

Serie: Documentos de Trabajo – N° 4

**ANTEPROYECTO DE LEY DE
ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS**



Adolfo Gelsi Bidart

Con el apoyo técnico de:
Carolina Sans, Francisco Rilla, Alvaro Díaz

*Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los
Humedales del Este (PROBIDES)*

ANTEPROYECTO DE LEY DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Rocha, octubre de 1995

CATALOGACIÓN EN PUBLICACIÓN (CIP)

Gelsi Bidart, Adolfo.

Anteproyecto de Ley de Áreas Silvestres Protegidas / Adolfo Gelsi Bidart, Carolina Sans, colab.,
Francisco Rilla, colab., Álvaro Díaz, colab.- Rocha, UY : PROBIDES, 1995.

11 p. (*Documentos de Trabajo; 4*)

TABLA DE CONTENIDO

I. ORIENTACIÓN DE LAS SUGERENCIAS	4
II. BASES SUGERIDAS PARA LA NORMATIVA	5
Capítulo 1 - Objeto	5
Capítulo 2 - Competencia	8
Capítulo 3 - Régimen de financiamiento	10
Capítulo 4 - Sanciones	10
Capítulo 5 - Régimen transitorio y permanente.....	10
Capítulo 6 - Personal afectado en organismos públicos	11

I. ORIENTACION DE LAS SUGERENCIAS

Las áreas silvestres protegidas constituyen espacios naturales de variable extensión y con valores paisajísticos especiales. Presentan altos índices de diversidad biológica donde son factibles procesos ecológicos y evolutivos promoviendo, a través del manejo de sus recursos, la conservación y el desarrollo.

Las áreas silvestres protegidas deben ser el ámbito donde llevar a cabo actividades de educación, investigación científica y técnica, recreación y producción sustentable de bienes y servicios. Las áreas silvestres son asimismo testimonio de la propia naturaleza cuando no se la agrede.

Todo esto ha de encararse como parte de un proceso evolutivo, variable, no rígido, abierto al porvenir, cuyos resultados son imprevisibles y, por ende, requiere una atención permanente de los científicos y de los diferentes actores sociales y organismos competentes.

El enfoque ha de ser nacional, con especial apertura a lo regional (MERCOSUR). Se deben tener en cuenta las necesidades y las posibilidades de nuestro país; no es cosa “de otros”, sino de cada nación conforme a lo suyo propio y en el proceso de desarrollo unido con la naturaleza. Ésta y nuestra población son las únicas bases que efectivamente disponemos para seguir adelante.

Si bien hay áreas silvestres protegidas, se necesita un sistema en el que se correlacionen, coordinen, ordenen y organicen. Los grandes objetivos de un sistema de áreas protegidas incluyen contenidos éticos (corresponsabilidad del presente y de éste frente al provenir); estéticos (paisaje, recreación); educativos (formación e investigación); culturales (protección de elementos antropológicos, arqueológicos e históricos) y económico-sociales (desarrollo sustentable, experimentado con la participación de la población local).

En el plano estrictamente jurídico, nuestro país ha contraído deberes frente a la comunidad interna en virtud de la Constitución (Art. 7 sobre el derecho a la vida y a la calidad de vida) y específicamente al realizar declaraciones de áreas silvestres protegidas.

También ha contraído deberes frente a la Comunidad Internacional al ratificar diferentes Convenios Internacionales relativos a la conservación de la biodiversidad.

II. BASES SUGERIDAS PARA LA NORMATIVA

Capítulo 1 - Objeto

Art. 1 (Interés nacional - Orden público)

1. Declárase de interés nacional la creación y adecuado manejo de un “Sistema o Red de Áreas Naturales o Silvestres Protegidas” que abarque todo el país y se integre en el proyecto de relación hombre-naturaleza y en cada una de sus manifestaciones.
2. Declárense de orden público las disposiciones legales relativas a la preservación, conservación, manejo y administración de las áreas silvestres protegidas.

Art. 2 (Ámbito de aplicación)

1. La selección de áreas ha de efectuarse entre las que lo natural prefiere o predomina por su excepcional riqueza; la representatividad de ecosistemas; la existencia de recursos naturales renovables amenazados; los valores arqueológicos (v. gr. “cerrito de indios”), antropológicos, culturales, históricos, etcétera.
2. La selección se practicará aplicando las directivas internacionales a la realidad nacional, sus necesidades y medios disponibles.
3. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) determinará, además, la significación de áreas silvestres protegidas y su vinculación con las circundantes.

Art. 3 (Fuentes internacionales)

1. El Estado ratifica los compromisos contraídos a nivel internacional acerca del concepto de las áreas silvestres protegidas desde el punto de vista ambiental, en su sentido más amplio (ambiental, cultural y arqueológico).
2. En especial se han aplicado y es voluntad del Estado verificar su aplicación integral, los siguientes Convenios Internacionales:
 - Ley 13.776 - 14/10/69 Convención para la protección de la fauna, de la flora y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, suscrito por nuestro país el 21/11/40.
 - Ley 15.337 - 29/10/82 Convención de Ramsar, signado por Uruguay el 02/02/71.
 - Decreto 706/86 - 04/11/86 Reserva Mundial de la Biosfera Bañados del Este.
 - Ley 15.964 - 28/06/88 Aprueba Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural.

- Ley 16.408 - 05/11/93 Aprueba Convenio sobre Diversidad Biológica.
- Ley 16.062 - 06/10/89 Aprueba Convención sobre Conservación de especies migratorias de animales silvestres, suscrita en Bonn, 1979.

Art. 4 (Calificación de áreas principales a proteger)

1. Las principales categorías aplicables a las áreas a proteger se adoptan según recomendaciones de organismos internacionales competentes (Categorías de Manejo de Áreas Protegidas de la Unión Mundial para la Naturaleza - UICN 1994) y son las siguientes:

A. Categorías de Reconocimiento Internacional

Reserva de la Biosfera: se funda en ejemplos representativos de biomas naturales; o características naturales no habituales; paisajes armoniosos; ecosistemas determinados o modificados que puedan restituirse a su estado natural.

Sitio Ramsar: se denominan humedales a las extensiones de marismas, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres y saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros (Ramsar 1971).

B. Categorías de Reconocimiento Nacional

Parque Nacional: *área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación (Categoría II UICN).*

Definición Área terrestre y/o marina natural designada para: a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras; b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean contrarios a los propósitos por los cuales fue designada el área; y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, las cuales deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.

Monumento Natural: *área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas (Categoría III UICN).*

Definición Área que contiene una o más características naturales o naturales/culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por su importancia cultural.

Área de Manejo de Hábitat/Especies: ***área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión (Categoría IV UICN).***

Definición Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.

Paisaje Terrestre/ Marino Protegido: ***área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos con fines recreativos (Categoría V UICN).***

Definición Superficie de tierra, con costa y mares según sea el caso, en la cual las interacciones del ser humano con la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter propio con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.

2. El MVOTMA podrá modificar, restringir o aumentar las categorías que se adoptan, según lo aconseje la evolución científico-técnica y de acuerdo con la que se produzca a nivel internacional con la participación de nuestro país. En tales casos, el Poder Ejecutivo elevará al Poder Legislativo, la pertinente iniciativa, para su inclusión en la ley.

Art. 5 (Finalidad del Sistema)

Se armonizarán los criterios para la determinación de las áreas silvestres protegidas, de conservación, manejo y administración de las mismas, informando, sin perjuicio de las especificidades de cada cual, las orientaciones y organizaciones pertinentes, para todas las que existan o se establezcan en el país.

Art. 6 (Objetivos)

Los grandes objetivos que se pretende alcanzar por medio del Sistema de áreas Silvestres Protegidas son, en general, los siguientes:

- A) Conservar la naturaleza en sus principales manifestaciones en Uruguay, no como meros “museos” o “islas” en el ambiente, sino como elementos testimoniales del mismo y de relación con su conjunto, al par que como elementos de realización efectiva de desarrollo sustentable en base al respeto de la naturaleza y al apoyo de la misma para la mejora del desarrollo.
- B) Proteger la diversidad genética, especies y poblaciones de fauna y flora autóctonas; en especial las amenazadas, así como evitar el deterioro de cuencas hidrográficas, de los suelos, de las formaciones geológicas y geomorfológicas, los paisajes naturales y culturales.
- C) Promover la investigación científica.
- D) Promover oportunidades para la educación ambiental, el turismo ecológico y la recreación al aire libre conforme a las características naturales y culturales de cada área.
- E) Proteger los objetos, sitios y estructuras arqueológicas, culturales, históricas como patrimonio cultural de la nación y para la investigación científica.

Capítulo 2 - Competencia

Art. 7 (Poder Ejecutivo - P.E.)

1. Corresponde al Poder Legislativo expedir las leyes que fijen las estructuras fundamentales relativas a áreas silvestres protegidas; y al P.E., actuando en Consejo de Ministros o con el MVOTMA, la concreción, ejecución y aplicación de aquéllas. Todo sin perjuicio del deber de toda persona pública o privada y de toda autoridad nacional, departamental o local, de colaborar en la promoción, prevención y conservación de cada área silvestre protegida y del sistema relativo a las mismas.
2. El P.E., por vía de Acuerdos, Convenios o otros actos, podrá encomendar a otras Autoridades o personas públicas o privadas, por resolución fundada, la titularidad de funciones de preservación, conservación, defensa, administración y manejo de áreas determinadas, conforme a un Programa o Plan adecuados y sin perjuicio de reasumir las funciones encomendadas o delegadas en caso de incumplimiento de lo dispuesto en aquéllas.
3. Se dará especial importancia a los temas de turismo ecológico, a coordinar con el Ministerio de Turismo, y a la formación de Guardaparques y Guías de Naturaleza.

Art. 8 (Procedimiento de declaración)

1. Tiene iniciativa para la declaración de áreas el MVOTMA y cualquier autoridad pública, organismo para-estatal, organismos no gubernamentales ambientalistas (ONGs), grupos de vecinos y titulares de establecimientos.

2. El MVOTMA reglamentará el procedimiento dando adecuada publicidad inspecciones pertinentes, audiencia pública en la zona o a nivel nacional si corresponde, sin perjuicio de las normas generales de procedimiento administrativo.

Art. 9 (Programa de administración y manejo)

1. Realizada la declaración se estructurará un plan director y el MVOTMA resolverá, previo Acuerdos o Convenios en su caso, el otorgamiento de la titularidad respectiva, sin perjuicio de las inspecciones y de las recomendaciones que estime pertinentes a lo largo del seguimiento respectivo.

Se fijarán los plazos para la presentación del Plan y para cada etapa y el límite máximo de su duración.

2. El Plan establecerá los límites previsible y las medidas de conservación, educación, investigación y recreación.
3. La iniciativa presentada por personas ajenas al MVOTMA deberá contar con la asistencia de él o los técnicos respectivos, un Plan Director tentativo y sus programas específicos y las personas u organismos responsables.

Art. 10 (Responsabilidades)

1. La declaración de área silvestre protegida, tendrá efecto a partir de la fecha de publicarse en el Diario Oficial o en dos diarios de adecuada difusión en todo el país.
2. Sea quien fuere el titular del predio o de la explotación que en él se realice, y su estatuto jurídico, público o privado, el mismo debe mantener la zona en su estado natural; conservar la biodiversidad; resaltar los caracteres naturales del área; conservar los valores naturales, antropológicos, arqueológicos, culturales e históricos involucrados.

Deberá además, aplicar las disposiciones que establezca el MVOTMA para la conservación o recuperación de la zona.

El titular queda investido, a partir de la declaración, de la responsabilidad de asegurar las actividades del Plan respectivo como carga social en beneficio de toda la comunidad que él representa.

3. Tratándose de organismo público, para-estatal o de ONG ambientalista, el Plan determinará quien o quienes, concretamente, tienen a su cargo dichas responsabilidades y las consecuencias de no asumirlas.

Art. 11 (Comisión Nacional de Áreas Silvestres Protegidas)

El MVOTMA constituirá una Comisión Nacional de Áreas Silvestres Protegidas integrada por delegados de instituciones relacionadas con las mismas y ONGs

ambientalistas, con el fin de asesorarlo en los problemas concernientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. La Comisión tendrá iniciativa propia en esa materia y será designada por el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros.

Capítulo 3 - Régimen de financiamiento

Art. 12 (Fondo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas)

1. Créase un Fondo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que se administrará por el MVOTMA y que se formará con los impuestos a establecerse en el presupuesto nacional y leyes de rendición de cuentas. El mismo se destinará al mantenimiento y ampliación de áreas silvestres protegidas y al pago de aportes y expropiaciones que se dispongan.

Art. 13 (Exoneración de impuestos)

Como contribución de la sociedad al mantenimiento de áreas silvestres protegidas a cargo de los particulares, los propietarios de las mismas: a) quedan exonerados proporcionalmente al área, de los impuestos nacionales a la propiedad inmueble; b) no computarán dicha área para el pago del impuesto al patrimonio y de los impuestos sobre renta ficta o real de las explotaciones agropecuarias.

Capítulo 4 - Sanciones

Art. 14 (Agravantes y multas)

1. Toda violación a lo dispuesto en materia de áreas silvestres protegidas, se considerará circunstancia particularmente agravante en la vía administrativa, civil o penal.
2. Sin perjuicio de lo precedente cada infracción será sancionada como multa entre ... y ...UR, y con la recomposición del área que será de cargo del infractor.

Capítulo 5 - Régimen transitorio y permanente

Art. 15 (Determinación de áreas silvestres protegidas)

1. Declárense ratificadas todas las declaraciones de áreas silvestres protegidas realizadas hasta el presente, cualquiera sea la autoridad que la haya efectuado.
2. Encomiéndase al MVOTMA la revisión de la situación de cada área, su recategorización y limitación y la formulación de Planes Directores, así como la titularidad respectiva.

3. Fijase el plazo de un año para la mencionada revisión, y encomiéndose el MVOTMA elevar al Parlamento un proyecto de ley con determinación de las áreas silvestres protegidas y de los criterios a aplicar en ellas.
4. Todo titular privado de un área silvestre protegida en el caso de pretender enajenarla, deberá ofrecerla previamente al MVOTMA que tendrá la facultad de adquirirla al precio convenido con un particular o actuar según lo indicado en el Ap. 6.
5. El MVOTMA llevará un Registro de Áreas Silvestres Protegidas; antes de realizar escritura pública de predio rural que implique constitución de derecho real o enajenación del mismo, deberá solicitarse certificado al respecto, el cual habrá de poner en conocimiento de las partes interesadas.
6. Declárese de necesidad y utilidad pública la expropiación de todo predio –área silvestre protegida declarada o que se declare en el futuro– quedando sujeto a las leyes de expropiación pertinentes.

Capítulo 6 - Personal afectado en organismos públicos

Art. 16 (Oficinas y funcionarios)

1. Cabe al respecto diferentes soluciones a determinar por las autoridades públicas.

Señalemos las siguientes:

- a) El MVOTMA fija los criterios y orientaciones y sin perjuicio de las delegaciones que efectúe tiene a su cargo la fiscalización de lo que se realice. Las oficinas con sede en otros Ministerios actuarían como unidades ejecutoras.
 - b) Transferencias de las principales direcciones vinculadas a los temas ambientales al MVOTMA.
 - c) Las direcciones no cambian de sede pero, a los efectos del MVOTMA, sus funcionarios quedarían legalmente en comisión con relación al MVOTMA.
2. Nos permitimos sugerir la conveniencia de establecer en el MVOTMA una Dirección de Áreas Silvestres Protegidas, con descentralización efectiva, por zonas o regiones y real capacidad de actuación para el manejo y administración respectivos, sin perjuicio de la orientación y fiscalización central.

Dicha Dirección habría de encomendarse a un Técnico especialmente capacitado y contaría con el apoyo de una Comisión (o Comité) Asesora integrada por delegados de autoridades públicas, organismos para-estatales y ONGs, relacionados con la temática ambiental.

En cada región o zona, la autoridad delegada contaría, igualmente, con un Consejo Asesor con similar integración, pero en base a los que actúen en la misma zona.