus ámbitos.

Por eso no es de extrañar que nos basemos en las resoluciones de la NEPA (National Environmental Policy Act de 1969) que funda la dinastía de leyes continentales en materia de evaluación del impacto ambiental (EIA). Su origen estadounidense sirvió de esencia para la toma de decisiones locales como ser la reforma constitucional brasileña de 1988, la creación en Colombia en 1994 del Código de Protección del Medio Ambiente, la ley venezolana de 1976, o la ley mexicana de equilibrio ecológico, o el código peruano del Ambiente de 1990, la ley general de Bolivia de 1992, la ley paraguaya de 1993 sobre impacto ambiental, la ley 16.466 de 19/1/94 sobre evaluación del Impacto Ambiental del Uruguay.

También a escala de la Unión Europea, la directiva 85/337/85 sobre evaluación de proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, lo que repercutió favorablemente en el viejo continente con la adopción de normas comunitarias y regionales.

En el marco jurídico global, las Naciones Unidas a través de su oficina especializada el PNUMA, han aconsejado desde la década del 70, a través de las denominadas "decisiones", documentos, metas y recomendaciones para los Estados miembros.

Más recientemente, y a raíz de la firma del polémico Tratado de Maastricht el 7/2/92, la Unión Europea, por el art. 2º de dicho cuerpo normativo, indicó como objetivo principal de la comunidad, "la promoción de un crecimiento sustentable que respete el medio ambiente".

El Tratado de Asunción signado el 26/3/91 entre los 4 socios del Conosur, redimensionó el aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, la complementación de la economía, basados en principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Ello se ve complementado a posteriori con la creación de subgrupos de trabajo sobre el ambiente —no previstos inicialmente— a través de las llamadas "directrices básicas de política ambiental del Mercosur", estudiadas y consagradas a partir de 1994.

La denominada Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, consagró en numerosos documentos el principio del desarrollo sustentable (léase la agenda XXI, la propia declaración de Río, etc.), con el respaldo de más de 150 países.

A nivel continental y a partir del 1/1/94, el familiarmente llamado NAFTA o North American Free Agreement Treaty, impulsó la consagración de los principios de protección y conservación del medio ambiente, como garantía flexible del bienestar público hacia un desarrollo económico sostenible. Hace hincapié en el cumplimiento real de las regulaciones ambientales.

Se crea una Comisión Ambiental con atribuciones de dictar recomendaciones y directivas obligatorias para los 3 socios del acuerdo. Se busca el bienestar de las futuras generaciones. Se establecen algunas exigencias básicas para implementar una política ambiental: a) reconocimiento de la incorporación a la Constitución del derecho a un ambiente sano; b) leyes ambientales comprensivas; c) autoridad unificadora de protección ambiental; d) exigencia de normas sobre evaluación del impacto ambiental; e) adopción de estándares ambientales de emisión para el gran público.

La denominada Cumbre de las Américas y su posterior conferencia de Santa Cruz de la Sierra en 1995, prohijaron y relanzaron el tema de las políticas continentales sobre el ambiente.

En el derecho positivo local y en decisiones comunitarias de interrelación entre diferentes organismos, encontramos algunos aciertos en diferentes estadios de la investigación ambiental como ser:

a) el *Código Penal* edictado en 1934, aunque sucesivamente reformado, en el título VII "delitos contra la Salud Pública", en sus arts. 218 (envenenamiento o adulteración de aguas o productos con destino a la alimentación pública) y 225 (envenenamiento culpable), todos con sanciones de penitenciaría;

b) la creación del PROBIDES en 1993 (proyecto de biodiversidad sobre los humedales del Este), como polo de desarrollo sostenible en el departamento de Rocha, el cual tiene un triple origen: la Universidad, la Intendencia de Rocha y el Ministerio de Medio Ambiente. Tiene carácter descentralizado y se financia por el PNUMA. Es considerado un éxito de política multisectorial del Estado;

c) la *ley de Impacto Ambiental*, mencionada ut-supra como regla general de política ambiental en consonancia con su decreto reglamentario 435/94 ya estudiado;

d) la creación a partir de 1994, en el ámbito universitario, del llamado *Grupo Montevideo*, que reúne y consagra las inquietudes académicas ambientales anualmente en congresos de la especialidad con sede en nuestra capital;

e) la reciente *ley 16.736* de 1/1/96 o ley de presupuesto con importantes modificaciones respecto a las competencias de los distintos actores del Estado en la órbita ambiental;

f) finalmente, el impulso otorgado a dos obras de infraestructura en estricta consonancia con las políticas ambientales de interés general y la política regional sobre integración del Mercosur, aunque y desde el punto de vista geopolítico, tanto de Paraguay como de Brasil, con serias discrepancias, dudas e incluso rechazos a la incidencia y deterioros graves de futuro que puedan afectar al pantanal común de ambos países (que parte de la doctrina denomina como *pasivo ambiental*).

1) la Hidrovía Paraná-Paraguay

2) el Puente Colonia - Buenos Aires.

VI. Llega el momento del balance. Hemos discurrido a lo largo de esta conferencia a través del Derecho Comparado, del Derecho de la Integración y del Derecho Positivo uruguayo más calificado, intentando brindar una síntesis de ciertos *aspectos destacables* del derecho ambiental contemporáneo.

Precisamente, algunos deben ser precisados.

Así, en primer término, es indiscutible la *autonomía* del Derecho Ambiental, que pasa por principios, caracteres, objetivos, métodos y regulaciones típicos de derechos visiblemente anteriores y notas salientes de los derechos denominados de última generación.

En segundo lugar, el *reconocimiento constitucional progresivo* y hasta fulminante del último lustro, lo que convoca a una aceptación sine die de su existencia.

En tercer término, su *masificación*, entendida ésta como una sana difusión de sus características, sus alcances y sus beneficios. Aquí la formidable tarea de extensión de las organizaciones no gubernamentales, el empresariado, las universidades, los municipios han plasmado su arribo a la escena jurídico-social y por ende su consolidación.

En cuarto lugar, y a raíz del tercer ítem recién mencionado, los Estados (individualmente o a través de los bloques de integración) han considerado de utilidad y de riesgo previsible arbitrar y diseñar *políticas ambientales totalizadoras*.

En quinto término, la profundización de la *investigación ambiental*, lo que encadena a la temática con otras dos áreas inexcusables: la *educación* y la *ética ambientales*.

En sexto lugar, la adecuación de las obras de infraestructura de los Estados (cada vez más necesarias, ambiciosas y costosas) y de los bloques a normas de *evaluación de impacto ambiental previas*, *condictio sine qua non* de su ulterior autorización.

En séptimo lugar, y ante la posibilidad de infracciones, la concientización de la necesidad de prever *sanciones* legítimas y ejemplares para evitar abusos, reiteraciones y desconocimiento de las normas generalmente aceptadas.

En octavo término, el *compromiso del ciudadano común con la naturaleza* y por ende, su *solidaridad activa* en la solución de conflicto de intereses.

En noveno lugar, la complementación de los conceptos de *recursos naturales renovables, medio ambiente, desarrollo sostenible y sustentable, agricultura biológica*, con tres objetivos claramente identificables:

- la salvaguardia de la salud colectiva
- el mantenimiento de los medios naturales
- la conservación y continuidad de la especie humana.

En décimo y último lugar, el permanente apoyo y respaldo de los *Organismos Internacionales* especializados.

Maringá, junio de 1997

