

La responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales

Administrative liability for violation of environmental regulations

Responsabilidade administrativa por violação de regulamentos ambientais

Gonzalo F. Iglesias Rossini ORCID: 0000-0001-9264-6658

¹Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Escribano Público. Experto en Derecho Ambiental. Integrante del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho. Universidad de la República. LL.M. Environmental and Energy Law. Georgetown University Law Center. Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. Magister en Ciencias Ambientales. Facultad de Ciencias. Universidad de la República. Especialista en Derecho Ambiental. Universidad de Buenos Aires. Contacto: gonzai Iglesias@gmail.com

Resumen:

El presente estudio aborda la responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales, regulada principalmente en el artículo 47 de la Constitución de la República, la Ley N.º 16.466, de 19 de enero de 1994 (Ley de Evaluación de Impacto Ambiental), y la Ley N.º 17.283, de 28 de noviembre de 2000 (Ley General del Ambiente). Analizaremos las distintas normas ambientales que regulan infracciones a las normas ambientales, sus posibles sanciones, así como las peculiaridades de dicho régimen, incluyendo el régimen de prescripción previsto en el artículo 169 de la Ley N.º 19.535, de 25 de setiembre de 2005, del cual el autor de este artículo ha sido redactor.

Palabras clave: Derecho Ambiental. Responsabilidad. Daño Ambiental

Abstract:

This study addresses the administrative liability for violation of environmental regulations, regulated mainly in article 47 of the Constitution of the Republic, Law No. 16,466, of January 19, 1994 (Environmental Impact Assessment Law), and Law No. 17,283, of November 28, 2000 (General Environmental Law). We will analyze the different environmental regulations that regulate violations of such

regulations, their possible sanctions, as well as the peculiarities of said regime, including the statute of limitations provided for in Section 169 of Law No. 19,535, of September 25, 2005, of which the author of this article has been editor.

Keywords: Environmental law. Responsibility. Environmental damage

Resumo:

O presente estudo aborda a responsabilidade administrativa por violação de regulamentação ambiental, regulamentada principalmente no artigo 47 da Constituição da República, na Lei nº 16.466, de 19 de janeiro de 1994 (Lei de Avaliação de Impacto Ambiental), e na Lei nº 17.283, de 28 de novembro. , 2000 (Lei Geral do Ambiente). Analisaremos as diferentes regulamentações ambientais que regulam as violações da regulamentação ambiental, suas possíveis sanções, bem como as peculiaridades do referido regime, incluindo o regime de prescrição previsto no artigo 169 da Lei nº 19.535, de 25 de setembro de 2005, do qual o autor deste artigo foi editor.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Responsabilidade. Dano ambiental.

Recibido: 25/10/2024

Aceptado: 26/11/2024

I. Introducción

La importancia de la protección del ambiente aparece reflejada por diversas normas, destacándose el artículo 47 de la Constitución de la República. El inciso primero de dicho artículo establece tres contenidos importantes. En primer lugar, establece que la protección del ambiente es de interés general. En segundo lugar, dispone que las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. En tercer lugar, mandata al legislador a reglamentar esta disposición, aclarando que la ley podrá prever sanciones para los transgresores (Iglesias Rossini, 2020, p. 142).

En Uruguay existen tres regímenes de responsabilidad ambiental: administrativo, civil y penal, tal como lo reconoce el artículo 4 de la Ley N.º 16.466. Sin perjuicio de ello, en Uruguay prima la responsabilidad de tipo administrativa en virtud de lo siguiente. La responsabilidad civil por daño ambiental ha sido poco desarrollada, contando con pocas normas que regulan este tipo de responsabilidad, por lo que existen contados casos a nivel jurisprudencial principalmente por las dificultades probatorias. La normativa no aclara por ejemplo, si el factor de atribución es subjetivo u objetivo en materia de daño ambiental (Iglesias Rossini, 2023, p. 24).

Del mismo modo, la responsabilidad penal (delitos ambientales), no ha sido desarrollada a nivel legislativo, existiendo un único delito ambiental previsto en el artículo 9 de la Ley N.º 17.220, de 11 de noviembre de 1999¹. El Código Penal prevé diversos delitos que parecerían encuadrar en la temática en cuestión, pero que en realidad no protegen el ambiente como bien jurídico. Además, si bien han existido varios proyectos de ley que buscaron incorporar un régimen de delitos ambientales al Código Penal uruguayo, ninguno de estos proyectos de ley ha sido aprobado hasta el momento (Iglesias Rossini, 2024, p. 9).

Nos centraremos entonces en la responsabilidad administrativa, que tal como lo reconoce el artículo 4 de la Ley N.º 16.466², se diferencia de la responsabilidad que podría acarrear desde el punto de vista civil o penal. La responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales puede devenir por diversos motivos, ya que existen diversas normas que recogen infracciones de tipo administrativo por incumplimiento de las normas ambientales. Por ejemplo, la realización de ciertas actividades, construcciones u obras sin contar con las autorizaciones ambientales correspondientes, o incluso, el incumplimiento de las condiciones previstas en las autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Ambiente. Todo esto en virtud del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales, aprobado por Decreto N.º 349/005, de 21 de setiembre de 2005.

¹ El artículo 9 de la Ley N.º 17.220 establece que: “El que introdujere en cualquier forma o bajo cualquier régimen en zonas sometidas a la jurisdicción nacional, los desechos peligrosos definidos en el artículo 3º de la presente ley, será castigado con doce meses de prisión a doce años de penitenciaría.

Son circunstancias agravantes especiales:

- 1) Si del hecho resultare la muerte o la lesión de una o varias personas.
- 2) Si del hecho resultare un daño al medio ambiente.”.

² El artículo 4 de la Ley N.º 16.466 establece lo siguiente: “Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que señale la ley, quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos de la presente ley, será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo, además, si materialmente ello fuere posible, de las acciones conducentes a su recomposición.

Cuando los perjuicios ocasionados por dicha violación sean irreversibles, el responsable de los mismos deberá hacerse cargo de todas las medidas tendientes a su máxima reducción o mitigación, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder.”.

El mandato constitucional antes referido fue cumplido a través de la Ley N.º 17.283, de 28 de noviembre de 2000 ("Ley General del Ambiente"). Las sanciones administrativas y otras medidas complementarias se encuentran dentro del elenco de instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con el literal J) del artículo 7 de la Ley N.º 17.283.

II. Competencias en materia ambiental

A. El Poder Ejecutivo

El artículo 292 de la Ley N.º 19.889 establece que el Poder Ejecutivo fijará la política nacional ambiental, de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible y de conservación y uso de los recursos naturales, las que ejecutará a través del Ministerio de Ambiente en la materia de su competencia.

B. El Ministerio de Ambiente

El artículo 293 de la Ley N.º 19.889 establece las competencias del Ministerio de Ambiente en materia ambiental. En este sentido, se incluye las siguientes:

- a) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente, ordenamiento ambiental y conservación y uso de los recursos naturales, así como la instrumentación de la política nacional en la materia.
- b) La coordinación con las demás entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales, en la ejecución de sus cometidos.
- c) La celebración de convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) La relación con los organismos internacionales de su especialidad.
- e) Centralizar, organizar, compatibilizar y difundir públicamente, toda la información relacionada con el estado de situación del ambiente del país, a través del Observatorio Ambiental Nacional.
- f) Ejercer la competencia atribuida por la ley a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y a la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), y las competencias en materia ambiental, de desarrollo sostenible, cambio climático, preservación, conservación y uso de los recursos naturales y ordenamiento ambiental, que las leyes le hayan atribuido al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

- g) Tendrá competencia en general sobre toda la materia ambiental prevista en el artículo 47 de la Constitución de la República³.
- h) Fomentar la conciencia ambiental de la ciudadanía, a través de procesos participativos de educación ambiental, que estimulen un compromiso inclusivo de los ciudadanos en las acciones y procedimientos destinados a asegurar un desarrollo sostenible.
- i) Ejecutar las competencias relativas a la protección ambiental, generación, manejo y gestión de residuos, referidas en la Ley N.º 19.829, de 18 de setiembre de 2019, normas concordantes y modificativas.
- j) Ejecutar las políticas públicas definidas en el Gabinete Nacional Ambiental, conjuntamente con las instituciones y organizaciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental.
- k) Ejercer toda otra competencia que le asigne el Poder Ejecutivo en el ejercicio de su facultad de redistribuir atribuciones y competencias dispuesta por el inciso segundo del artículo 174 de la Constitución de la República.

C. La competencia de otros organismos públicos

a. Aspectos generales

Si bien la competencia en materia ambiental aparece concentrada en el Ministerio de Ambiente, existen aún diversas normas de protección del ambiente, o algunos de sus competentes en cabeza de otros organismos públicos. Solo por citar algún ejemplo, podemos destacar:

- a) El Decreto Ley N.º 15.239, de 23 de diciembre de 1981, que otorga competencias al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en lo que refiere al uso y manejo adecuado del suelo y del agua con fines agropecuarios.
- b) El Decreto Ley N.º 15.242, de 8 de enero de 1982 ("Código de Minería") que dispone diversas normas sobre los recursos mineros.
- c) La Ley N.º 15.939, de 28 de diciembre de 1987, que otorga competencias al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en lo que refiere a la protección del monte nativo (artículo 24) y los palmares (artículo 25).
- d) La Ley N.º 16.688, de 22 de diciembre de 1994, que otorga competencias al Ministerio de Defensa Nacional en lo que refiere a derrames de busques. Sin perjuicio de ello, el artículo 5 establece que en caso de que se constate derrames provenientes de fuentes terrestres se pondrá de conocimiento al Ministerio de Ambiente, para los efectos y medidas que estime correspondan.

³ El artículo 1 de la Ley N.º 17.283 declaró de interés general diversas materias en el marco del artículo 47 de la Constitución de la República.

- e) La Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008 (“Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”), que otorga diversas competencias a los gobiernos departamentales en lo que refiere a la categorización del suelo.
- f) La Ley N.º 19.056, de 4 de enero de 2013, que otorga competencias al Ministerio de Industria, Energía y Minería, en lo que refiere a la radioprotección.

b. Los Gobiernos Departamentales

Los Gobiernos Departamentales tienen competencias asignadas respecto a la protección del ambiente.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley N.º 19.272, de 18 de setiembre de 2014, establece la materia departamental. El numeral tercero de dicho artículo incluye dentro de la materia departamental: “Los cometidos en materia de protección del ambiente y de desarrollo sustentable de los recursos naturales, que la Constitución de la República y las leyes les asignen dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales en la materia.”

De conformidad con el artículo 35 de la Ley N.º 9515, de 28 de octubre de 1935, le compete al Intendente ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia, siendo de su cargo, entre otros aspectos: (i) la desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas en uso (lit. B); (ii) la vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas (lit. C); (iii) la limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público, así como el transporte de los residuos generados en esas operaciones, para su reciclado u otras formas de valorización, tratamiento y disposición final (lit. D); la recolección de los residuos domiciliarios y su transporte, para el reciclado u otras formas de valorización, tratamiento y disposición final (lit. E).

Por último, destacamos las competencias asignadas por la Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008 (“Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”). Con esta última ley, los Gobiernos Departamentales amplían sus competencias respecto a la materia ambiental. De conformidad con el artículo 14 de la Ley N.º 18.308, los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.

c. Los Municipios

De conformidad con el numeral cuarto del artículo 13 de la Ley N° 19.272, son cometidos de los Municipios: "Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia. Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública."

III. Particularidades del Derecho Ambiental

La normativa ambiental prevé sanciones para sus transgresores. Esto aparece recogido (innecesariamente) en el artículo 47 de la Constitución de la República: "La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores."

Sin perjuicio de ello, el Derecho Ambiental no se centra en este tipo de sanciones, sino en la prevención; principalmente, porque los daños al ambiente pueden ser irreparables, o costar millones de dólares para llevar acciones para recomponer el ambiente. Pensemos simplemente en los costos que puede conllevar la recomposición de un humedal, por citar un ejemplo.

Tal como menciona la doctrina, el Derecho Ambiental es esencialmente preventivo, ya que busca prevenir daños al ambiente que podrían ser irreparables. En este sentido, las medidas previsionales y cautelares juegan un rol importante en esta materia (Inchausti Pinto, 2021, p. 176).

De conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, el artículo 1 de la Ley N.º 17.283, declaró de interés general la prevención de los impactos ambientales negativos (lit. D). El artículo 6 de la Ley N.º 17.283 establece que la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en ciertos principios, entre los cuales se encuentra la prevención. En este sentido, el literal B del artículo 6 establece que la prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental. Tal como señala la doctrina, el principio de prevención busca justamente la adopción de ciertas medidas para evitar que se lleve a cabo el daño ambiental (Muller, 2009, p. 121).

Concretamente, el artículo 1 de la Ley N.º 16.466 declaró de interés general y nacional la prevención del impacto negativo o nocivo. Además, esta ley reguló uno de los institutos del Derecho Ambiental más vinculados con la prevención: la Evaluación del Impacto Ambiental; ley que ha sido regulada por el Decreto N.º 349/005, de 21 de setiembre de 2005 ("Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales").

A través de este instrumento de gestión ambiental se analizan los impactos antes de autorizar ciertas actividades, construcciones u obras, lo que obliga pasar por un procedimiento administrativo, para poder determinar si un proyecto presenta impactos ambientales negativos admisibles o inadmisibles. En este último caso, el proyecto no podría llevarse a cabo.

IV. Aspectos generales vinculados con el Derecho Administrativo

Debemos resaltar que la responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales se ampara en las normas y principios del Derecho Administrativo, y principalmente el Derecho Administrativo sancionador. Esto incluye por ejemplo, la necesidad de conferir vista previa, antes de aplicar una sanción, a efectos de que pueda articular debidamente su defensa y eventualmente ofrecer sus probanzas⁴.

Según la jurisprudencia, este principio aparece respaldado por el artículo 72 de la Constitución de la República (Sentencia N.º 635/2016, de 18 de octubre de 2016. GOLDEN SAND SRL con ESTADO. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. Acción de Nulidad"; Ficha No. 238/2014)

En la misma línea, es importante resaltar que como todo acto administrativo, aquel que imponga una sanción e impuesto por el Ministerio de Ambiente en virtud de infracciones a la normativa ambiental, admite la posibilidad de impugnación, mediante los recursos administrativos pertinentes.

En este sentido, ante un acto administrativo del Ministerio de Ambiente que aplique una sanción, será posible presentación de los recursos de revocación y jerárquico. Los recursos deberán presentarse en el plazo de diez días, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 317 de la Constitución de la República⁵.

V. El infractor de las normas ambientales

Es importante destacar que el sujeto que infringe las normas ambientales, pasible de ser responsable administrativamente, podrá ser tanto una persona física como jurídica, y pública como privada. El artículo 47 de la Constitución de la República, y el artículo 3 de la Ley N° 17.283, establecen que las personas físicas y jurídicas, públicas y

⁴ En la Sentencia

⁵ El artículo 317 de la Constitución de la República establece lo siguiente: "Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación (...)".

privadas, tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente. Algunas infracciones son cometidas naturalmente por una persona física, como aquellas relativas al incumplimiento de la normativa de caza (Ley N.º 9.481, de 4 de julio de 1935) o de acceso de vehículos a la faja de defensa de costas (artículo 452 de la Ley N.º 16.736, de 5 de enero de 1996). Las personas jurídicas, como ficción jurídica, no pueden cazar una especie protegida o manejar un vehículo por la faja de defensa de costas. Otras, en cambio, pueden ser cometidas tanto por personas físicas como jurídicas.

Pero también es importante destacar que las entidades públicas también pueden ser infractores de este tipo de normas. Por ejemplo, varias han sido las veces que el Ministerio de Ambiente (antes el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) sancionó a las Obras Sanitarias del Estado (OSE)⁶ o a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)⁷ por incumplir la normativa ambiental.

En lo que refiere a la infracción de las entidades públicas, el inciso final del artículo 15 de la Ley N.º 17.283 prevé que además de las sanciones que pudieran corresponder, el Ministerio de Ambiente dará cuenta al Poder Ejecutivo y a la Asamblea General. Esto último, podría acarrear una eventual responsabilidad de tipo política⁸.

VI. La responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales

La responsabilidad es la consecuencia directa de un incumplimiento o infracción a las normas ambientales. Es decir, la normativa ambiental le otorga competencia a la Administración, incluyendo al Ministerio de Ambiente para aplicar sanciones en caso de que algún sujeto (persona física o jurídica, pública o privada) cometa infracciones a dichas normas.

Esto se desprende claramente del artículo 295 de la Ley N.º 19.889, el cual dispone que: "El Ministerio de Ambiente controlará el cumplimiento por personas físicas y jurídicas de las normas y disposiciones vigentes en materia de protección del ambiente y demás competencias de este Ministerio. Los infractores serán pasibles de

⁶ Según ha trascendido en la presente, OSE ha recibido diversas multas del Ministerio de Ambiente, por incumplimientos en materia de saneamiento. Ver: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/OSE-se-enfrenta-al-Ministerio-de-Ambiente-por-las-multas-que-le-aplico-y-le-traslada-la-responsabilidad-por-dotacion-de-recursos-uc55668>

⁷ Según ha trascendido en la prensa, ANCAP ha recibido diversas multas del Ministerio de Ambiente, por ejemplo, vinculadas con derrames de combustible. Ver: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/ancap-en-la-mira-del-ministerio-de-ambiente-recibio-ocho-sanciones-y-ya-debio-pagar-cerca-de-us-150-000>

⁸ Este tipo de responsabilidad surge por ejemplo del numeral 19 del artículo 85 de la Constitución de la República. Dicho artículo establece que le compete a la Asamblea General: "Juzgar políticamente la conducta de los Ministros de Estado, de acuerdo a lo dispuesto en la Sección VIII."

multas que podrán oscilar entre 10 UR (diez unidades reajustables) y hasta 100.000 UR (cien mil unidades reajustables), sin perjuicio de lo dispuesto por otras normas aplicables.”.

VII. Sanciones

A continuación analizaremos las principales normas jurídicas que disponen potestades sancionatorias en virtud de la responsabilidad administrativa por infracción a las normas ambientales.

A. Poder Ejecutivo

De conformidad con el artículo 453 de la Ley N.º 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el Poder Ejecutivo puede disponer la clausura temporaria o definitiva de establecimientos industriales o comerciales, previo informe del Ministerio competente. Por ejemplo, se podría solicitar un informe para clausurar este tipo de establecimientos.

Nótese que este artículo no incluye a los establecimientos agropecuarios, sin perjuicio que esto se podría explicar por las diferencias prácticas que podrían dificultar la clausura de un establecimiento de este tipo.

B. Ministerio de Ambiente

El artículo 291 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020 (“Ley de Urgente Consideración”) se creó el Ministerio de Ambiente. El artículo 294 de la Ley N° 19.889 establece la potestad de inspección y sancionatoria del Ministerio de Ambiente. En este sentido, se establece que el Ministerio de Ambiente podrá:

- A) Requerir información a las entidades públicas y privadas cuya actividad esté directa o indirectamente relacionada con el ambiente.
- B) Observar previamente a su entrada en vigencia y en caso de corresponder, las normas que dicten las entidades públicas para regular su forma de actuación en materia ambiental y en general de competencia del Ministerio a los fines de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.
- C) Ejercer la potestad sancionatoria prevista en la presente ley y en las demás normas vigentes.

El artículo 14 de la Ley N° 17.283 establece que para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en dicha ley y en las demás normas de protección del ambiente, el Ministerio de Ambiente podrá dictar las siguientes medidas complementarias:

1. Dictar los actos administrativos y realizar las operaciones materiales para prevenir, impedir, disminuir, vigilar y corregir la

- depredación, destrucción, contaminación o el riesgo de afectación del ambiente.
2. Imponer el tratamiento de los desechos o de las emisiones, cualquiera sea su fuente, así como el automonitoreo de los mismos por los propios generadores.
 3. Exigir la constitución de garantía real o personal suficiente a juicio de la Administración, por el fiel cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas de protección ambiental o por los daños que al ambiente o a terceros eventualmente se pudiera causar.
 4. Disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental⁹.
 5. Adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario, cuando según la naturaleza de la infracción pudiera dar lugar al decomiso de los mismos.

De conformidad con el artículo 15 de la Ley N.º 17.283 y el literal c del artículo 294 de la Ley N.º 19.889, el Ministerio de Ambiente puede aplicar diferentes sanciones, entre las que se diferencian sanciones pecuniarias (multas) y no pecuniarias (apercibimiento, difusión pública, entre otras). A continuación analizaremos cada una de ellas.

a. Sanciones pecuniarias (multas)

Las sanciones pecuniarias (multas) que puede imponer el Ministerio de Ambiente aparecen recogidas en el artículo 295 de la Ley N.º 19.889. Dicho artículo aclara que Ministerio de Ambiente puede fijar multas de entre 10 UR (diez unidades reajustables) y 100.000 UR (cien mil unidades reajustables). Las normas ambientales suelen fijar las multas en Unidades Reajustables, a los efectos de evitar tener que actualizar los valores en cuestión.

Ahora bien, existe una clara diferencia entre la potestad sancionatoria prevista en el artículo 295 de Ley N.º 19.889, y los diversos decretos reglamentarios en la materia. Al momento de aprobarse diversos decretos sobre aspectos ambientales, no existía un tope tan elevado, por lo que el régimen sancionatorio de dichos decretos no contempla esta realidad (o tope).

La excepción a esta realidad la podemos encontrar en el artículo 56 del Decreto N.º 135/021, de 4 de mayo de 2021 (Reglamento de calidad del aire) que prevé la posibilidad de aplicar multas de hasta 100.000

⁹ Esta medida tiene como fundamento la suspensión que pueden realizar otros organismos públicos, tales como el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

U.R. (artículo 56). Este tope coincide con el tope previsto en el artículo 295 de la Ley N.º 19.889. Esto se explica porque el Decreto N.º 135/021 fue aprobado luego de la sanción de la Ley N.º 19.889. Sin embargo, la mayoría de los reglamentos sobre aspectos ambientales fueron aprobados antes de la Ley N.º 19.889, y por ende, no contemplaron este tope legal.

A continuación analizaremos las principales normas jurídicas que establecen la posibilidad de aplicar multas por infracción a las normas ambientales, y en particular, cuál es el rango de multas que se puede aplicar en cada caso:

- a. Decreto N.º 373/003, de 10 de setiembre de 2003 (Reglamento que asegura la adecuada gestión de las baterías de plomo y ácido usadas o a ser desechadas). Las multas van desde 50 U.R. a 5000 U.R. (artículo 24).
- b. Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero (Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas). Las multas van desde 10 U.R. a 50.000 U.R. (artículo 23).
- c. Decreto N.º 349/005, de 21 de setiembre de 2005 (Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales). Las multas van desde 10 U.R. y 5000 U.R. (artículo 30).
- d. Decreto N.º 260/007, de 23 de julio de 2007 (Reglamento de la Ley de Envases). Las multas van desde 50 U.R. a 7000 U.R. (artículo 19).
- e. Decreto N.º 69/011, de 15 de febrero de 2011 (Reglamento sobre las limitaciones al contenido de plomo en pinturas y barnices). Las multas van desde 10 U.R. a 7000 U.R. (artículo 16).
- f. Decreto N.º 152/013, de 21 de mayo de 2013 (Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos derivados del uso de productos químicos o biológicos en la actividad agropecuaria, hortofrutícola y forestal). Las multas van desde 50 U.R. a 7000 U.R. (artículo 35).
- g. Decreto N.º 182/013 (Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos industriales y asimilados). Las multas van desde 50 U.R. a 10.000 U.R. (artículo 41).
- h. Decreto N.º 358/015, de 28 de diciembre de 2015 (Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los neumáticos fuera de uso o a ser desechados). Las multas van desde 10 U.R. a 10.000 U.R. (artículo 23).
- i. Decreto N.º 15/019, de 8 de enero de 2019 (Reglamento para la gestión adecuada de los residuos con mercurio). Las multas van desde 10 U.R. a 10.000 U.R. (artículo 34).

- j. Decreto N.º 135/021, de 4 de mayo de 2021 (Reglamento de calidad del aire). Las multas van desde 10 U.R. a 100.000 U.R. (artículo 56).

Por lo tanto, podemos concluir que la mayoría de los Decretos que prevén la posibilidad de aplicar multas, se adecúan al régimen previsto por la Ley N.º 16.112, de 30 de mayo de 1990, por el cual se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Más concretamente, a la modificación introducida por el artículo 366 de la Ley N.º 17.930, de 19 de diciembre de 2005.

La redacción original del artículo 6 establecía lo siguiente: "El Ministerio controlará si las actividades públicas o privadas cumplen con las normas de protección al medio ambiente. Los infractores serán pasibles de multas a fijarse entre 10 UR (diez unidades reajustables) y 5.000 UR (cinco mil unidades reajustables) en los términos que establezca la reglamentación.". Posteriormente, el artículo 366 de la Ley N.º 17.930, de 19 de diciembre de 2005 elevó este tope a 10.000 U.R.; y más reciente en el tiempo, el artículo 168 de la Ley N.º 19.535 de 25 de setiembre de 2017, elevó este tope a 50.000 U.R.

Por último, destacamos que el artículo 454 de la Ley N.º 16.170, de 28 de diciembre de 1990, se creó el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), el cual es administrado por el Ministerio de Ambiente, el que tendrá su titularidad y disponibilidad y se integrará con ciertos recursos, entre los que se encuentra las multas establecidas en violaciones a las normas referentes a la protección del ambiente¹⁰.

b. Sanciones no pecuniarias

i. Apercibimiento

El apercibimiento es una sanción de tipo no pecuniaria y se encuentra en el literal A del artículo 15 de la Ley N.º 17.283. El apercibimiento requiere dos condiciones para que pueda aplicarse: (i) el infractor debe carecer de antecedentes en la comisión de infracciones de la misma o similar naturaleza; y (ii) la infracción debe ser considerada leve.

Es decir, el apercibimiento no aplicará en el elenco de infracciones catalogadas por la normativa ambiental como "grave". La normativa

¹⁰ El artículo 516 de la Ley N.º 19.924, de 18 de diciembre de 2020, estableció lo siguiente: "Establécese el Fondo Nacional de Medio Ambiente, creado por el artículo 454 de la Ley N.º 16.170, de 28 de diciembre de 1990, en la redacción dada por los artículos 162 de la Ley N.º 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y 27 de la Ley N.º 17.283, de 28 de noviembre de 2000, y el Fondo de Áreas Protegidas, creado por el artículo 16 de la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000, en la redacción dada por el artículo 166 de la Ley N.º 19.535, de 25 de setiembre de 2017, será administrado por el Inciso 36 "Ministerio de Ambiente", el que tendrá su titularidad y disponibilidad.

Los recursos comprendidos en los fondos a los que refiere este artículo constituirán Recursos de Afectación Especial de los que dispondrá en un 100% (cien por ciento) el Inciso 36 "Ministerio de Ambiente", quedando exceptuado del artículo 594 de la Ley N.º 15.903, de 10 de noviembre de 1987."

ambiental suele elegir habitualmente una técnica, donde no lista qué infracciones son consideradas leves, sino que únicamente se centra en aquellas que son consideradas graves, aclarando generalmente que el resto deberían ser consideradas como leves o graves, en función del grado de apartamiento de las obligaciones establecidas, así como de los antecedentes del infractor. Esto incluye, por ejemplo, las infracciones previstas en los siguientes reglamentos:

- a. Reglamento que asegura la adecuada gestión de las baterías de plomo y ácido usadas o a ser desechadas, listadas en el artículo 23 del Decreto N.º 373/003, de 10 de setiembre de 2003.
- b. Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, listadas en el artículo 22 del Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero de 2005.
- c. Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales, listadas en el artículo 29 del Decreto N.º 349/005, de 21 de setiembre de 2005.
- d. Reglamento de envases, listadas en el artículo 18 del Decreto N.º 260/007, de 23 de julio de 2007.
- e. Reglamento sobre las limitaciones al contenido de plomo en pinturas y barnices, listadas en el artículo 15 del Decreto N.º 69/011, de 15 de febrero de 2011.
- f. Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos derivados del uso de productos químicos o biológicos en la actividad agropecuaria, hortofrutícola y forestal, listadas en el artículo 34 del Decreto N.º 152/013, de 21 de mayo de 2013.
- g. Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos industriales y asimilados, listadas en el artículo 40 del Decreto N.º 182/013, de 20 de junio de 2013.
- h. Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los neumáticos fuera de uso o a ser desechados, listadas en el artículo 22 del Decreto N.º 358/015, de 28 de diciembre de 2015.
- i. Reglamento para la gestión adecuada de los residuos con mercurio, listadas en el artículo 33 del Decreto N.º 15/019, de 8 de enero de 2019.
- j. Reglamento de calidad del aire, listadas en el artículo 55 del Decreto N.º 135/021, de 4 de mayo de 2021.

Consecuentemente, dichos regímenes jurídicos establecen un régimen sancionatorio diferente según las sanciones sean clasificadas como "graves", o como "leves". Recordando que el criterio general es el de definir únicamente cuáles son las infracciones "graves", estableciéndose generalmente que: "Las demás infracciones serán consideradas de leves a graves en función del grado de apartamiento de las obligaciones establecidas en el presente reglamento o en las autorizaciones correspondientes, así como de los antecedentes administrativos de los involucrados en las mismas. La reiteración de faltas consideradas leves se reputará como grave."

Este es el régimen que se establece en el Decreto N° 349/005, y que se repite sustancialmente y con leves variantes (según algunas particularidades de los regímenes específicos) en los siguientes decretos: (i) Decreto N° 373/003; (ii) Decreto N° 260/007; (iii) Decreto N° 69/011; (iv) Decreto N° 152/013; (v) Decreto N° 182/013; (vi) Decreto N° 358/015; (vii) Decreto N° 15/019; y (viii) Decreto N° 135/021. El régimen previsto en los siguientes decretos escapa a esta lógica, previendo cuáles son las infracciones leves:

1. El artículo 22 del Decreto N° 52/005, en la redacción dada por el artículo 2 del Decreto N° 294/019. Dicho artículo prevé infracciones leves y graves.
2. El artículo 13 del Decreto N° 405/021, el cual aclara que: "Las infracciones serán consideradas leves, cuando solamente impliquen un incumplimiento administrativo, sin consecuencias ambientales."

Pongamos un ejemplo vinculado con el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental. De conformidad con el Decreto N° 349/005 (*"Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales"*), se considera grave el hecho de haber ejecutado cualquiera de las actividades, construcciones u obras incluidas en el artículo 2 del referido decreto, sin contar con la Autorización Ambiental Previa, cuando el proyecto correspondiente pudiera ser clasificado en las categorías "B" o "C" del artículo 5 (literal "a" del artículo 29).

Siguiendo con el ejemplo, esto querrá decir que la instalación de una industria de más de una hectárea de desarrollo fabril requiere contar (previamente) con una Autorización Ambiental Previa; tal como lo prevé el numeral 19 del artículo 2 del Decreto N.º 349/005¹¹.

El régimen sancionatorio varía según hubiera sido clasificado dicho proyecto en la categoría "A", o en las categorías "B" o "C" del artículo 5 del Decreto N.º 349/005. Para el primer caso (Categoría "A"), la infracción deberá ser considerada como leve, por lo cual las multas, de conformidad con el literal a) del artículo 30 del Decreto N.º 349/005, van entre 10 (diez) y 1000 (un mil) UR (unidades reajustables). Para

¹¹ Artículo 2.- (Ámbito de aplicación). Requerirán la Autorización Ambiental Previa, las actividades, construcciones u obras que se detallan a continuación, sean las mismas de titularidad pública o privada:
19) Construcción de unidades o complejos industriales o agroindustriales, o puesta en funcionamiento de unidades que no hubieren operado continuamente por un período ininterrumpido de más de 2 (dos) años, que presenten alguna de las siguientes características:

- a. más de una hectárea de desarrollo fabril, incluyendo a esos efectos, el área construida, las áreas de operaciones logísticas y los sistemas de tratamiento de emisiones y residuos;
- b. fundición de metales con una capacidad de procesamiento mayor o igual a 50 (cincuenta) toneladas anuales;
- c. fabricación de sustancias o productos químicos peligrosos cualquiera sea su capacidad de producción;
- d. fraccionamiento y almacenamiento de sustancias o mercaderías peligrosas.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente determinará a estos efectos, el listado de los productos y mercaderías peligrosas, pudiendo establecer cantidades o capacidades específicas.

el segundo caso (Categorías "B" y "C"), la infracción deberá ser considerada como grave, por lo cual las multas, de conformidad con el literal b) del artículo 30 del Decreto N° 349/005, van: (i) por la primera infracción considerada grave entre 200 (doscientas) y 3500 (tres mil quinientas) UR (unidades reajustables); y (ii) por la segunda y subsiguientes infracciones consideradas graves entre 300 (trescientas) y 5000 (cinco mil) UR (unidades reajustables).

ii. Difusión pública

Esta posibilidad constituye una excepción al régimen de non bis in idem. El literal B) del artículo 15 de la Ley N.º 17.283 establece que en forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder a la difusión pública de la resolución sancionatoria, la cual será a costa del infractor cuando se realice a través de la publicación en dos diarios de circulación nacional y uno del departamento donde se cometió la infracción.

Si bien esta sanción es de tipo no pecuniaria, aunque el infractor deberá pagar los costos de la publicación de la resolución sancionatoria, ésta podría conllevar graves consecuencias sobre la imagen y reputación de una empresa. Principalmente, en los tiempos actuales donde los consumidores cada vez miran más los impactos de dichas empresas sobre el ambiente.

iii. Decomiso

El literal C) del artículo 15 de la Ley N° 17.283 establece otra excepción al principio de non bis in idem. Según la doctrina, el decomiso es la pérdida definitiva de un bien, sin indemnización por razones de seguridad, moralidad o salubridad pública. Es decir, implica una limitación a la propiedad privada para proteger el interés público (Saettone, 2003, p. 125).

En este sentido, dicho artículo establece lo siguiente: "En forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder al decomiso de los objetos o del producto de la actividad ilícita, así como de los vehículos, naves, aeronaves, instrumentos y dispositivos directamente vinculados a la comisión de la infracción o al tránsito de los objetos o productos, sin que resulte relevante el titular de la propiedad de los mismos (...)".

En virtud de este artículo, el decomiso no podría aplicarse a infracciones consideradas leves ("cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves").

En materia de caza, el artículo 170 de la Ley N° 19.535 establece una solución distinta. Esto por cuanto habilita a que el Ministerio de Ambiente, cuando corresponda la imposición de sanciones por infracción a las normas de protección de la fauna, en forma

acumulativa con otras sanciones, pueda proceder al decomiso de las armas, artes de caza y equipos para el depósito y conservación de los frutos de la caza, cualquiera sea la gravedad de la infracción, y el propietario de los mismos. Es decir, en estos casos no deberá tratarse de infracciones que "no sean consideradas leves", como sí lo exige la Ley N.º 17.283.

iv. Suspensión

El literal D) del artículo 15 de la Ley N.º 17.283 prevé la posibilidad de aplicar la suspensión como sanción: "Disponer la suspensión por hasta ciento ochenta días de los registros, habilitaciones, autorizaciones, permisos o concesiones de su competencia y cuando se trate de infracciones que sean consideradas graves o de infractores reincidentes o continuados, disponer la caducidad de tales registros, habilitaciones, autorizaciones, permisos o concesiones."¹².

A nivel jurisprudencial se ha discutido las diferencias entre la suspensión como sanción, de la suspensión como medida complementaria, y en este último caso, si era necesario conferir vista previa. A continuación analizaremos las conclusiones de este aspecto brindadas por la jurisprudencia.

VIII. Diferencias entre la suspensión de actividades como sanción y como medida complementaria. Análisis jurisprudencial

A. Aspectos generales

Este tema tiene especial relevancia entre la suspensión de actividades, respecto de la cual se ha discutido si existe una suspensión de actividades prevista como sanción (literal "D" del artículo 15 de la Ley N.º 17.283) y una prevista suspensión prevista como medida complementaria (literal "D" del artículo 14 de la Ley N.º 17.283).

El entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sostuvo por muchos años que la suspensión de actividades podría ser dictada sin previa vista, principalmente en casos donde se hubiere ejecutado alguna actividad, construcción u obra, que no hubiere obtenido las autorizaciones ambientales reguladas por el Decreto N.º 349/005.

¹² La posibilidad de suspender actividades ya estaba prevista anteriormente en virtud del artículo 453 de la Ley N.º 16.170, de 28 de diciembre de 1990 que disponía lo siguiente: "El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sin perjuicio de la imposición de multas, podrán adoptar medidas tendientes a suspender o hacer cesar los actos que afectan el medio ambiente, tanto sea de contaminación del aire, como de las aguas o similares. A esos efectos podrá requerir del Ministerio del Interior y de la Prefectura Nacional Naval en su caso, el auxilio necesario para hacerlas cumplir.

En caso de infracciones graves o reiteradas por parte de un establecimiento industrial o comercial, el Poder Ejecutivo podrá disponer su clausura temporaria o definitiva, según los casos, previo informe del Ministerio competente."

Todo esto, en virtud de lo dispuesto en el literal "D" del artículo 14 de la Ley N.º 17.283 que prevé la posibilidad de aplicar la suspensión de actividades como medida provisional o cautelar. Sin perjuicio de ello, existieron dos sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hicieron rever esta postura al referido Ministerio. Esta medida complementaria se diferenciaría de la suspensión de actividades prevista como sanción en el artículo 15 de la Ley N.º 17.283 (literal "D"), donde sí sería necesario conferir vista previa.

B. Sentencia del TCA No. 635/2016, de 18 de octubre de 2016. GOLDEN SAND SRL con ESTADO. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. Acción de Nulidad" (Ficha No. 238/2014)

a. Antecedentes

La sentencia en cuestión tiene relación con una demanda de nulidad contra la Resolución N.º 767/2013, dictada por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con fecha 24 de junio de 2013, por la cual se dispuso – entre otros aspectos – "1º- Suspender en forma inmediata las actividades de extracción de arena de la actora, realizadas en el álveo del Arroyo Sauce, ante las modificaciones perjudiciales constatadas, respecto de la configuración y estructura de la faja de defensa de costas del Río de la Plata". La misma fue anulada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por los argumentos que pasaremos a analizar a continuación.

La actora argumentó que la Administración debió otorgarle vista con anterioridad a la imposición de la sanción¹³; y no como lo hizo, cuando está plenamente operativa la misma. Todo lo cual habría afectado su derecho de defensa. Asimismo, argumentó que la sanción de suspensión sin límite temporal es inválida, y que esta sanción constituiría una clausura encubierta, lo cual es competencia el Poder Ejecutivo, y no el Ministerio de Ambiente.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente argumentó que al incumplirse las condiciones de extracción relativas a la extracción de áridos, lo facultaban para ordenar la suspensión de actividades, en virtud de lo dispuesto por el artículo 14 (literal D) de la Ley N.º 17.283.

b. Decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal sostuvo en primer lugar, que el Ministerio de Ambiente tiene competencias para dictar el acto en cuestión cuyo objeto era la suspensión de actividades, en virtud de lo dispuesto por el artículo 14

¹³ El actor se basó en el artículo 76 del Decreto N.º 500/991, que exige el otorgamiento de vista previa al interesado en caso de procedimientos seguidos de oficio en los que vaya a recaer una sanción o cualquier perjuicio al administrado.

de la Ley N.º 17.283, que establece la posibilidad de dictar los siguientes actos: (i) dictar los actos administrativos y realizar las operaciones materiales para prevenir, impedir, disminuir, vigilar y corregir la depredación, destrucción, contaminación o el riesgo de afectación del ambiente (literal a); y (ii) disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental (literal d). Y concluyó que: "(...) el Ministerio no ha resuelto la clausura del emprendimiento, como incorrectamente sostiene la accionante, sino solamente la suspensión inmediata de las actividades, ante la constatación de una afectación al medio ambiente, medida para la cual posee expresas facultades legales."

Sostuvo el Tribunal, en fallo acordado por mayoría que por más que el acto encausado disponga una suspensión preventiva (medida de carácter provisional), y que no implica propiamente una sanción, no debería adoptarse sin oír a la parte que resultaría afectada. Es decir, que según el referido Tribunal, aún cuando la autoridad competente disponga de facultades para suspender preventivamente actividades por un particular, esto no significa que no se le deba conferir la oportunidad de defensa.

Este sería el criterio general, pero que admitiría excepciones: "(...) es posible que en determinadas situaciones pueda ser necesario adoptar medidas provisionales sin escuchar previamente al particular que resultará afectado por la medida, sea ello por razones de urgencia (*periculum in mora*), sea para evitar una posible frustración de la eficacia de la medida en caso de que el afectado la conozca con anterioridad, sea por otras razones que debidamente justifiquen la adopción de la decisión sin conferir audiencia previa al interesado. Tales razones ciertamente están ausentes en el caso, por lo que no se justifica el dictado del acto encausado sin haber otorgado vista previa al interesado."

Y concluye el Tribunal que si bien el Ministerio contaba con facultades suficientes para adoptar dicha medida provisional (suspensión de actividades en virtud del literal d del artículo 14 de la Ley N.º 17.283): "(...) en tanto implica un claro perjuicio para el particular, desde que supone la paralización de sus actividades por tiempo indeterminado, debe de regla estar precedida por el otorgamiento de vista previa. Ello, salvo que se hubiera justificado la existencia de urgencia en el dictado de la medida, o que se hubieran esgrimido razones que justificaren la necesidad de adoptarla sin dar noticia al administrado por el riesgo de que éste pudiera frustrar su eficacia; extremos éstos que ciertamente no se verifican en obrados."

Y agregó que: "(...) también en el presente la naturaleza cautelar de la medida de suspensión adoptada por la Administración no enerva el deber que pesa sobre ésta de conferir vista previa a su dictado, especialmente desde que nada indica que la medida dispuesta se

hubiera frustrado si la accionante se enteraba previamente de la voluntad del MVOTMA de proceder a la suspensión.”.

En consecuencia, por aplicación de los principios generales, tratándose de un procedimiento seguido de oficio y en virtud de que el acto impone perjuicios al administrado, correspondería de regla conferirle vista previa, a efectos de que pueda articular debidamente su defensa y eventualmente ofrecer sus probanzas: “¹⁴.

El derecho a defenderse en vía administrativa está consagrado en los artículos 75 y 76 del Decreto N° 500/991, no obstante lo cual, se admite pacíficamente por doctrina y jurisprudencia que tiene linaje constitucional, pues surge de los arts. 66 y 72 de la Constitución de la República, y ha sido también recogido en instrumentos internacionales, como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8), con rango legal en nuestro ordenamiento.”.

C. Sentencia del TCA No. 330/2018, de 28 de agosto de 2018. “RAMÓN C. ALVAREZ S.A. con ESTADO. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. Acción de Nulidad” (Ficha No. 335/2016).”

a. Antecedentes

Por Resolución N° 1159/2015 dictada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con fecha 18 de setiembre de 2015, se dispuso – entre otros aspectos - la suspensión en forma inmediata de todas las actividades relacionadas con los trabajos de extracción de minerales que se realizan en el padrón 10.304 de la 3ª Sección Judicial del departamento de Rivera (dentro del área natural protegida “Valle del Lunarejo”, e incorporada al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por Decreto N° 476/009, de 14 de octubre de 2009), por parte de la empresa actora, hasta tanto no se solicitaren y se obtuvieran las autorizaciones ambientales correspondientes.

La parte actora sostuvo que no se le otorgó la vista previa de precepto, por lo que se imposibilitó que la actora ejerciera su derecho de defensa. La resolución adoptó dos decisiones perjudiciales para la empresa: a) la obligó a suspender la actividad extractiva; b) la conminó a comenzar de manera inmediata la recuperación de la zona.

¹⁴ A nivel jurisprudencial en la Sentencia del TCA No. 635/2016, de 18 de octubre de 2016 (Acción de Nulidad”; Ficha No. 238/2014) se ha sostenido que: “En consecuencia, por aplicación de los principios generales, tratándose de un procedimiento seguido de oficio y en virtud de que el acto impone perjuicios al administrado, corresponde de regla conferirle vista previa, a efectos de que pueda articular debidamente su defensa y eventualmente ofrecer sus probanzas.

El derecho a defenderse en vía administrativa está consagrado en los artículos 75 y 76 del Decreto N° 500/991, no obstante lo cual, se admite pacíficamente por doctrina y jurisprudencia que tiene linaje constitucional, pues surge de los arts. 66 y 72 de la Constitución de la República, y ha sido también recogido en instrumentos internacionales, como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8), con rango legal en nuestro ordenamiento.”.

En este sentido: "Concluyó que en virtud de la falta de otorgamiento de la vista previa y aún el dictado de una resolución perjudicial sin posibilitar a la actora el ejercicio del derecho de defensa, vulnerando el debido procedimiento, el acto resulta nulo.". En virtud de lo expuesto, la parte actora solicitó la anulación de la resolución impugnada.

Respecto del otorgamiento de la vista previa en lo que refiere a la suspensión de actividades la demandada argumentó lo siguiente: "(...) en la especie no se requiere dictado de vista previa, dado que la suspensión de actividades se trata de una medida de protección del ambiente, prevista en el literal D) del art. 14 de la Ley 17.283, claramente diferenciada de las sanciones, donde sí es preceptiva la vista previa."

La Sentencia del TCA No. 330/2018 procedió a acoger la demanda de nulidad incoada, y en su mérito anuló el acto administrativo impugnado, en virtud de los argumentos que pasaremos a analizar a continuación.

b. Decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo analizó la falta de vista previa a la actora del acto por el cual se suspenden las actividades de extracción de minerales, y su presunta ilegitimidad del acto encausado. A juicio de la mayoría del Tribunal: "le asiste razón a la accionante, desde que resulta de aplicación la norma prevista en el art. 76 del Decreto N° 500/991, que exige el otorgamiento de vista previa al interesado en caso de procedimientos seguidos de oficio en los que vaya a recaer una sanción o cualquier perjuicio al administrado. Disposición que, sin perjuicio de estar recogida expresamente en el citado decreto, tiene fundamento constitucional (vía arts. 66 y 72 de la Carta) (...)"

Asimismo, sostuvo que: "Cabe anotar que en materia de medidas de carácter provisional, tales como la adoptada por la Administración en el caso de obrados, existen antecedentes jurisprudenciales del Tribunal en los cuales ante situaciones de algún modo similares a la presente, se ha entendido que no se requería otorgar vista previa."

Aunque luego señala que: "La actual integración de la Sala, en posición adoptada por mayoría, no tiene el honor de compartir la tesitura expuesta en las sentencias que vienen de citarse. Por el contrario, se estima que por más que el acto encausado disponga una suspensión preventiva, esto es, una medida de carácter provisional, que no implica propiamente una sanción, ello no justifica que la medida se haya aplicado sin oír a la parte que resultaría afectada. En tal sentido, el hecho de que la Administración tenga facultades para dictar medidas provisionales, como por ejemplo la de suspender preventivamente las actividades desarrolladas por un particular, no significa necesariamente que tal potestad deba ser ejercida sin conferir la oportunidad de defensa previa."

Y luego concluye que: "(...) la regla de principio debe ser el otorgamiento de dicha audiencia al particular antes de adoptarse la medida provisional en cuestión, salvo que concurran en el caso concreto determinadas circunstancias excepcionales que puedan justificar el dictado de la medida sin oír a quien va a resultar afectado (circunstancias que, en el presente caso, no se verifican o no han sido debidamente fundadas).

En otras palabras, es posible que en determinadas situaciones pueda ser necesario adoptar medidas provisionales sin escuchar previamente al particular que resultará afectado por la medida, sea ello por razones de urgencia (*periculum in mora*), sea para evitar una posible frustración de la eficacia de la medida en caso de que el afectado la conozca con anterioridad, sea por otras razones que debidamente justifiquen la adopción de la decisión sin conferir audiencia previa al interesado. Tales razones ciertamente están ausentes en el *casus*, por lo que no se justifica el dictado del acto encausado sin haber otorgado vista previa al interesado."

En definitiva, el Tribunal entendió que: "En efecto, si el citado Ministerio, a partir del informe elaborado por sus técnicos, consideraba que la actora no estaba cumpliendo con las condiciones oportunamente impuestas para el desarrollo de su actividad de extracción de arena, podía disponer la suspensión preventiva de la actividad, pues a ello lo faculta el art. 14 lit. D) de la Ley 17.283. Pero tal medida, en tanto implica un claro perjuicio para el particular, desde que supone la paralización de sus actividades por tiempo indeterminado, debe de regla estar precedida por el otorgamiento de vista previa. Ello, salvo que se hubiera justificado la existencia de urgencia en el dictado de la medida, o que se hubieran esgrimido razones que justificaren la necesidad de adoptarla sin dar noticia al administrado por el riesgo de que éste pudiera frustrar su eficacia; extremos éstos que ciertamente no se verifican en obrados."

Por último, se señaló que: "En resumen, concluye la Sala, en mayoría, que correspondía en el caso el otorgamiento de vista previa a la accionante, para que ésta pudiera efectuar sus descargos y eventualmente ofrecer sus probanzas antes de que se procediera a la suspensión de su actividad de extracción de arena.

La omisión de la Administración demandada de otorgar la correspondiente oportunidad de defensa en forma previa al dictado de la medida de suspensión, inficiona de nulidad el acto enjuiciado por falta de un presupuesto de procedimiento y, por tanto, se impone su anulación."

D. Conclusiones de las sentencias antes referidas. El criterio del TCA en lo que refiere a la suspensión de actividades

En virtud de lo dispuesto por las sentencias analizadas anteriormente, se podría desprender cuáles son los criterios del TCA en lo que respecta

a las medidas previsionales, como la suspensión preventiva de actividades.

En este sentido, el TCA ha entendido que el principio general es que las medidas previsionales, como la suspensión preventiva de actividades, deben de regla dictarse previa vista del interesado, para permitir su derecho de defensa.

En forma excepcional, se podría dictar dichas medidas previsionales sin vista previa en los siguientes casos:

1. Por razones de urgencia (*periculum in mora*).
2. Para evitar una posible frustración de la eficacia de la medida en caso de que el afectado la conozca con anterioridad.
3. Otras razones que debidamente justifiquen la adopción de la decisión sin conferir audiencia previa al interesado.

IX. Régimen de prescripción respecto a las normas ambientales

El artículo 169 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, establece el régimen de infracciones administrativas que se cometan contra las normas de protección del ambiente. Dicho régimen establece que las infracciones administrativas prescriben a los ocho años cuando se tratare de infracciones consideradas graves, y a los cinco años respecto de las restantes.

La norma aclara que los plazos de prescripción referidos se computarán desde el día en que la infracción se hubiese cometido, desde su terminación si fuese continuada, o desde que pudo ser detectado el daño producido al ambiente si sus efectos no fuesen manifiestamente perceptibles.

Por otro lado, se diferencia dicho régimen con el previsto para las sanciones administrativas, correspondientes a las infracciones previstas en este artículo, que prescribirán a los cuatro años, a contarse desde el día siguiente a aquel en que quede firme el acto administrativo por el que se imponga la sanción.

Por último, se aclara que los plazos anteriores no son de aplicación respecto de otras medidas no sancionatorias, que sean de aplicación ante infracciones a las normas de protección del ambiente, tales como las medidas complementarias previstas por el artículo 14 de la Ley N° 17.283.

X. Auxilio de la fuerza pública

De conformidad con el artículo 453 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el Ministerio de Ambiente puede requerir del Ministerio del Interior y de la Prefectura Nacional Naval el auxilio necesario para hacer cumplir las medidas tendientes a suspender o hacer cesar los actos que afecten el medio ambiente, ya sea respecto de la

XI. La solidaridad

Existen diversas normas que establecen un régimen de solidaridad respecto a la infracción administrativa sobre normas de protección del ambiente, incluyendo la evaluación del impacto ambiental, el régimen de caza, y la protección de la faja de defensa de costas. A continuación analizaremos cada uno de estos regímenes.

A. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental

El artículo 11 de la Ley N° 16.466, en la redacción dada por el artículo 521 de la Ley N° 19.924, 18 de diciembre de 2020, establece un régimen de solidaridad por el cual: *“Los titulares y sucesores a cualquier título, de derechos reales, posesión o tenencia de los bienes inmuebles afectados, de las actividades, construcciones u obras comprendidas en lo dispuesto por el artículo 6° de esta ley, y las que la reglamentación determine, así como los profesionales a cargo de su ejecución, dirección u operación, serán solidariamente responsables, administrativa y civilmente, por la realización de aquellas que no hubieren obtenido la autorización ambiental correspondiente, según lo previsto en la presente ley y su reglamentación así como por el apartamiento de las condiciones establecidas en dicha autorización o en los antecedentes que hayan dado mérito a su otorgamiento.”.*

B. Régimen de la costa

Por último, otra de las normas que prevé una solidaridad por infracción a las normas de responsabilidad ambiental es el artículo 452 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, en la redacción dada por el art. 171 de la Ley N° Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017. Dicho artículo prevé un régimen de infracción respecto del acceso de vehículos a la faja de defensa de costas.

Dicho régimen prohíbe las acciones de particulares que mediante la utilización de vehículos de cualquier especie accedan a la faja de defensa de costas a que refiere el artículo 153 del Código de Aguas.

Es importante resaltar que esta prohibición rige únicamente para particulares, por lo que no alcanza a vehículos de organismos públicos. Por ejemplo, de la Prefectura Nacional Naval, Dirección Nacional de Bomberos, entre otros.

Las infracciones a la prohibición antes referida podrán ser sancionadas por el Ministerio de Ambiente con: (i) apercibimiento cuando el infractor carezca de antecedentes en la comisión de infracciones de la misma naturaleza; (ii) multa de 5 UR (cinco unidades reajustables) a 25 UR (veinticinco unidades reajustables). El monto de la sanción podrá incrementarse en un 50% (cincuenta por ciento) por cada reincidencia.

Es importante resaltar que dicho artículo establece que los propietarios y los conductores de los vehículos respectivos, son solidariamente

responsables por la sanción antes referida. Esta solución ha dado diversos cuestionamientos por parte de empresas que alquilan vehículos a turistas por ejemplo, ya que serían solidariamente responsables por las infracciones que éstos cometan.

La prohibición antes referida admite ciertas excepciones dispuestas por el Ministerio de Ambiente. Además, se establece la posibilidad de que sin perjuicio de las autorizaciones conferidas a los particulares por los Gobiernos Departamentales, u otros organismos públicos en el marco de su competencia específica. No obstante, dichos organismos o los particulares, en su caso, deberán obtener a los fines de acceder a la faja de defensa de costas, a autorización prevista en el artículo 153 del Código de Aguas.

Por Resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 1990/2017, de 29 de diciembre de 2017, se establecieron excepciones al artículo 452 de la Ley N° 16.736, en la redacción dada por el artículo 171 de la Ley N° 19.535. En este sentido, como excepción al régimen general se incluye el acceso a la faja de defensa de costas: (i) circulando exclusivamente por rutas, calles, caminos, bajadas o estacionamientos, que hubieran sido autorizados de conformidad con la normativa aplicable; (ii) en situaciones de emergencia o para la prestación de asistencia médica; y (iii) en casos particulares, con autorización otorgada por la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

XII. Conclusiones

A diferencia de lo que ocurre con la responsabilidad civil y penal, en Uruguay existe un claro régimen de responsabilidad administrativa por infracción a las normas de protección del ambiente.

En este sentido, los organismos públicos pertinentes, pueden sancionar por el incumplimiento de las normas ambientales. Dentro de los organismos públicos con competencias en la protección del ambiente destacamos el Ministerio de Ambiente (antes Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), que es quien concentra la mayoría de las competencias de protección del ambiente.

En lo que refiere al régimen de infracciones a las normas ambientales, existen diversas leyes que atribuyen competencia al Ministerio de Ambiente para imponer sanciones a los transgresores. En este sentido, existe la posibilidad de aplicar sanciones pecuniarias (multas) y no pecuniarias (difusión pública, entre otras).

Referencias

IGLESIAS ROSSINI, G. F. (2024). Los delitos ambientales en Uruguay. *Revista de derecho*, 23(46).

IGLESIAS ROSSINI, G.F. (2023). Responsabilidad por daño ambiental en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, (56), 1 – 37.

- IGLESIAS ROSSINI, G.F (2022). Protección de la costa y los humedales en Uruguay. *Revista de Derecho - Universidad CLAEH*, (Año I - Número 1), 111 – 127.
- IGLESIAS ROSSINI, G.F. (2020). La protección del ambiente en la Constitución de la República. *Revista de Derecho Público*, (año 29, Número 57), 139 – 157.
- INCHAUSTI PINTO, S. (2021). Las medidas cautelares y provisionales administrativas en materia ambiental. En. N. Veloso Giribaldi, *Principios de Derecho Administrativo sancionador* (pp. 175 – 188). Universidad de Montevideo.
- MULLER, R. (2009). Los principios preventivo y precautorio en el Derecho Ambiental. *Revista de derecho de daños 2008-3: daño ambiental*, pp. 111 - 136.
- SAETTON MONTERO, M. (2003). La protección del medio ambiente por la Ley Nº 17234 (áreas protegidas) y la Ley Nº 17283 que declara de interés general de acuerdo con el art. 47 de la Constitución la protección del medio ambiente. *Revista de Derecho Público*, (24), pp. 117 – 126.

Normas

Uruguay. Constitución de la República.

Uruguay. Ley n.º 9.481, Ley de fauna. *Diario Oficial*, 10 julio 1935.

Uruguay. Ley n.º 16.112, Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Diario Oficial*, 8 junio 1990.

Uruguay. Ley n.º 16.466, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. *Diario Oficial*, 26 enero 1994.

Uruguay. Ley n.º 16.736 (artículo 452). Ley de presupuesto nacional de sueldo, gastos e inversiones. Ejercicio 1995 – 1999. *Diario Oficial*, 12 enero 1996.

Uruguay. Ley n.º 17.220, Ley de introducción desechos peligrosos. *Diario Oficial*, 17 noviembre 1999.

Uruguay. Ley n.º 17.283, Ley General del Ambiente. *Diario Oficial*, 12 diciembre 2000.

Uruguay. Ley n.º 19.889 (artículo 295). Ley de Urgente Consideración. *Diario Oficial*, 14 de julio de 2020.

Uruguay. Decreto n.º 373/003, Reglamento que asegura la adecuada gestión de las baterías de plomo y ácido usadas o a ser desechadas. *Diario Oficial*, 18 setiembre 2003.

Uruguay. Decreto n.º 52/005, Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial, 25 febrero 2005.

Uruguay. Decreto n.º 349/005, Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales. Diario Oficial, 3 enero 2005.

Uruguay. Decreto n.º 260/007, Reglamento de la Ley de Envases. Diario Oficial, 30 julio 2007.

Uruguay. Decreto n.º 69/011, Reglamento sobre las limitaciones al contenido de plomo en pinturas y barnices. Diario Oficial, 23 febrero 2011.

Uruguay. Decreto n.º 152/013, Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos derivados del uso de productos químicos o biológicos en la actividad agropecuaria, hortofrutícola y forestal. Diario Oficial, 29 mayo 2013.

Uruguay. Decreto n.º 182/013, Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos industriales y asimilados. Diario Oficial, 27 junio 2013.

Uruguay. Decreto n.º 358/015, Reglamento para la gestión ambientalmente adecuada de los neumáticos fuera de uso o a ser desechados. Diario Oficial, 8 enero 2016.

Uruguay. Decreto n.º 15/019, Reglamento para la gestión adecuada de los residuos con mercurio. Diario Oficial, 23 enero 2019.

Uruguay. Decreto n.º 135/021, Reglamento de calidad del aire. Diario Oficial, 13 mayo 2021.