

Régimen jurídico de las islas uruguayas

Dr. Carlos E. Delpiazzo^(*)

Director del Instituto de Derecho Administrativo

Sumario:

I) INTRODUCCIÓN. Uruguay en América. II) EL TERRITORIO NACIONAL. 1 - Conformación. 2 - Principales islas. A) Islas del Océano Atlántico. B) Islas del Río de la Plata. C) Islas del Río Uruguay. D) Islas de la Laguna Merín. E) Islas interiores. III) MARCO NORMATIVO. IV) MARCO CONCEPTUAL. 1 - Caracterización. 2 - Naturaleza jurídica. 3 - Tipología. V) MARCO ORGANIZATIVO. 1 - Encuadramiento en la organización nacional. 2 - Encuadramiento en la organización departamental. VI) CONCLUSIONES.

I) INTRODUCCIÓN

La República Oriental del Uruguay es uno de los países más pequeños de América del Sur, que está situado entre los paralelos 30° y 35° de latitud Sur y los meridianos 53° y 58° de longitud Oeste, limitando al Norte y Noreste con la República Federativa del Brasil, al Oeste con la República Argentina, al Sur con el Río de la Plata y al Este con el Océano Atlántico, siendo su capital, Montevideo, la ciudad capital más austral del mundo.

El espacio geográfico nacional abarca actualmente un área terrestre de 176.215 kilómetros cuadrados, al que corresponde agregar el espacio acuático de sus ríos y lagunas limítrofes y de su mar territorial sobre el Océano Atlántico, con sus respectivas islas, totalizando 313.782 kilómetros cuadrados.

Quizás porque están prácticamente despobladas y carecen de riquezas intrínsecas, salvo las

^(*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica y de Derecho Telemático, y Director del Instituto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

de carácter natural y paisajístico, las islas uruguayas nunca han convocado el interés de los juristas. Por lo tanto, su estudio desde la perspectiva del Derecho Administrativo obliga a tomar como punto de partida su inserción en el territorio nacional, refiriéndose a las más importantes, para reseñar luego el escaso conjunto de normas que las refieren y, a partir del mismo, definir su encuadramiento conceptual y organizativo.

II) EL TERRITORIO NACIONAL

1 - Conformación

De acuerdo al art. 1º de la Constitución -en texto que ha permanecido sustancialmente inalterado desde la reforma de 1917- “La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”.

En cambio, la primera Carta política jurada el 18 de julio de 1830, definía al Uruguay como “la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve Departamentos actuales de su territorio”, que eran Montevideo, Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Soriano, Paysandú, Durazno y Cerro Largo. Posteriormente, por vía de la ley, se crearon sucesivamente diez Departamentos más por división legal de los preexistentes, los cuales fueron por su orden: Minas (hoy, Lavalleja), Salto, Tacuarembó, Florida, Rocha, Río Negro, Treinta y Tres, Rivera, Artigas y Flores. De ese modo, se llega a totalizar los diecinueve Departamentos en que hoy se divide el territorio del país ⁽¹⁾.

En rigor, la disposición constitucional no tiene el valor de una definición del territorio uruguayo ⁽²⁾ pero, por la vía de la sustitución, sugiere que el territorio nacional se divide en territorios departamentales, sin que existan espacios en los que no concurren ambas jurisdicciones, lo que no excluye a las islas.

2 - Principales islas

A los efectos descriptivos, puede distinguirse entre las islas del Océano Atlántico, del Río de la Plata, del Río Uruguay y de la Laguna Merín por un lado, y las islas de ríos interiores (tales como el Río Negro o el Río Santa Lucía) por otro.

Justifica dicha distinción la incidencia de la normativa internacional en el régimen jurídico de las primeras (situadas en la plataforma continental o en aguas limítrofes).

A) Islas del Océano Atlántico

Las rocosas islas que afloran en las aguas jurisdiccionales uruguayas del Océano Atlántico son conocidas como islas loberas, porque son pobladas por miles de lobos marinos ⁽³⁾.

Precisamente, frente al Departamento de Maldonado se encuentra la **Isla de Lobos**, que al-

⁽¹⁾ Daniel Hugo MARTINS - “El Gobierno y la Administración de los Departamentos” (Montevideo, 2005), 2ª edición corregida y ampliada, pág. 17 y sigtes.

⁽²⁾ Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - “La Constitución Nacional” (Cámara de Senadores, Montevideo, 1988), tomo I, pág. 165.

⁽³⁾ EL PAIS - “Nuestras Islas” (Montevideo, 2008), pág. 54 y sigtes.

berga en sus 41 hectáreas una de las reservas loberas más importantes del mundo, con una población de casi 200.000 lobos finos (con un peso promedio de 140 kilogramos), y de casi 15.000 ejemplares de leones marinos, de mayor tamaño (llegan a pesar 340 kilogramos). La isla ostenta desde 1858 uno de los faros de mayor altura del continente y las instalaciones destinadas en el pasado a la faena de lobos, se han convertido en una base de investigación de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA).

Desplazándose en dirección Oeste, ya frente a las costas del Departamento de Rocha y, más concretamente, del cabo Polonio, se encuentran las **Islas de las Torres**, en número de tres: la Isla Rasa, la Isla Encantada y la Isla de los Ratones, las cuales, además de residencia de lobos marinos, son refugio de gaviotas que anidan en sus bancos de arena.

Más hacia el Oeste, próximo a la rochense barra de Valizas, se destacan las **Islas de Castillo Grande**, compuestas por dos islas llamadas Seca y del Marco, que son grandes bloques graníticos, sin tierra ni arena, sólo habitadas por lobos marinos y gaviotas.

Finalmente, frente a la playa de La Coronilla, también en el Departamento de Rocha, se ubica la **Isla Verde**, que forma parte del conjunto lobero y es la más grande de una franja rocosa situada a 1.500 metros de la costa.

Cabe agregar que, de acuerdo al art. 3° de la ley N° 10.653 de 21 de septiembre de 1945, “la faena de lobos en todas las costas e islas del país” estuvo monopolizada por el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP). Dicho Servicio Descentralizado fue transformado en Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE) por efecto del decreto ley N° 14.499 de 5 de marzo de 1976, manteniéndose el monopolio. Suprimido por el decreto ley N° 15.370 de 11 de febrero de 1983, fue recreado por la ley N° 15.777 de 18 de noviembre de 1985 (que restableció la vigencia del derogado decreto ley N° 14.499) y finalmente liquidado conforme a lo dispuesto en el art. 15 y siguientes de la ley N° 16.211 de 1° de octubre de 1992 ⁽⁴⁾.

Conforme al art. 22 de la citada ley N° 16.211, se estableció que “El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través del Instituto Nacional de Pesca (INAPE), tendrá el monopolio de la faena de lobos marinos en todas las costas e islas del país y de su caza en las zonas de derecho exclusivo de pesca”.

B) Islas del Río de la Plata

Las peculiares características del **estuario del Plata** han planteado la cuestión de si el mismo es un río o un mar, discusión que no es jurídicamente intrascendente, tanto desde el punto de vista internacional como del Derecho interno.

En el orden internacional, el país ha defendido siempre la tesis de que se trata de un río y no un mar. “Si el Río de la Plata es un mar, los derechos o soberanías del Uruguay y de la Argentina sobre el mismo se extenderían solamente sobre una zona de mar territorial, a partir de la costa, mientras que el resto del Río de la Plata sería mar libre, sobre el cual ningún Estado podría ejercer soberanía. En cambio, si el Río de la Plata es propiamente un río, sus aguas se dividen exclusivamente entre los ribereños, ya sea por el principio de la línea media, ya sea por la línea del

⁽⁴⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2007), volumen 2, pág. 521.

thalweg o vaguada, o ya por permanecer indivisas bajo la jurisdicción común de los dos ribereños. Esta difícil cuestión quedó definitivamente resuelta con la Declaración Conjunta Argentino Uruguayo de 30 de enero de 1961, donde se establece que el límite exterior del Río de la Plata, divisoria de las aguas de dicho río con el Océano Atlántico, es la línea imaginaria que une Punta del Este, en el Uruguay, con Punta Rasa del Cabo San Antonio, en la Argentina... Como sostuvo en su momento el Profesor Felipe Paolillo, el punto puede considerarse definitivamente resuelto y descartadas las posiciones sostenidas por terceras potencias que calificaban como marítimas las aguas de nuestro río para librar de ese modo gran parte de su extensión al régimen jurídico de alta mar. También quedan descartadas las soluciones que veían en la gran boca del Plata la conformación de un estuario sobre el cual el derecho de los ribereños podía verse eventualmente menoscabado”⁽⁵⁾.

Al presente, el tratamiento jurídico del Río de la Plata como río resulta confirmado por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo ratificado por el decreto ley N° 14.146 de 25 de enero de 1974⁽⁶⁾, cuyo art. 1° lo define en los siguientes términos: “El Río de la Plata se extiende desde el paralelo de Punta Gorda hasta la línea imaginaria que une Punta del Este (República Oriental del Uruguay) con Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina)”. A partir de dicha línea, se extiende el Océano Atlántico.

En el orden interno, la relevancia de la cuestión tiene que ver con la dominialidad de las riberas, que son -tanto en tierra firme como en las islas- las fajas de terreno o zonas laterales del álveo, bañadas por las aguas en las crecidas que no causan inundación, y que se delimitan por una línea inferior y una superior.

De acuerdo al art. 478 del Código Civil, “Son bienes nacionales de uso público:

2°) Los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental, en la extensión que determinen las leyes especiales...;

3°) Los ríos o arroyos navegables o flotables en todo o parte de su curso...; y

4°) Las riberas de esos ríos o arroyos, en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación”.

No obstante, antes de la entrada en vigencia del Código Civil (1° de enero de 1869) rigieron en el país las Siete Partidas establecidas por España para sus colonias, conforme a las cuales “las riberas de los ríos son quanto al señorío de aquellos cuyas son las heredades a que estén ayuntadas” (Ley 6ª del Título XXVIII de la Partida Tercera). En cambio, conforme a la legislación española que rigió en el territorio nacional, el mar y sus riberas eran del dominio público, por lo que todas las riberas marítimas, tanto antes como después del Código Civil, no fueron susceptibles de apropiación privada, salvo norma legal expresa.

Según nuestra mejor doctrina administrativista, el ordenamiento jurídico nacional ha regulado siempre al Río de la Plata como un río y no como un mar⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA (Director) - “Derecho Internacional Público” (F.C.U., Montevideo, 1996), tomo III, págs. 109 y 110.

⁽⁶⁾ Edison GONZALEZ LAPEYRE - “El Estatuto del Plata” (F.C.U., Montevideo, 1978), pág. 13 y sigtes.

⁽⁷⁾ Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo” (Montevideo, 1959), tomo II, pág. 297.

Consecuentemente, en la medida que la legislación española que rigió en nuestro país determinaba que las riberas pertenecían a los propietarios de los predios ribereños, “*todas las enajenaciones de tierras realizadas antes de regir el Código Civil, en las cuales el límite de la fracción vendida fue una corriente de agua, comprendieron la ribera de ésta*. Como ya hemos visto, el Código Civil estableció que las riberas de los ríos y arroyos navegables son bienes dominiales. De ahí que las enajenaciones de tierras realizadas posteriormente no incluían las riberas, ni éstas podían tampoco ser objeto de venta expresa. *Como es natural y lógico, las riberas adquiridas por particulares durante la vigencia de la legislación española, continuaron siendo de propiedad privada*. El Código Civil no tuvo efecto retroactivo y además la ley no puede desposeer a los particulares de sus bienes”⁽⁸⁾.

En tal sentido, se ha dicho que “de acuerdo con la legislación de las Partidas, las riberas de los ríos no sólo no formaban parte del dominio público sino que su propiedad se asignaba al ribereño, con las servidumbres y limitaciones que las mismas leyes establecían. De manera que, si bajo el imperio de esa legislación, se vendía un predio estableciéndose como límite, no limitado, el río, comprendía esa enajenación la ribera, desde que, no teniendo el carácter de dominica, podía ser enajenada con sujeción a la ley vigente”⁽⁹⁾.

Es que “Antes de la vigencia del Código Civil, el Derecho común de nuestro país lo constituía la legislación española y por lo tanto el Código de las Siete Partidas. De acuerdo con este Código, las riberas de los ríos no constituían bienes de uso público sino que la propiedad de las mismas era de los propietarios ribereños... De esto se deduce que si el Estado quisiera destinar al dominio público la parte que queda delimitada, no podría hacerlo sin el expediente de la expropiación, previa la correspondiente indemnización. Asimismo, si la Administración, al proceder a la delimitación, en uso de sus facultades privativas, incluye en el dominio público la parte de ribera que es de propiedad privada, el propietario puede reclamar ante los tribunales la indemnización correspondiente”⁽¹⁰⁾.

Por eso, se ha enfatizado que “las riberas de los ríos y arroyos navegables o flotables que no integraban el dominio público en el antiguo Derecho español, pasaron a integrarlo en el concepto jurídico de los codificadores. Creemos que este cambio es plausible y tiende a aumentar el dominio público del Estado. Sólo que el art. 478, inc. 4º del Código Civil tuvo aplicación después de su sanción y vigencia, o sea, cuando ya había salido del dominio fiscal la mayor parte del territorio nacional. Si hoy el Estado pretendiera hacer ingresar esas riberas al dominio público, tendría que expropiarlas”⁽¹¹⁾.

Coincidentemente, se ha expresado que “en aquellos casos en que el Estado, antes de la vigencia del Código Civil, enajenó a particulares riberas de ríos y arroyos navegables o flotables, integran el dominio privado, y para que esos bienes pasen a integrar el dominio público, es menester proceder a su expropiación”⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo” cit., tomo II, pág. 292.

⁽⁹⁾ Luis VARELA - “Apuntes de Derecho Administrativo”, en Anales de la Universidad (Montevideo, 1910), Año XVI, tomo XX, pág. 197 y sigtes.

⁽¹⁰⁾ Raúl RIAL - “Régimen legal de las Tierras Públicas y Fiscales” (Montevideo, 1936), pág. 58 y sigtes.

⁽¹¹⁾ Julio R. BARDALLO - “Por el sur el Río de la Plata” (Montevideo, 1994), págs. 47 y 48.

⁽¹²⁾ Emilio BIASCO MARINO - “El régimen jurídico de las riberas en el Derecho uruguayo. Uso común y privativo de aguas y álveos. Protección de la franja costera”, en Rev. de la Asociación de Escribanos del Uruguay, tomo 86, N° 1-6, págs. 101 y 102.

En opinión de la Comisión de Derecho Registral de la Asociación de Escribanos del Uruguay, las riberas del Río de la Plata adquiridas por particulares durante la vigencia de la legislación española, continúan en el dominio privado ⁽¹³⁾, criterio que ha sido compartido por la Comisión de Derecho Público de dicha Asociación ⁽¹⁴⁾.

Al día de hoy, es valor aceptado que el tema en estudio no es cuestión de opiniones ni de preferencias por la propiedad pública o privada de las costas uruguayas, sino sencillamente ver qué dice la normativa al respecto y, conforme a ella, todas las riberas del país son del dominio público: en el Atlántico desde siempre, y en los ríos y arroyos desde el Código Civil ⁽¹⁵⁾.

Yendo por el Río de la Plata de Este a Oeste, corresponde identificar en primer lugar a la **Isla Gorriti**, situada en la bahía de Maldonado, frente a la ciudad de Punta del Este. Descubierta por los españoles, recalaron en ella exploradores holandeses y portugueses, siendo tomada por breve tiempo por los ingleses. En la misma se instalaron fortificaciones, posteriormente abandonadas. También se utilizó temporalmente para colocar en cuarentena pasajeros que venían de Europa. A principios del siglo XX, el Gobierno Departamental de Maldonado realizó en la isla plantaciones de pinos y tamarises, que le dan su aspecto actual. Al presente, junto a la restauración de las ruinas militares, se han construido paradores en sus principales playas, muy frecuentadas durante el verano, especialmente la Puerto Jardín y la Honda, no visibles desde la costa firme.

Frente a la Costa de Oro del Departamento de Canelones y visible desde Montevideo, la **Isla de Flores** se destaca por su faro. A pesar de su nombre, se trata de un conjunto rocoso que prácticamente no admite vegetación, salvo unas pocas palmeras. En el pasado, se construyó en ella un hotel para inmigrantes que debían guardar allí su cuarentena, el cual se convirtió luego en lazareto y más tarde en cárcel durante la dictadura de Terra ⁽¹⁶⁾.

Actualmente, está poblada de conejos y gaviotas, existiendo proyectos para restaurar los edificios abandonados y recuperarlos para su disfrute turístico. En tal sentido, el art. 234 de la ley N° 17.296 de 20 de noviembre de 1998 dispuso: “Declárase zona de especial interés para la expansión turística a la Isla de Flores ubicada en el Río de la Plata”.

A pocos metros de la playa montevideana de Malvín, se encuentra la **Isla de las Gaviotas**, reducto de miles de esas aves en una pequeña superficie en la que sólo se destacan algunas palmeras.

En virtud del art. 54, inc. 3° de la ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994, se facultó al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a “otorgar en régimen de comodato precario la gestión ecológica de la denominada Isla de las Gaviotas, situada en aguas del Río de la Plata, frente a la costa de playa Malvín, a la persona jurídica sin fines de lucro Museo Marítimo Malvín. Prohíbese el acceso a la Isla de las Gaviotas sin la previa autorización del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento

⁽¹³⁾ Ver: informe de Susana CAMBIASSO en Rev. de la Asociación de Escribanos del Uruguay, tomo 79, N° 1-6, pág. 145 y sigtes.

⁽¹⁴⁾ Ver: informes de Julio R. BARDALLO en Rev. de la Asociación de Escribanos del Uruguay, tomo 79, N° 1-6, pág. 127 y sigtes.; e informe de Emilio BIASCO MARINO, Juan LEMA y Ruben RODRIGUEZ GRENNI en Rev. de la Asociación de Escribanos del Uruguay, tomo 81, N° 7-12, pág. 549 y sigtes.

⁽¹⁵⁾ Hermann R. LEIS - “La faja costera ante el ordenamiento territorial. Un enfoque jurídico global”, en Rev. de la Asociación de Escribanos del Uruguay, tomo 86, N° 1-6, pág. 179.

⁽¹⁶⁾ Eduardo LANGGUTH y Juan Antonio VARESE - “Historias y leyendas de la Isla de Flores” (Torre del Vigía, Montevideo, 1999).

Territorial y Medio Ambiente. La Prefectura Nacional Naval velará por el cumplimiento de este inciso”.

En el centro de la bahía de Montevideo, se encuentra la **Isla de Ratas**, también llamada de la Libertad a partir de diversas derrotas a quienes intentaron tomarla. En ella se conservan restos de la muralla y de los cañones allí instalados por los españoles, siendo utilizada durante muchos años como polvorín y depósito de sustancias inflamables. Las construcciones que se ven desde la costa corresponden a hangares abandonados del entonces Servicio Aeronaval de la Marina y de la empresa de hidroplanos que, en la década de los cincuenta, unía los puertos de Montevideo y Buenos Aires.

Ubicada en la desembocadura del Río Santa Lucía -que separa los Departamentos de Montevideo y San José- en el Río de la Plata, se encuentra la **Isla del Tigre**, de grandes proporciones pero improductiva, aunque pródiga en juncos.

Otras islas más pequeñas afloran próximas a la costa del Departamento de Colonia, tales como la **Isla San Gabriel**, las **Islas de Hornos** y, más alejada, la **Isla Farallón**, esta última dotada de un faro.

Finalmente, corresponde hacer referencia a la **Isla Timoteo Domínguez**, la cual, conforme al aludido Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (arts. 44 y 45), quedó en manos del Uruguay, reconociéndose a la República Argentina su jurisdicción sobre la **Isla Martín García**, reivindicada por Uruguay durante muchos años ⁽¹⁷⁾.

Aparecida en 1967, la aluvional Isla Timoteo Domínguez -que lleva el nombre del último comandante oriental en Martín García, que lo fue hasta 1852- ha crecido con gran rapidez y, al presente, se encuentra parcialmente unida a la Isla Martín García, razón por la cual ha dado nacimiento a la única frontera terrestre de Uruguay con Argentina, hipótesis ya contemplada en el art. 46 del Tratado ⁽¹⁸⁾.

C) Islas del Río Uruguay

El nombre del Río Uruguay, que es el de nuestro país, es una expresión de origen guaraní, cuya traducción más aceptada es “Río de los pájaros pintados”. Se trata de un importante curso de agua que nace en Brasil, en la Sierra del Mar y que, al encontrarse con el Río Cuareim, sirve de frontera entre Argentina y Uruguay hasta su desembocadura en el Río de la Plata.

Por eso, no debe llamar la atención que su régimen jurídico y, por ende, también el de sus islas, esté previsto en normas internacionales. Prescindiendo de otros antecedentes ⁽¹⁹⁾, corresponde referirse al Tratado de límites entre Uruguay y Argentina de 7 de abril de 1961, ratificado por la ley N° 13.462 de 30 de diciembre de 1965 ⁽²⁰⁾, luego complementado por el tratado de 26 de febrero de 1975, que definió el Estatuto del Río Uruguay.

⁽¹⁷⁾ Juan E. PIVEL DEVOTO - “Martín García” (El País, Montevideo, 1969), pág. 7 y sigtes.

⁽¹⁸⁾ Manuel VIEIRA, Julio César LUPINACCI y Edison GONZALEZ LAPEYRE - “Tratado de Límites del Río de la Plata” (F.C.U., Montevideo, 1974), pág. 111 y sigtes.

⁽¹⁹⁾ Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA (Director) - “Derecho Internacional Público” cit., tomo III, pág. 138 y sigtes.

⁽²⁰⁾ Silvia GENTA - “Descripción general de la frontera en el Río Uruguay”, en Heber ARBUET VIGNALI (Director) - “Nuestras fronteras. Situación general y problemas” (F.C.U., Montevideo, 1989), volumen 1, pág. 92 y sigtes.

Para la división de las islas, el tratado de 1961 adopta tres criterios, a saber ⁽²¹⁾:

a) en el primer tramo, se estableció como límite la línea media del cauce del río, haciendo “las inflexiones necesarias para dejar bajo jurisdicción uruguaya las islas e islotes que se indican (art. 1º, lit. A);

b) en el segundo y cuarto tramo, el límite para las islas se sitúa en el eje del canal principal de navegación (art. 1º, lit. b, num. I y III); y

c) en el tercer tramo, mientras que para las aguas el límite lo sigue marcando el eje del canal más profundo de navegación, el límite para las islas es la línea media (art. 1º, lit. B, num. II).

Además de fijar dichos criterios, el tratado individualizó las islas e islotes que quedaban en cada jurisdicción, correspondiendo al Uruguay las siguientes:

a) hasta la zona del Ayuí, Isla del Padre, Isla Zapallo, Isla Rica, Isla Carbonera, Isla Misionera, Isla Guaviyú, Isla Sin Nombre (del Tigre, en proximidades del arroyo Tigre), Isla del Paredón, Isla de las Vacas, Isla Gaspar, Isla Yacuy, Isla Belén, Isla del Ceibal, Isla Herrera, Isla Verdún e islote adyacente, Isla de Francia, Isla Redonda e islotes adyacentes, Islotes del Naufragio (ocho), Isla Salto Grande, Isla de los Lobos (dos) Isla del Medio (una isla y cuatro islotes) e Islas de Abajo (una isla y dos islotes) (algunas de estas islas quedaron sumergidas por la construcción de la represa de Salto Grande, obra argentino uruguaya para la generación de energía eléctrica); y

b) desde el Ayuí hasta la Punta Gorda, Islas Dos hermanas (dos), Isla Chapicuy, Isla Redonda, Isla Guaviyú, Isla Sombrerito, Islas Sin Nombre (Las Mellizas, dos frente a la desembocadura del arroyo Tranqueras), Isla del Queguay, Isleta San Miguel, Isla San Francisco, Isla Almirón, Islas Almería (dos), Islote Sin Nombre (800 metros al sur de Isla Almería), Isla Blanco Grande, Isla de la Paloma, Isla Román Chica, Isla Román Grande, Isla Pingüino, Isla Chala, Isla Navarro, Isla del Chileno, Isla del Burro, Isla Sin Nombre (al sur y adyacente a Isla Román Grande), Isla Basura, Isla Filomena Chica, Islote Sin Nombre (900 metros al sur de la Isla del Chileno y al este de la Isla del Burro), Isla Filomena Grande, Isla Palma Chica, Islote Sin Nombre (200 metros al sur de la Isla del Burro), Isla Bassi, Islas Naranjito (dos), Islote Sin Nombre (100 metros al este de la punta sur de la Isla Bassi), Isla Santa María Chica, Isla Tres Cruces, Isla Santa María Grande, Isla Redonda (de la Cruz), Isla Zapatero, Isla de la Caballada (cuatro), Isla Caballo e Isla Abrigo.

Con la adopción de este sistema mixto de delimitación, nuestro país recuperó 1.600 hectáreas de territorio insular, cuya soberanía era discutida. En virtud de ello, el art. 9º estableció que “La República Oriental del Uruguay se obliga a mantener y respetar los derechos reales adquiridos con arreglo a la legislación argentina por argentinos o extranjeros, sobre las islas o islotes que quedan en la jurisdicción uruguaya por efectos de la delimitación”. Agrega que “La adquisición o extinción de derechos reales mediante prescripción, se regulará por la ley del Estado en cuya jurisdicción queda la isla, pero para calcular el plazo de prescripción será computado el plazo precedentemente transcurrido”.

De la larga nómina de islas del Río Uruguay, merecen destacarse, en la zona norte del país, frente a las costas del Departamento de Artigas, la **Isla del Padre**, la **Isla Zapallo**, la **Isla Rica**,

⁽²¹⁾ Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA (Director) - “Derecho Internacional Público” cit., tomo III, pág. 149 y sigtes.

la **Isla Carbonera** y la **Isla Misionera**, en las que se destaca el desarrollo del tacuruzú, que es una tacuara cuya altura supera los 15 metros.

A la altura del Departamento de Paysandú, la **Isla Almirón** y las **Islas Almería** cuentan con hermosas playas y son reservas de fauna y flora autóctona con un gran potencial turístico.

Pasando al Departamento de Río Negro, frente a Nuevo Berlín, se destacan por dimensiones y aprovechamientos la **Isla Filomena Grande**, la **Isla del Burro** y las **Islas Román**.

Mención especial corresponde hacer a la **Isla Brasilera**, ubicada en la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay, la cual, no obstante estar muy próxima a la costa uruguaya del Departamento de Artigas, es reivindicada por Brasil en base a una no compartida interpretación del tratado de límites de 1851, según la cual dicha isla corresponde al Río Cuareim y no al Río Uruguay ⁽²²⁾.

D) Islas de la Laguna Merín

Situada en la frontera uruguayo brasileña, la Laguna Merín es una de las reservas de agua dulce más grandes del continente.

De acuerdo al Tratado de Límites entre Uruguay y Brasil de 30 de octubre de 1909, se establece como línea divisoria principal la línea media y como criterio supletorio la línea del canal más profundo (arts. 3º y 4º) ⁽²³⁾.

Como consecuencia de tal delimitación, pertenecen a nuestro país la **Isla Sanjón**, la **Isla Libertad**, la **Isla Sepultura** y la **Isla Confraternidad**, todas ubicadas frente al Departamento de Treinta y Tres ⁽²⁴⁾.

E) Islas interiores

De los muchos ríos interiores que surcan nuestro país, merecen destacarse el Río Negro, que atraviesa el territorio de Este a Oeste, desembocando en el Río Uruguay, y el Río Santa Lucía, el más importante del interior sur, que desemboca en el Río de la Plata.

Por lo que refiere al *Río Negro*, cuenta con numerosas islas -muchas sin nombre- entre los Departamentos de Durazno y Tacuarembó, la mayoría de las cuales son fiscales y están forestadas.

Pero es próximo a su desembocadura, frente a las costas de los Departamentos de Soriano y Río Negro donde se encuentran las islas de mayor tamaño y destaque: entre otras muchas, la **Isla Dos Hermanas**, la **Isla Barrientos**, la **Isla del Infante**, la **Isla del Naranja** (donde se desarrolla un vivero de robles), la **Isla Lobos**, la **Isla del Vizcaíno** y la **Isla Redonda**, todas con mucha fo-

⁽²²⁾ Jorge PEIRANO BASSO - "Un problema de delimitación en un territorio insular situado en la confluencia de dos ríos internacionales", en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XXIX, N° 3-4, pág. 315 y sigtes.; y Héctor GROS ESPIELL - "Algunos problemas pendientes en nuestras fronteras", en Heber ARBUET VIGNALI (Director) - "Nuestras fronteras. Situación general y problemas" (F.C.U., Montevideo, 1989), volumen 1, pág. 81.

⁽²³⁾ Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA (Director) - "Derecho Internacional Público" cit., tomo III, pág. 101.

⁽²⁴⁾ EL PAIS - "Nuestras Islas" cit., pág. 53 y sigtes.

restación y algunas usadas para la cría de ganado.

Siguiendo el antecedente del Decreto N° 297/969 de 26 de junio de 1969, el art. 305 de la ley N° 16.226 de 29 de octubre de 1991 instituyó en dicha zona el Parque Nacional y Reserva de Fauna y Flora del Río Negro a partir de los bosques existentes en las islas fiscales comprendidas entre la Represa de Palmar y la ciudad de Mercedes.

En cuanto al *Río Santa Lucía*, ya se ha hecho referencia a la Isla del Tigre, ubicada en su desembocadura. Sin perjuicio de las islas que forma desde sus nacientes en el Departamento de Lavalleja, pasando luego por el Departamento de Florida, es en el tramo que divide los Departamentos de Canelones y San José, donde aparece la mayor cantidad, destacándose la **Isla del Negro**, la **Isla de los Pescadores**, la **Isla de los Carpinchos**, la **Isla del Peral**, la **Isla de Colazo** y la **Isla del Francés** ⁽²⁵⁾.

III) MARCO NORMATIVO

Prescindiendo de considerar las normas internacionales, el Derecho interno específicamente relativo al territorio insular de la República es muy escaso.

Bajo el régimen hispánico, las Siete Partidas previeron que las islas que se formen en los ríos pertenecerán a los ribereños y las que se formen en el mar, pasarán a ser de aquellos que primero las poblaren (leyes 27 y 29 del Título XXVIII de la Partida Tercera) ⁽²⁶⁾.

La trascendencia de tal regulación es inocultable para el Río de la Plata, respecto al cual ya se hizo referencia a las discusiones planteadas en cuanto a su naturaleza de río o de mar, hoy despojadas por la normativa vigente.

Con la entrada en vigencia del Código Civil, aprobado por la ley N° 987 de 4 de agosto de 1868, se consagró la distinción entre bienes de propiedad particular y nacional (art. 476), no incluyéndose las islas entre los bienes nacionales de uso público (art. 478).

Consiguientemente, el art. 754 estableció que “Las islas que se formen en el mar territorial o en ríos o arroyos navegables y flotables, pertenecerán al Estado”, mientras que el art. 755 agregó que “Las islas que se formen en el lecho de los ríos o arroyos no navegables ni flotables, pertenecerán a los propietarios ribereños del lado en que se forme la isla, y en proporción de sus frentes” (inc. 1°). Pero “Si la isla no estuviese formada de un lado solo, partiendo de una línea divisoria que se supone tirada en medio del río o arroyo, pertenecerá a los propietarios ribereños de ambos lados, en proporción a sus frentes” (inc. 2°).

A su vez, el art. 756 contempló el caso en que “Si un río o arroyo, sea o no navegable o flotable, se divide en dos brazos que vuelven después a juntarse, encerrando el fundo de un propietario, y convirtiéndolo en isla, ese propietario conservará el dominio de su fundo”.

En virtud de la ley N° 1.182 de 18 de junio de 1873, se dispuso que “No son enajenables ni pueden darse en prenda las islas del litoral del Río de la Plata pertenecientes a la República, ni las

⁽²⁵⁾ EL PAIS - “Nuestras Islas” cit., pág. 46 y sigtes.

⁽²⁶⁾ Washington LANZIANO - “Estudios de Derecho Administrativo” (Montevideo, 1993), pág. 274 y sigtes.

demás que se encuentren en los diferentes ríos que le sirven de límite o la crucen” (art. 1º). No obstante, agrega la norma que ellas pueden arrendarse a particulares (art. 2º) ⁽²⁷⁾.

Posteriormente, el primer Código Rural, aprobado por la ley Nº 1.259 de 17 de julio de 1875, consagró soluciones iguales a las previstas en el Código Civil (arts. 407 a 409).

El art. 10 de la ley Nº 9.538 de 3 de diciembre de 1935 dispuso que “Los proventos que se obtengan por venta de leña y cantos rodados de las islas fiscales serán destinados a repoblación forestal de las mismas”.

Complementariamente, el art. 172 de la ley Nº 14.106 de 14 de marzo de 1973 autorizó a la Dirección General de Catastro, en acuerdo con la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, “a proceder a la venta mediante los procedimientos y con los requisitos de la licitación pública o remate, de la madera proveniente de las especies forestales de las islas que administra de conformidad a lo establecido en el art. 104 de la ley Nº 13.640 de 26 de diciembre de 1967”, a cuyo tenor se confía a dicha dependencia la administración de los inmuebles nacionales de uso privado sin destino específico.

De acuerdo al decreto ley Nº 14.773 de 27 de abril de 1978, “La explotación forestal a cualquier título de las islas aluvionales del dominio fluvial de la República, total o parcialmente inundables, estará exonerada del pago de todo tributo, incluida, cuando correspondiere, la Contribución Inmobiliaria de los terrenos ocupados o afectados directamente a la misma y sus adicionales”.

Por imperio del Código de Aguas aprobado por el decreto ley Nº 14.859 de 15 de diciembre de 1978, se derogaron las disposiciones citadas del Código Civil (art. 198) y del Código Rural (art. 199).

No obstante, los arts. 65 a 67 del mismo reiteraron las mismas soluciones que disponían los viejos cuerpos codificados ⁽²⁸⁾.

De acuerdo al art. 6º de la ley Nº 17.033 de 20 de noviembre de 1998, se establece que “La República tiene jurisdicción en la zona económica exclusiva con respecto a: A) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras. La República tiene el derecho exclusivo de construir así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación o utilización de tales islas artificiales, instalaciones o estructuras, cualesquiera sea su naturaleza o características”.

Cabe aclarar que la misma ley proclama que “La soberanía de la República se extiende más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores al mar territorial incluido su lecho, subsuelo y espacio aéreo correspondientes”, fijando en doce millas la anchura del mar territorial (art. 1º) y determinando que “La zona económica exclusiva de la República se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de veinticuatro millas marinas contadas desde las líneas de base” (art. 4º).

⁽²⁷⁾ Julio R. BARDALLO - “Cuatro bolillas sobre tierras públicas” C.E.N., Montevideo, s/f), pág. 36 y sigtes.

⁽²⁸⁾ Walter HOWARD - “Modos de Adquirir” (U.M., Montevideo, 2002), pág. 208 y sigtes.

IV) MARCO CONCEPTUAL

1 - Caracterización

Si bien nuestro Derecho positivo no aporta una definición de “isla” o “dominio insular”, de acuerdo a lo previsto en el art. 18 del Código Civil, “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras”.

Por lo tanto, cabe entender por isla la extensión de tierra enteramente rodeada por agua, sin que importe si se trata de aguas marítimas, fluviales o lacustres ⁽²⁹⁾.

No obstante, según se ha observado con acierto, la porción que constituye la isla debe ser estable, firme y arraigada en el fondo del lecho, y no ser móvil o flotante. Consecuentemente, puede decirse que “isla es la extensión de tierra firme, bordeada íntegramente por agua, cuya conformación está determinada por la ribera lineal que la envuelve, debiendo por lo tanto el nivel que sirve para precisar a ésta, ser inferior a la altitud de aquélla” ⁽³⁰⁾.

2 - Naturaleza jurídica

De acuerdo al art. 476 del Código Civil, “Los bienes son de propiedad nacional o particular”.

A renglón seguido, establece el inc. 1º del art. 477 que “Los bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado, se llaman *bienes nacionales de uso público o bienes públicos del Estado*”. Añade el inc. 2º que “Los bienes de propiedad nacional cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman *bienes privados del Estado o bienes fiscales*”.

De este modo, el codificador recoge la **distinción entre el dominio público y el dominio fiscal**, caracterizados por su diferente régimen jurídico ⁽³¹⁾.

En cuanto al dominio público, se consagra el criterio de la afectación al uso directo por los habitantes, lo que resulta confirmado por la enumeración que realiza el art. 478, a cuyo tenor son bienes nacionales de uso público:

- a) las calles, plazas y caminos públicos;
- b) los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental, en la extensión que determinen las leyes especiales;
- c) los ríos o arroyos navegables o flotables en todo o parte de su curso;
- d) las riberas de esos ríos o arroyos, en cuanto al uso que fuera indispensable para la navegación;
- e) el agua corriente aún de los ríos no navegables o flotables, en cuanto al uso para las primeras necesidades de la vida, si hubiere camino que la haga accesible; y

⁽²⁹⁾ Manuel María DIEZ - “Derecho Administrativo” (Omeba, Buenos Aires, 1969), tomo IV, pág. 562.

⁽³⁰⁾ Washington LANZIANO - “Dominio público acuático” (F.C.U., Montevideo, 2002), págs. 127 y 128.

⁽³¹⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa - UNAM, México, 2005), pág. 363 y sigtes.

f) los puentes, canales y demás obras públicas, construidas y conservadas a expensas de la Nación.

Dicha enumeración no es de carácter taxativo, según resulta del principio general del art. 477 y lo confirma el art. 479 cuando, luego de mencionar prácticamente a todos los bienes enunciados en el art. 478, alude en general a “todos los bienes nacionales de uso público”.

De la referida normativa es posible inferir que, en nuestro Derecho positivo, integran el dominio público los bienes corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, pertenecientes a cualquier entidad estatal, destinados al uso público y que están sometidos a un régimen jurídico de Derecho público consecuencial de su especial situación de destinación e indisponibilidad, que los hace ⁽³²⁾:

- a) inalienables;
- b) imprescriptibles; e
- c) inembargables.

En primer lugar, son inalienables porque su afectación al uso público de todos los habitantes los excluye del comercio, tal como lo confirma el art. 1668 del Código Civil, al que se remite el art. 477 ya citado. En virtud de su inalienabilidad, no pueden ser hipotecados ni gravados con derechos reales.

En segundo lugar, son imprescriptibles por iguales fundamentos, según resulta también de la remisión del mencionado art. 477 a los arts. 1193 y 1194 del Código Civil, el primero de los cuales declara imprescriptibles los bienes que no están en el comercio, mientras que el segundo reconoce que los bienes de propiedad privada del Estado son susceptibles de prescripción.

En tercer lugar, su ajenidad al comercio apareja su inembargabilidad, corroborada por el art. 381, num. 8º del Código General del Proceso y por el art. 2363, num. 11 del Código Civil.

En cuanto al dominio privado o fiscal de las entidades estatales, puede definírselo como aquél integrado por todos los bienes pertenecientes a las entidades estatales que no son bienes del dominio público.

Tal caracterización, no obstante su exactitud, es residual y, consecuentemente, hace de la extensión del dominio privado algo variable en función de la mayor o menor amplitud que se atribuya al concepto de dominio público.

La mejor doctrina nacional ha entendido que integran el dominio privado los bienes corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, pertenecientes a cualquier entidad estatal, destinados al cumplimiento de los cometidos y demás actividades a su cargo.

En tal sentido, establece el art. 481 del mismo Código Civil que “Son bienes fiscales todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites del Estado, carecen de otro dueño”. A su

⁽³²⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 366 y sigtes.

vez, el art. 482 agrega que “Los bienes vacantes y los de las personas que mueren sin dejar herederos, pertenecen también al Fisco; y, en general, es propiedad fiscal todo lo que por leyes especiales está declarado serlo o se declare en adelante”.

Los bienes del dominio privado o fiscal de las entidades estatales carecen de reglas generales aplicables a todos ellos, en virtud de su heterogeneidad. Sin perjuicio de ello, es posible sistematizar los principales atributos que enmarcan su régimen jurídico diciendo que ⁽³³⁾:

- a) están regidos por leyes especiales;
- b) su enajenación requiere ley;
- c) son prescriptibles;
- d) suelen ser inembargables; y
- e) están excluidos de toda imposición.

En primer lugar, al tenor del art. 483 del Código Civil, “La administración y enajenación de los bienes fiscales se rigen por leyes especiales”.

En segundo lugar, si bien los bienes del dominio privado no son inalienables, su enajenación requiere de una norma legal autorizante. Así lo dispone el art. 483 del Código Civil, en solución reiterada en el art. 37 de la ley orgánica departamental N° 9.515 de 28 de octubre de 1935 para los bienes de propiedad departamental, y en el art. 69 del TOCAF, con alcance general ⁽³⁴⁾.

Es valor aceptado que las autorizaciones legales pueden ser de carácter específico (cuando refieren a un determinado bien) o de carácter genérico (cuando habilitan la enajenación de los inmuebles que se encuentren comprendidos en el supuesto previsto por la norma respectiva).

En tercer lugar, los bienes del dominio privado del Estado “están sujetos a prescripción conforme a lo dispuesto por en el Título respectivo del Libro Tercero” del Código Civil, según reza la parte final del art. 483 y lo ratifica el art. 1194 del mismo Código.

En cuarto lugar, puesto que los bienes privados o fiscales son enajenables y prescriptibles, parecería lógico admitir que pueden ser embargados para responder al pago de las obligaciones del ente público propietario de los mismos. Sin embargo, la ley suele establecer la inembargabilidad.

Así, de acuerdo al art. 2363, num. 10 y 11 del Código Civil, “No son embargables:... Las contribuciones y rentas públicas, ya sean nacionales o municipales (y) Las propiedades públicas, sean nacionales o fiscales”. A su vez, conforme a lo previsto en el art. 381, num. 8° del Código General del Proceso, se establece más escuetamente que “No se trará embargo en los siguientes bienes:... Las propiedades y rentas públicas y municipales”.

En quinto lugar, sucesivas leyes han declarado con carácter más o menos amplio que los

⁽³³⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 369 y sigtes.

⁽³⁴⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera” (F.C.U., Montevideo, 2008), 6ª edición actualizada, pág. 53.

bienes del dominio privado de las entidades estatales están fuera de toda imposición nacional o departamental.

La precedente delimitación del dominio público y del dominio fiscal del Estado, permite inferir que **las islas pueden ser fiscales o de propiedad privada**.

En primer lugar, ello es así porque no figuran incluidas en la nómina de bienes dominiales contenida en el Código Civil y porque no están afectadas al uso público, de modo que, ni desde el punto de vista del Derecho positivo ni desde el punto de vista conceptual, pueden considerarse bienes del dominio público.

En segundo lugar, no debe soslayarse que, bajo la vigencia en nuestro territorio de las Siete Partidas, las islas no tuvieron naturaleza pública ya que no estuvieron destinadas al uso de todos, limitándose a expresar las citadas leyes 27 y 29 del Título XXVIII de la Partida Tercera que las islas que se formaban en los ríos pertenecían a los ribereños mientras que las formadas en el mar eran de aquellos que primeramente las poblaren.

En tercer lugar, los arts. 65 a 67 del Código de Aguas, en línea con las disposiciones del Código Civil, ratifican las soluciones de aquel, usando como criterio de distinción para la titularidad de las islas la condición de navegables o flotables de los cursos de agua en los cuales ellas emergen, de modo que “las islas que se formaren en el lecho de los ríos o arroyos no navegables ni flotables, pertenecerán a los propietarios ribereños” (art. 66) mientras que “Las islas que se formaren en ríos y arroyos navegables o flotables pertenecerán al Estado” (art. 67), lo que no implica su afectación al uso público general por los habitantes, definiendo su pertenencia al dominio fiscal estatal.

Al respecto, se ha dicho que “las islas que se formen en los ríos navegables o flotables, los cuales pertenecen al dominio público, deberían corresponder también a ese mismo dominio” y que su inclusión legislativa entre los bienes fiscales, se debe a que “las islas por su condición de tales poco se prestan al uso público”⁽³⁵⁾. Sin embargo, en la medida que las islas no son accesorias del curso de agua que las bordea, siendo bienes de naturaleza diferente, no procede la atribución de pertenencia a quien tenga la titularidad de las aguas respectivas⁽³⁶⁾.

En cuarto lugar, confirman que las islas uruguayas no son dominiales y pueden ser de propiedad particular las previsiones del ya citado Tratado de límites entre Uruguay y Argentina de 7 de abril de 1961.

En efecto, según ya se señaló, su art. 9º obliga a respetar “los derechos adquiridos” por particulares sobre las islas y reconoce la prescripción como modo de adquisición y extinción de tales derechos.

En quinto lugar, respecto a las islas fiscales, lo serán de la persona pública mayor Estado o, en caso de así disponerlo la ley, podrán estar afectadas a entidades estatales menores (sean Entes Autónomos y Servicios Descentralizados o Gobiernos Departamentales).

En sexto lugar, que las islas de nuestro país sean fiscales o de propiedad privada reviste un

⁽³⁵⁾ Luis VARELA - “Apuntes de Derecho Administrativo”, en Anales de la Universidad cit., Año XVI, tomo XX, pág. 244.

⁽³⁶⁾ Washington LANZIANO - “Dominio público acuático” cit., págs. 130 y 131.

especial interés si se considera que esa no es la situación en ninguno de los dos grandes países vecinos, donde la solución de principio es su pertenencia al dominio público.

En Argentina, el art. 2340, num. 6° del Código Civil, a diferencia del nuestro, establece expresamente que son del dominio público las “islas formadas o que se formen en el mar territorial, en toda clase de río o en los lagos navegables”⁽³⁷⁾.

En Brasil, es la propia Constitución la que establece en el art. 20, num. IV que son bienes de la Unión “las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países; las playas marítimas, las islas oceánicas y costeras, excluidas las referidas en el art. 26, num. II. Al tenor de dicha norma remitida, se prevé que son bienes de los Estados que forman parte de la Unión “las áreas de las islas oceánicas y costeras que estuvieren en su dominio, excluidas aquellas bajo dominio de la Unión”.

Al amparo de dicha normativa y del art. 25 de Código de Aguas, la mejor doctrina brasileña afirma que “Las islas públicas son bienes dominiales, salvo cuando se les hubiere dado otro destino”⁽³⁸⁾.

3 - **Tipología**

De cuanto viene de decirse, resulta que nuestro Derecho reconoce distintos tipos de islas.

En primer lugar, **atendiendo a su regulación**, es posible diferenciar las islas situadas en aguas limítrofes de aquellas situadas en aguas interiores ya que -según ha quedado demostrado- las primeras se encuentran reguladas primordialmente por normas internacionales en tanto que las segundas lo son exclusivamente por disposiciones de Derecho interno.

En segundo lugar, **atendiendo a su ubicación**, cabe distinguir entre islas oceánicas, fluviales y lacustres, según emerjan de aguas del Océano Atlántico, de ríos limítrofes o interiores, o de lagunas limítrofes o interiores.

En tercer lugar, **atendiendo a su titularidad**, ya ha quedado dicho que las islas pueden ser de propiedad particular o de propiedad fiscal del Estado.

En cuarto lugar, **atendiendo a su conformación**, procede distinguir entre las islas artificiales y las naturales, según las mismas hayan sido construidas por el hombre (como las que prevé el art. 6° de la ley N° 17.033) o no.

A su vez, entre estas últimas, pueden haberlas formadas por aluvión o por avulsión, fenómenos que ya reconocía el Código Civil y regula actualmente el Código de Aguas⁽³⁹⁾.

De acuerdo al art. 62 de este último, “Se llama aluvión al acrecimiento que se forma sucesiva e imperceptiblemente en las orillas de los ríos, arroyos, lagos y lagunas y se comprende bajo el

⁽³⁷⁾ Manuel María DIEZ - “Derecho Administrativo” cit., tomo IV, pág. 563 y sigtes.

⁽³⁸⁾ Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO - “Curso de Derecho Administrativo” (Porrúa - UNAM, México, 2006), pág. 784.

⁽³⁹⁾ Walter HOWARD - “Modos de Adquirir” cit., pág. 209, 211 y sigtes.; y Washington LANZIANO - “Dominio público acuático” cit., págs. 85 y sigtes., y 109 y sigtes.

mismo nombre el espacio que deja el agua que se retira insensiblemente de la ribera” (inc. 1º). Agrega que “El aluvión pertenece a los predios ribereños en proporción a los respectivos frentes sobre la ribera anterior, sin perjuicio del carácter público de la ribera de los ríos, arroyos, lagos y lagunas que integran ese dominio” (inc. 2º).

En cambio, al tenor del art. 64, si una porción de terreno fuera segregada de una orilla y “quedare aislada en el cauce, continuará perteneciendo incondicionalmente a su antiguo dueño. Lo mismo sucederá si, dividiéndose la corriente en brazos, circundare y aislare algunos terrenos”.

V) MARCO ORGANIZATIVO

Para describir el régimen organizativo que impera sobre las islas uruguayas, es preciso tener en cuenta que nuestra Constitución no establece un régimen federal sino que instala un Estado unitario en el que se reconocen formas de descentralización, tanto funcional (o por servicios) como de base geográfica (o territorial).

En ese marco, la doctrina tradicional ha enseñado que la palabra Estado tiene dos significados distintos que conviene precisar para evitar equívocos. En un primer sentido, el vocablo es comprensivo de todas las entidades estatales, cualquiera sea su categoría: nacionales, departamentales o especiales. Con ese alcance, la expresión individualiza todo aquello que constituye la organización jurídica de la colectividad. En un segundo sentido, el Estado es simplemente la persona pública mayor, en oposición a las personas públicas menores: Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (por servicios) y Gobiernos Departamentales (territoriales) ⁽⁴⁰⁾.

Consecuentemente, corresponde examinar la organización administrativa referida a las islas desde la perspectiva nacional (del Estado central) y departamental (de los Gobiernos Departamentales respectivos).

1 - Enquadramiento en la organización nacional

Con carácter general, puede decirse que, de acuerdo a la Constitución, la persona pública mayor Estado manifiesta su voluntad, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y de los tres órganos de creación constitucional: Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si bien es frecuente identificar al *Estado* con la Administración Central (en sentido amplio), estrictamente la noción de Administración Central (en sentido restringido) suele referirse al Poder Ejecutivo.

Respecto al mismo, cabe señalar que la expresión Poder Ejecutivo tiene un doble significado orgánico ya que designa a uno de los tres Poderes de gobierno (sistema orgánico) y al jerarca máximo del mismo (órgano) ⁽⁴¹⁾.

Específicamente, en lo que refiere a las islas uruguayas, dentro del aludido sistema orgánico centralizado Poder Ejecutivo, la competencia se distribuye entre distintos Ministerios cuya ma-

⁽⁴⁰⁾ Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo” cit., tomo I, págs. 157 y 158, y tomo II, pág. 130.

⁽⁴¹⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2006), volumen 1, pág. 31.

teria las toca.

En primer lugar, dentro del *Ministerio de Defensa Nacional* compete a la Armada Nacional la atención del servicio de faros situados en las islas nacionales y otros puntos de la costa, así como la policía marítima y de las áreas costeras ⁽⁴²⁾.

De acuerdo al art. 32 del decreto ley orgánico militar N° 14.157 de 21 de febrero de 1974, se divide el ámbito espacial del Estado, a fin de atender necesidades de comando y administración, “en tres definidas jurisdicciones que serán ejercidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea respectivamente”.

Conforme al art. 34, con la redacción dada por el art. 1° de la ley N° 18.038 de 20 de octubre de 2006, constituye jurisdicción de la Armada la siguiente:

- a) las aguas e islas del Océano Atlántico, de la Laguna Merín y de los Ríos de la Plata y Uruguay;
- b) las zonas costeras en una extensión de hasta 150 metros a partir de la línea de base o hasta la rambla o costanera si existieran y las vías interiores navegables en los tramos que dan acceso a las Prefecturas que se indican y a los solos efectos de la vigilancia y policía marítima;
- c) el Río Negro desde su desembocadura hasta la Represa Constitución (de Palmar); y
- d) los espacios ocupados por sus establecimientos, con las correspondientes zonas de seguridad.

A su vez, en virtud del art. 99 de la ley N° 13.620 de 1° de noviembre de 1992, con la redacción dada por el 2° de la citada ley N° 18.038, se declaran comprendidas en el cometido de la policía marítima a cargo de la Armada “las operaciones respectivas en las aguas e islas de los embalses de las Represas Gabriel Terra, Baygorria y Constitución, respetando los límites establecidos por los planos parcelarios generales de las zonas de los embalses para las usinas hidroeléctricas determinados por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y delimitados por los mojones correspondientes”.

En segundo lugar, del *Ministerio de Economía y Finanzas* depende la actual Dirección de Catastro, la cual tiene a su cargo la administración de las islas fiscales no asignadas a otros organismos, además de su competencia natural de llevar el inventario del patrimonio inmobiliario del país en sus aspectos gráfico, jurídico y económico ⁽⁴³⁾.

En efecto, conforme al art. 104 de la ley N° 13.640 de 26 de diciembre de 1967, “La Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales tendrá a su cargo la administración de los inmuebles nacionales de uso privado comprendidos en las siguientes situaciones: A) Los adquiridos o poseídos por el Estado con o sin un destino específico, hasta tanto se haga efectivo dicho destino en el primer caso, o se les acuerde alguno en el segundo”.

En tercer lugar, el *Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca* tiene competencia sobre las islas en materia lobera y forestal.

⁽⁴²⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, págs. 270 y 299.

⁽⁴³⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, págs. 468, 469 y 490 y sigtes.

La primera la desarrolla a través de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA). De acuerdo al art. 23 de la ley N° 16.211 de 1° de octubre de 1991, con la redacción dada por el art. 212 de la ley N° 16.320 de 1° de noviembre de 1992, “El Instituto Nacional de Pesca [hoy, DINARA] tendrá a su cargo la conservación y preservación de los lobos, ballenas, delfines y demás mamíferos marinos y tendrá al respecto los más amplios poderes de policía en todas las costas e islas del país y en las zonas de derecho exclusivo de pesca”.

En materia forestal, ya se ha hecho referencia a varias normas que desde antiguo se han referido a los bosques existentes o implantados en las islas uruguayas, especialmente las interiores (como las fiscales formadas en los embalses de las represas hidroeléctricas del Río Negro).

De acuerdo a la ley forestal N° 15.939 de 28 de diciembre de 1987, se establece que “La política forestal nacional será formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca” (art. 2°) y que su Dirección General Forestal “será el órgano executor de la política forestal” (art. 6°). No obstante, la administración, conservación y utilización del Patrimonio Forestal del Estado -que comprende los bosques y terrenos forestales de propiedad estatal- está a cargo de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables según lo previsto en el art. 270 de la ley N° 16.170 de 28 de diciembre de 1990. Agrega el art. 20 de la ley forestal, con la modificación introducida por el art. 268 de dicha ley N° 16.170, que los proventos emergentes de la utilización de los bosques administrados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca financiarán los trabajos de forestación, mejora, manejo y explotación que se realicen en el Patrimonio Forestal del Estado ⁽⁴⁴⁾.

En virtud del art. 54 de la ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994, “Autorízase al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a proceder a la venta de los productos madereros procedentes del manejo del patrimonio forestal del Estado, que administra el citado Ministerio, conforme a las normas vigentes” (inc. 1°). Añade que “Queda asimismo facultado a fijar los precios base de venta, que se reajustarán semestralmente sobre la base de los que rijan en el mercado interno” (inc. 2°).

En cuarto lugar, al *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* compete, según el art. 3° de su ley de creación N° 16.112 de 30 de mayo de 1990, la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia, y la coordinación con los demás organismos públicos, nacionales y departamentales, en la ejecución de sus cometidos (num. 8°) ⁽⁴⁵⁾.

Más concretamente, es preciso hacer referencia a la ley N° 17.234 de 22 de febrero de 2000, en virtud de la cual “se entiende por Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas 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, aún cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre” (art. 1°) ⁽⁴⁶⁾.

De acuerdo al art. 3°, “El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas estará integrado por las áreas que sean clasificadas en las siguientes categorías de definición y manejo:

⁽⁴⁴⁾ Juan Pablo SAAVEDRA METHOL - “Lecciones de Derecho Agrario Forestal” (F.C.U., Montevideo, 1999), pág. 91 y sigtes.; y “Curso de Derecho Agrario” (F.C.U., Montevideo, 2005), tomo II, págs. 103 y 125 y sigtes.

⁽⁴⁵⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 374 y sigtes.

⁽⁴⁶⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 382 y sigtes.

a) Parque nacional: aquellas áreas donde existan uno o varios ecosistemas que no se encuentren significativamente alterados por la explotación y ocupación humana, especies vegetales y animales, sitios geomorfológicos y hábitats que presenten un especial interés científico, educacional y recreativo, o comprendan paisajes naturales de una belleza excepcional.

b) Monumento natural: aquella área que contiene normalmente uno o varios elementos naturales específicos de notable importancia nacional, tales como una formación geológica, un sitio natural único, especies o hábitats o vegetales que podrían estar amenazados, donde la intervención humana, de realizarse, será de escasa magnitud y estará bajo estricto control.

c) Paisaje protegido: superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales.

d) Sitios de protección: aquellas áreas relativamente pequeñas que poseen valor crítico, dado que:

- Contienen especies o núcleos poblacionales relevantes de flora o fauna.
- En ellas se cumplen etapas claves del ciclo biológico de las especies.
- Tienen importancia significativa para el ecosistema que integran.
- Contienen manifestaciones geológicas, geomorfológicas o arqueológicas relevantes”.

La incorporación al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas regirá, bajo las correspondientes categorías de manejo, tanto para las áreas naturales públicas como privadas (art. 5º, con la redacción dada por el art. 362 de la ley Nº 17.930 de 19 de diciembre de 2005), declarándose de utilidad pública la expropiación de aquellas áreas “en las que el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas” (art. 6º, con el texto dado por el art. 363 de la ley Nº 17.930 citada).

En quinto lugar, la competencia del *Ministerio de Turismo y Deporte* respecto a las islas ha adquirido significación en los últimos años, al convertirse algunas de ellas en verdaderos polos de interés turístico, tal como acontece con las islas Gorriti, de Lobos y de Flores, esta última considerada a texto expreso “zona de especial interés para la expansión turística” (art. 234 de la ley Nº 17.296).

Al respecto, interesa destacar que el art. 85, num. 9º de la Constitución comete al Poder Legislativo “declarar de interés nacional zonas turísticas que serán atendidas por el Ministerio respectivo”.

Más allá de los aspectos de ordenamiento territorial involucrados en la cuestión, es evidente que la disposición no puede considerarse neutra o inútil, por lo que es preciso concluir que ha querido señalar una primacía de la competencia del Estado (a través del Poder Ejecutivo, del que hace parte el “Ministerio respectivo”, que hoy es el de Turismo y Deporte) por sobre la de los respectivos Gobiernos Departamentales sobre esas zonas, en la forma y condiciones que determine

la ley.

Al amparo de dicha disposición constitucional, el art. 16 del decreto ley N° 14.335 de 23 de diciembre de 1974 explicitó que “La declaración de zonas prioritarias de desarrollo turístico podrá formularse con relación a las áreas del territorio que, por sus bellezas y recursos naturales, sus valores históricos, folklóricos o culturales o por las características de su flora o fauna, signifiquen motivo de atracción y retención del turista”.

En la práctica, el legislador, en ejercicio de la competencia atribuida por la norma constitucional, no sólo ha individualizado áreas del territorio nacional (y departamental) consideradas de interés nacional o prioritario, sino que ha encarado la “atención” de las mismas de diversos modos: sea mediante acciones concertadas del Ministerio de Turismo y Deporte con el Gobierno Departamental respectivo (convencionalmente), sea ejercitando la primacía que la Constitución le atribuye para llevar adelante las acciones pertinentes (unilateralmente), sin perjuicio de las coordinaciones necesarias ⁽⁴⁷⁾.

En sexto lugar, en la medida que algunas de las islas uruguayas detentan restos históricos, no puede soslayarse la actuación que le compete al *Ministerio de Educación y Cultura* a través de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación creada por la ley N° 14.040 de 20 de octubre de 1971. A ella le corresponde, entre otros cometidos, asesorar al Poder Ejecutivo en el señalamiento de los bienes a declararse monumentos históricos, y velar por la conservación de los mismos y su adecuada promoción en el país y en el exterior (art. 2°) ⁽⁴⁸⁾.

2 - Encuadramiento en la organización departamental

Con carácter general, cabe señalar que, bajo el título “Del gobierno y de la administración de los Departamentos”, la Constitución dedica la Sección XVI a los Gobiernos Departamentales, que son la expresión institucional de la descentralización de base geográfica o territorial.

Por lo tanto, los *Gobiernos Departamentales* son personas jurídicas públicas (porque están reguladas principalmente por normas de Derecho público), estatales (porque pertenecen a la organización jurídica de la colectividad que llamamos Estado en sentido amplio) y menores (por oposición al Estado en sentido estricto como persona pública mayor, que se manifiesta básicamente a través de los tres clásicos Poderes de gobierno).

En tal sentido, el art. 262 -que encabeza dicha Sección- comienza diciendo que “El gobierno y la administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente” (inc. 1°), aludiendo a los dos órganos principales mediante los cuales manifiestan su voluntad las entidades descentralizadas de base territorial, que son los Gobiernos Departamentales. A ellos deben agregarse las autoridades locales a que refieren los arts. 287 y 288 de la Carta ⁽⁴⁹⁾.

Específicamente, aunque muy pocas normas mencionan expresamente a las islas en lo que refiere al obrar de los Gobiernos Departamentales, éstos tienen atribuidos cometidos que las re-

⁽⁴⁷⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, págs. 677 a 679.

⁽⁴⁸⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, pág. 148 y sigtes.

⁽⁴⁹⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 125 y sigtes.

fieren, aunque su ejercicio concreto es muy variable dependiendo de la isla y del Gobierno Departamental de que se trate.

En primer lugar, siendo *las playas* una atracción evidente de muchas de nuestras islas, corresponde hacer presente que el art. 35, num. 21 de la ley orgánica departamental N° 9.515 de 28 de octubre de 1935 comete al Intendente “velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno central, por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos”.

Se trata de una disposición que nos ubica ante un caso de competencia compartida, en la que, por lo que refiere a los aspectos inherentes a la tutela del medio ambiente, debe reconocerse una primacía institucional a la persona pública mayor Estado ya que el art. 8° de la ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000 atribuye al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, “la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general”⁽⁵⁰⁾.

En segundo lugar, aún cuando la ley orgánica departamental N° 9.515 no recibe el concepto de *protección del medio ambiente* propio de la evolución posterior, atribuye competencia en la materia a los órganos de los Gobiernos Departamentales para: evitar inundaciones, incendios y derrumbes (art. 35, num. 16), determinar zonas inaptas, por su condición de inundables, para la construcción de viviendas (art. 35, num. 17), prohibir la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños (art. 35, num. 21, lit. a), disponer que se hagan plantaciones destinadas a defender las tierras de la invasión de arenas (art. 35, num. 21, lit. b), sanear las playas y defender las costas (art. 35, num. 21, lit. b), evitar la destrucción de las zonas boscosas que por su conformación hermosean las costas o resultan defensivas para la conservación de las playas (art. 35, num. 21, lit. c), la desinfección del suelo, del aire y de las aguas (art. 35, num. 24, lit. b), y tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas (art. 35, num. 24, lit. c), entre otros cometidos.

En tercer lugar, los Gobiernos Departamentales participan en el desenvolvimiento de actividades vinculadas al *turismo* en el dominio insular que les corresponde, haciéndolo a través de la instalación de paradores (explotados directamente o a través de concesionarios) y del desarrollo de otros servicios turísticos enmarcados en lo previsto en el art. 4° del citado decreto ley N° 14.335, a cuyo tenor “Los entes públicos, nacionales y departamentales, coadyuvarán al desenvolvimiento del turismo, coordinando su acción con los organismos competentes”⁽⁵¹⁾.

Aún cuando la prestación, explotación y desarrollo de servicios turísticos corresponden en principio a los particulares (art. 3°, inc. 2° de dicho decreto ley), los Gobiernos Departamentales tienen responsabilidades en aspectos tales como las llamadas zonas prioritarias de desarrollo turístico, tanto para el turismo receptivo como interno.

VI) CONCLUSIONES

Para terminar, cabe contrastar la escasa normativa e interés de los cultores del Derecho público respecto a las islas uruguayas, frente a las cuestiones que las mismas plantean al Derecho

⁽⁵⁰⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 416.

⁽⁵¹⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, págs. 410 y 411.

Administrativo.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo General, se trata de una extensión importante del territorio nacional, que en su mayoría pertenece al dominio fiscal estatal, suscitando toda la problemática referida a tal realidad, casi no considerada desde el punto de vista normativo y muchas veces desatendida desde el punto de vista práctico, quizás porque las grandes extensiones disponibles que existen en el país no despiertan una inquietud especial sobre las islas.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo Especial, la problemática teórica a que enfrenta el estudio del dominio insular, tanto en lo que refiere a la organización institucional uruguaya como a la actividad administrativa a cargo de sus componentes -sea en el orden nacional cuanto en el departamental- no se compadece con la casi nula atención orgánica específica y el escaso desarrollo normativo de competencias que, en la realidad, son poco perceptibles.