

Serie: Documentos de Trabajo – N° 37

INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA EN LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD



José Luis Sciandro
*Programa de Conservación de la Biodiversidad y
Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este*

**INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA EN LA
CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**

Rocha, noviembre de 2001

Catalogación en publicación (CIP)

2900
SCi

Sciandro, José Luis

Incentivos para la participación voluntaria en la conservación de la biodiversidad /
José Luis Sciandro.—Rocha, UY : PROBIDES, 2001.

23 p. (*Documentos de Trabajo*; 37)
Incluye bibliografía y anexos

ISBN 9974-7611-6-6

1. Legislación ambiental 2. Uruguay I. Título II. Serie

PROBIDES

Ruta 9, km 204 – Rocha – Uruguay

Tel. (047) 25005 y 28021

probides@probides.org.uy - www.probides.org.uy

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	5
1. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	6
1.1. Procedimientos y criterios para el establecimiento de áreas protegidas	6
1.2. Incorporación de predios privados al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.....	7
1.3. Incorporación voluntaria al Sistema Nacional	9
2. Instrumentos jurídicos privados para la conservación de la diversidad biológica. Derecho comparado	10
2.1. Antecedentes	10
2.2. Sistema utilizado en Estados Unidos de Norteamérica.....	11
2.3. Sistema utilizado en Brasil.....	12
3. Instrumentos jurídicos aplicables en el Uruguay	14
3.1. Posición de Gerardo Evia y Eduardo Gudynas	14
3.2. Incentivos para la conservación de tierras privadas	14
3.3. Servidumbres	15
3.4. Las servidumbres voluntarias.....	15
3.5. Ley de Inversiones	17
3.6. Ordenamiento territorial en el ámbito de competencia de los gobiernos departamentales.....	19
3.7. Condominios ecológicos	20
4. Resumen y conclusiones	21
Bibliografía	22
Anexo: Proyecto de “Convenio entre vecinos del Río Cebollatí, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencia Municipal de Rocha y PROBIDES”.	

INTRODUCCIÓN

Ante la aprobación de la Ley que dispone la creación de nuestro Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en febrero de 2000, se plantea lo referente a su implementación.

Es un hecho conocido que las áreas con mayor interés para la conservación, en su gran mayoría, son propiedad de particulares. El Estado tiene potestades para adquirir dichas tierras, incluso contrariando la voluntad de sus actuales propietarios. El problema es que no aparece como muy probable que pueda destinar los recursos económicos necesarios para ello.

Ante esa perspectiva, resulta imprescindible estudiar diferentes alternativas o mecanismos que puedan ser utilizados con la finalidad de conservar los valores ambientales nacionales.

Este trabajo pretende formular una aproximación al tema, con el objetivo práctico de plantear distintas hipótesis de participación voluntaria en la creación del Sistema. Se analizan ejemplos significativos del derecho comparado y se formulan propuestas en base a nuestra realidad jurídica actual.

1. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En febrero de 2000, se aprobó la ley de creación de un “Sistema Nacional” de Áreas Protegidas¹. La finalidad perseguida es aplicar “políticas y planes nacionales de protección ambiental”. El “sistema” implica un conjunto de áreas de conservación que al dirigirse y desarrollarse como un todo, son capaces de satisfacer objetivos seleccionados de conservación nacional. La ley parte de un concepto amplio de medio ambiente, ya que el mismo comprende los valores “históricos, culturales, paisajísticos (...) aún cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre”.

Las disposiciones de la ley son catalogadas como de “orden público”, lo que representa que la voluntad de los particulares o de las instituciones públicas, no pueden en ningún caso contradecir la norma. También sus objetivos son catalogados como de “interés general”, lo que representa que pueden limitarse los derechos individuales en beneficio de ese interés superior.

A partir de esta Ley N°17.234, se produjo un cambio en la determinación del órgano competente; la “política nacional” se reserva para el Poder Ejecutivo. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), reasume su potestad para “formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.”

En el artículo 23 se deroga el artículo 207 de la Ley N°16.320, de 1° de noviembre de 1992, y normas concordantes (Decreto N°263/993), en todo lo relacionado con las áreas naturales protegidas. En definitiva, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), por medio de su Dirección General de Recursos Naturales Renovables, pierde la competencia sobre el tema específico de las áreas protegidas; conservó su competencia en lo referido a los recursos naturales renovables, la protección de fauna y flora, etc.

Es indudable que pese a la reanimación del destino del MVOTMA como órgano con competencia específica en la materia, sigue resultando imprescindible una actividad coordinada entre ambos ministerios para la obtención del fin último perseguido: la protección de nuestro medio ambiente.

1.1. Procedimientos y criterios para el establecimiento de áreas protegidas

El Poder Ejecutivo a propuesta del MVOTMA, incorporará al Sistema las áreas protegidas que entienda deben ser conformar el mismo. Las ya consagradas por nuestra legislación, sea cual sea la jerarquía de esa norma, deben ser recalificadas y delimitadas a efectos de ser sometidas al procedimiento de selección que dispone la ley. En esa misma oportunidad se les asignará la categoría que les corresponda de acuerdo con las disposiciones de la ley: parque nacional, paisaje protegido, etc. El órgano encargado de la selección es la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). Antes de elevar la propuesta de inclusión de áreas en el Sistema, deberá instrumentar un proceso de audiencia pública con etapa de manifiesto previo. Cualquier interesado podrá realizar “las apreciaciones que considere convenientes”.

¹ Ley N°17.234.

1.2. Incorporación de predios privados al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Una vez identificado el predio que forma parte del área protegida, si su titular es un particular, se abren tres posibilidades:

- El particular acepta voluntariamente integrarse al sistema y a las limitaciones de uso que éste le imponga sobre su predio.
- En caso de no aceptar la incorporación, dichos predios quedan sujetos a expropiación o compraventa voluntaria.
- En la hipótesis de que no se llegue a expropiar el inmueble, el MVOTMA tendría la potestad de declarar tales áreas sujetas a las condiciones de uso y manejo que determine de conformidad con las disposiciones de la ley.

También existe la posibilidad legal de que un particular cuyo inmueble no fue seleccionado como parte del Sistema, tenga la voluntad o el deseo de incorporarse al mismo.

Analizaremos las cuatro alternativas.

- **La aceptación del propietario del área privada a su incorporación al Sistema:** en principio, carece de todo estímulo, lo cual hace poco probable que esta hipótesis se de en los hechos.

- **Expropiación y ofrecimiento de compraventa:** en cuanto al proceso de expropiación, concluido el mismo, el Estado solo dispone de 90 días para tomar posesión del inmueble (pagar el precio, escriturar); vencido dicho plazo la expropiación caduca de pleno derecho.

Además, una vez finalizado el proceso de calificación y selección de las áreas protegidas e identificados los predios de los particulares, éstos no podrán enajenarlos, sin antes ofrecerlos en venta al MVOTMA, quien dispondrá de 60 días para contestar; vencido dicho plazo, se entenderá que rechaza el ofrecimiento. Si acepta la oferta, el MVOTMA, dispondrá de un plazo de 90 días para celebrar el contrato de compraventa (pagar y escriturar). El particular que incumpla será pasible de una multa.

- **Limitaciones al derecho de propiedad:** aquellos particulares que no se incorporen al sistema, pero que su propiedad sea calificada como área protegida, quedan sujetos a las limitaciones del artículo 8, adecuadas a la categoría de área en la que se encuentre.

La propia ley prevé diferentes categorías de manejo², sin asignarles un régimen jurídico específico para cada una.

La DINAMA tiene la potestad de establecer un plan director general para cada categoría, lo que será base de los planes específicos de manejo para cada área. Al realizar dichos planes directores para cada categoría, será la oportunidad para establecer el régimen jurídico que corresponda a cada una de ellas. Esto implicará limitaciones al derecho de uso y goce de los bienes (arts. 8 y 12). Dentro de estas limitaciones destacamos:

“...H) El desarrollo de aprovechamientos productivos tradicionales o no, que por su naturaleza, intensidad o modalidad, conlleven la alteración de las características ambientales del área.

I) Los aprovechamientos y el uso del agua, que puedan resultar en una alteración del régimen hídrico natural, que tenga incidencia dentro de un área natural protegida.

J) Otras medidas de análogas características, necesarias para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos de cada área”.

Se trata de una enunciación no taxativa, ya que el literal final del artículo transcrito, permite la incorporación de “medidas análogas” para la protección del medio ambiente en sentido amplio. Estas medidas o recomendaciones básicas de gestión de las áreas protegidas, en ningún caso pueden ser ignoradas por los planes de manejo específicos para las mismas. Es de destacar, que estas limitaciones también pueden afectar a las “zonas adyacentes”; se recoge de este modo el concepto de zona de amortiguación, comprendida por aquellos predios, que sin formar parte del área protegida, por su cercanía o vecindad con las mismas, deben también observar ciertas limitaciones a los derechos de propiedad en beneficio de la comunidad.

² **Artículo 3º. Categorías.** El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas estará integrado por las áreas que sean clasificadas en las siguientes categorías de definición y manejo:

- 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 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 y 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.

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente, podrá ampliar las categorías establecidas en el presente artículo.

Art. 4º. De las áreas de conservación o reserva departamentales. Son aquellas áreas de conservación o reservas declaradas como tales por los Gobiernos Departamentales, las que podrán ser incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por la presente ley.

La intensidad de las limitaciones que se impongan a los particulares, será lo determinante para establecer, si se hace necesaria la expropiación o no del predio. En efecto, en la medida que el propietario se vea absolutamente impedido de toda actividad, puede considerarse que se impone el pago de la indemnización.

1.3. Incorporación voluntaria al Sistema Nacional

Si bien la ley no expresa la posibilidad de la existencia de áreas naturales privadas, nada impide su existencia. Lo que queda por establecer, por vía reglamentaria, es el procedimiento a seguir para poder incorporarse voluntariamente.

En efecto, en el artículo 4 se prevé que los municipios, en el ámbito de su jurisdicción, pueden declarar “áreas de conservación o reserva departamentales”. Dichas áreas podrán ser incorporadas... “al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por la presente ley”.

Este mismo mecanismo, es el que habilitaría la inclusión en el Sistema de propuestas por parte de particulares, que deseen incorporar un predio no seleccionado previamente.

La aplicación práctica de esta normativa nos enfrenta a realidades que no podemos soslayar.

La aceptación voluntaria a limitaciones del uso de un predio rural sin compensación económica alguna, aparece como muy poco probable. El mismo comentario nos merece la posibilidad de que alguien desee integrarse al sistema.

La expropiación implicaría que el Estado destinara un capital importante para la adquisición de dichos predios, lo cual en la coyuntura actual de nuestro país también aparece como inviable.

La aplicación coactiva de limitaciones al derecho de propiedad en predios rurales, sin contar con un cuerpo inspectivo numeroso, también resulta muy poco probable. Basta tener en cuenta la historia reciente de nuestro país en casos como la lucha contra la Hidatidosis, o la poca aplicación práctica de la Ley de Protección de Suelos y Agua.

A efectos de estudiar alternativas a esta situación, es que vamos a realizar una primera aproximación a diferentes instrumentos jurídicos utilizados para implementar áreas protegidas desde la perspectiva del incentivo a la actividad privada.

2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. DERECHO COMPARADO

2.1. Antecedentes

Existen múltiples ejemplos de creación de mecanismos de participación voluntaria, destinados a la conservación de áreas protegidas. Son medidas complementarias de las adoptadas en forma directa por parte del Estado.

Por regla general requieren la promulgación de leyes que habiliten este tipo de gestión voluntaria, que en principio evitan la necesidad de expropiación por parte del Estado.

Los instrumentos más usuales son:

- Acuerdos de voluntades (contratos) que involucran a los organismos gubernamentales competentes, los usuarios y los propietarios de tierras de interés para la conservación. El objeto de estos acuerdos es mantener las características naturales del predio, buscando una alternativa productiva compatible con ese objetivo. El incumplimiento debe estar previsto y sujetarse a las sanciones que expresamente se pacten.
- Prestar asistencia financiera (préstamos modales) a las ONG o a los interesados para que compren o manejen áreas protegidas, incluso sobre la base de arrendamientos de larga duración, en consonancia con objetivos convenidos de uso racional.
- Conceder incentivos para alentar a los propietarios de tierras que conforman áreas protegidas o de interés para la conservación, a concertar servidumbres de conservación con organismos del Estado u ONG de conservación, o con otros vecinos a efectos de constituir servidumbres recíprocas. Estas servidumbres gravan el inmueble, y en consecuencia, afectan a los futuros adquirentes de los predios.
- Dar subsidios a la conservación, incluidos resarcimientos por manejar áreas protegidas en forma adecuada a su conservación en su estado natural e indemnizaciones de daños causados por la fauna silvestre a la actividad productiva.
- Exoneraciones tributarias para aquellos que destinen parte o la totalidad de su propiedad a la conservación.
- Imposición de cargas o gravámenes especiales a los propietarios de predios privados en áreas protegidas que causen un perjuicio al bien objeto de conservación, con el fin de compensar el daño causado, usando ese dinero en la creación de un fondo destinado a la conservación de otras áreas protegidas.
- Habilitar la posibilidad de que el propietario que voluntariamente se adapte a cumplir las exigencias de un plan de manejo del área, pueda a su vez, cobrar entrada a su predio, cobrar licencias de caza y pesca en su provecho exclusivo.

- Ordenamiento territorial. La planificación territorial de escala regional o local es una competencia propia de los gobiernos departamentales o locales. Por medio de este instrumento de gestión se puede estimular la creación de espacios territoriales destinados a la conservación.
- Condominios ecológicos. Son propiedades sometidas al régimen de propiedad horizontal en suelo de escala rural; esto implica, que en la copropiedad habrá fincas o construcciones destinadas a vivienda que son de uso exclusivo del propietario, y espacios libres o comunes que pueden ser destinados a la conservación y sometidos a un estatuto de protección por medio del reglamento de copropiedad.
- Prenda de árbol en pie. En general las leyes sobre forestación permiten constituir como garantía de préstamos estatales los árboles en pie o bosques. Esto puede ser una forma de fomentar la conservación de bosques nativos, ya que mientras esté pendiente el crédito no se admitiría ningún tipo de uso o explotación del mismo. En caso de incumplimiento de las obligaciones de pago, el Estado se quedaría con el bosque y el suelo que le da sustento y lo destinaría a la conservación.

Analizaremos a continuación dos sistemas de conservación con participación voluntaria que resultan de especial interés.

2.2. Sistema utilizado en Estados Unidos

Nos referiremos concretamente a las “*Conservation Easement*” que pueden ser definidas como servidumbres voluntarias que el propietario de un predio se autoimpone, con objetivos compatibles con la conservación. Como contrapartida obtiene una serie de beneficios fiscales.

El concepto tradicional de servidumbres representa limitaciones al derecho de propiedad; son gravámenes impuestos sobre un inmueble para el uso y utilidad de otro inmueble de distinto dueño. Pueden ser legales, cuando son impuestas por mandato legal, o voluntarias, cuando son consentidas por el propietario del fundo gravado. Estos gravámenes o limitaciones afectan al inmueble con independencia de quien sea su propietario, y persisten aún en caso de transferencia de la titularidad, sea cual sea la causa. Su constitución requiere de publicidad, lo que se logra inscribiendo el documento constitutivo en los registros de la propiedad inmueble, para que todo interesado pueda estar informado de la existencia del gravamen que afecta el inmueble.

La adaptación de este instituto a los fines de la conservación implica que el propietario de un predio de especial interés por sus características naturales, o su valor de testimonio histórico o por su belleza escénica, se someta voluntariamente por medio de un contrato a gravar su propiedad o parte de ella, con limitaciones o restricciones de uso a favor de una institución pública o privada con fines de conservación, a cambio de la obtención de exoneraciones fiscales.

La organización beneficiada por la servidumbre es quien debe controlar el cumplimiento de la limitación de propiedad autoimpuesta. Esto implica, como mínimo, una inspección anual del fundo por los responsables en compañía generalmente del propietario.

El gravamen opera a perpetuidad y sus características dependerán de cuáles son los valores que se pretenden conservar; generalmente implica la prohibición de realizar construcciones, realizar cultivos que afecten el estado natural de las pasturas, el fraccionar tierra rural para crear tierra urbana o urbanizable, etc. En caso de incumplimiento del propietario, se le obliga a restituir la situación del predio a la situación anterior a la violación de las obligaciones impuestas por el gravamen.

Los beneficios fiscales que se obtienen con este tipo de servidumbres voluntarias son equivalentes al costo de la tierra afectada.

De acuerdo con la legislación norteamericana, el valor de afectación se obtiene estimando el valor de la tierra sin la limitación voluntaria y con ella; la diferencia es el precio de la afectación. Este monto puede ser deducido de las obligaciones de pago de impuestos del donante, en un porcentaje que no puede superar el 30% del importe total que debería abonar anualmente, si no tuviera exoneración alguna.

Por ejemplo, el Sr. NN, se vio perjudicado respecto al valor de su propiedad en la suma de U\$S 36.000 (es la diferencia entre los dos valores antes analizados). A su vez, NN tiene que pagar U\$S 60.000 anuales por concepto de impuestos. El 30% de dicha suma (U\$S 18.000) es lo que puede deducir de impuestos. En consecuencia, en el transcurso de dos años él habrá agotado la totalidad de la exoneración que le corresponde por su servidumbre ($18.000 * 2 = 36.000$).

También tiene un importante beneficio con respecto del pago del impuesto a la herencia, que no corresponde analizar por ser algo muy específico de la legislación americana.

El sistema requiere tener una clara definición del objeto de conservación y un plan de acción específico para el área que se pretende proteger.

2.3. Sistema utilizado en Brasil

En Brasil, desde la aprobación del Código Forestal de 1934, se preveía la existencia de propiedades particulares destinadas a la conservación. El carácter autoritario de tales gravámenes era suavizado por el gran incentivo de que dichas áreas estaban exentas de pago de impuestos y el valor de los árboles no era tenido en cuenta a efectos de pago de impuestos al patrimonio.

A partir de esta base, la legislación fue evolucionando hasta el sistema actual consagrado por el decreto federal N°98.914 del 31 de enero de 1990, por el cual se creó la figura de la Reserva Particular de Patrimonio Natural, que fuera actualizada por el decreto N°1.922 de 5 de junio de 1996.

La idea fue ampliar el concepto de reservas particulares ya existente en la legislación, dándole una regulación más específica, una garantía de perpetuidad, incentivos para su creación mediante la exoneración de impuestos, prioridad en el financiamiento de proyectos ambientales, y crear en Brasil una red de reservas particulares en las que el ciudadano voluntariamente se comprometa con el proceso de efectiva protección de los ecosistemas más representativos del país.

Actualmente esta participación voluntaria tiene sustento en la constitución aprobada en 1998 que impone al poder público y a la colectividad el deber de defender el medio ambiente clasificado como un bien de uso común (art. 225).

Para implementar el sistema se estableció un mecanismo oficial a través del cual el particular puede obtener que su predio privado, sin dejar de serlo, sea declarado reserva natural sometiéndose a un estatuto jurídico especial que tiene como objetivo la protección de los recursos naturales existentes en el mismo. Los únicos usos permitidos en los predios consagrados como reserva, son la educación ambiental, la investigación científica y el turismo ecológico.

Todo el sistema tiene su base en la voluntad manifiesta del propietario de que se afecte su predio a perpetuidad con el gravamen de ser un área protegida.

El art. 1º del decreto N°1.922, define como: “Reserva Particular de Patrimonio Natural – RPPN é área de dominio privado a ser especialmente protegida, por iniciativa de seu propietario mediante reconhecimento do Poder Público, por ser considerada de relevante importância pela sua biodiversidade, ou pelo seu aspecto paisagístico, ou ainda por suas características ambientais que justificam ações de recuperação.”

Como dijimos, sólo son admitidas las actividades de carácter científico, educativo o recreativo compatibles con la conservación del ambiente. Dichas actividades deben ser previamente controladas por la autoridad competente en la materia, que en Brasil es el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA).

La legislación prevé el procedimiento para la creación de la reserva y la documentación necesaria.

Las áreas contiguas tienen prioridad para ser incorporadas al sistema de que las unidades de conservación funcionen como un corredor ecológico.

La propiedad es sometida previamente a una visita técnica que evalúa su calificación como área a conservar y el proceso termina con una publicación en el diario oficial en la que se comunica el carácter de área de reserva del predio.

Para garantizar la perpetuidad del gravamen, se hace una inscripción en el registro de la propiedad inmueble en el que consta el estatuto de la propiedad, que opera como un gravamen real que sigue a la cosa con independencia de quien sea su titular.

El propietario, además, se obliga a poner en el predio carteles indicativos de su naturaleza y la prohibición de pesca, caza, captura de animales, quema de pastos y toda otra actividad que sea contraria a la conservación del medio ambiente.

Como incentivos, el propietario obtiene la total exoneración de impuestos territoriales, prioridad en la obtención de créditos para financiar proyectos de carácter ambiental y el reconocimiento oficial de su área como reserva. En caso de incumplimiento, las sanciones van desde multas a acciones penales.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICABLES EN EL URUGUAY

3.1. Posición de Gerardo Evia y Eduardo Gudynas

Como antecedente sobre el tema específico, nos vamos a referir al trabajo “Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay” de Gerardo Evia y Eduardo Gudynas (1999).

Se plantea una primera aproximación del costo para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se estudian las siguientes alternativas: expropiación de los predios privados que se integrarían al sistema, arrendamiento de dichos predios, exoneraciones tributarias, pago de subsidios a cambio de restricciones de uso agropecuario atendiendo a objetivos de conservación.

De acuerdo con la posición sustentada por dichos autores, el espacio temporal que es necesario considerar para atender a los objetivos de conservación es de 100 años como mínimo.

Las alternativas de arrendamiento, exoneraciones tributarias y pago de subsidios, son planeadas como obligaciones anuales del Estado respecto a los productores que se avengan a cumplir con medidas de conservación. Ello representa costos finales muy elevados si consideramos el horizonte temporal definido.

Se afirma que las exoneraciones de los tributos que gravan específicamente la propiedad rural (Contribución Inmobiliaria, Impuesto al Patrimonio y aporte patronal al Banco de Previsión Social) tienen una incidencia de seis dólares americanos la hectárea. Dicha exoneración se considera de bajo impacto para la economía del productor rural.

Por otra parte, se estima que se requiere una exoneración de tres hectáreas para compensar la pérdida productiva de una hectárea destinada a la actividad ganadera. En referencia a otros usos productivos más lucrativos (como arroz), la exoneración sería aún mayor, lo que les permite concluir que dicho instrumento “no surge como una herramienta viable en esos casos”.

No se descarta el uso combinado de las diferentes herramientas; se concluye, con las salvedades del caso, en que la expropiación no es la solución más gravosa para las arcas del Estado.

Se plantea la posibilidad de instrumentar arrendamientos con opción de compra, tipo “leasing”. También se prevé la posibilidad de que los predios expropiados que admitan la explotación de ganadería extensiva, se den en pastoreo para obtener proventos para recuperar, en parte, los costos de la conservación.

3.2. Incentivos para la conservación de tierras privadas

Como vimos, la Ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no contempla la existencia de estos estímulos. A la luz de los antecedentes antes comentados, podemos identificar herramientas existentes en nuestro ordenamiento jurídico que fácilmente podrían adaptarse a efectos de lograr incentivar la participación voluntaria en los temas de conservación. No nos

corresponde profundizar en los aspectos de índole económico-financiera, pero sí encuadrar la viabilidad jurídica de los posibles instrumentos.

3.3. Servidumbres

De acuerdo con la definición de nuestro Código Civil, se entiende por servidumbre “un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño”. Se llama predio sirviente al que sufre el gravamen y predio dominante el que reporta la utilidad. La utilidad o beneficio debe referir al predio dominante y no a la persona de su titular; no es un beneficio personal del dueño del fundo.

Se trata de restricciones al derecho de propiedad; se grava al inmueble con ese estatuto de limitaciones, de forma tal que resulta indiferente quien sea la persona titular del mismo. Es por esa razón que la doctrina las identifica como derechos reales inmuebles y su constitución requiere publicidad registral.

Una misma servidumbre puede imponerse sobre un predio a favor de varios, o sobre varios a favor de uno solo (art. 581).

No es condición necesaria para el establecimiento de las servidumbres la vecindad de los predios; si bien es cierto que lo usual es que el predio sirviente y el dominante sean vecinos, nada obsta a que se establezcan entre fundos que no sean contiguos. Obviamente, la distancia entre los predios involucrados debe permitir la existencia de alguna utilidad para el predio dominante; en ese caso lo determinante para la posibilidad de que exista o no la servidumbre, no refiere al factor distancia sino al factor utilidad.

Las servidumbres pueden ser establecidas a perpetuidad o con un plazo determinado de duración. El titular del predio dominante puede renunciar a ellas (art. 643 del Código Civil).

Conforme lo dispone el artículo 555, las servidumbres tienen origen en la ley o en el acuerdo de voluntades de los propietarios. Nos vamos a referir exclusivamente a las servidumbres voluntarias.

3.4. Las servidumbres voluntarias

Conforme el artículo 621 del Código Civil “Cada cual podrá constituir en su predio las servidumbres que quiera y adquirirlas sobre los predios vecinos...”. La única limitante que se impone es que exista acuerdo de voluntades entre los titulares de los predios y que no se contravenga el ordenamiento jurídico.

Las características o destino de la servidumbre se deben establecer en el propio contrato de constitución (art. 638 del Código Civil).

En principio, es viable considerar que puede constituirse una servidumbre voluntaria que afecte un predio particular en beneficio de otro (del dominio público o del dominio privado) que forme parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Mediante esta herramienta, los propietarios pueden compartir voluntariamente determinados usos de sus inmuebles en beneficio de la protección y de la producción compatible con la conservación. Esto permitiría que un inmueble, sin perder totalmente su productividad, se avenga a ser objeto de limitaciones en cuanto a su uso, que contribuyan o sean de utilidad para el destino de otros inmuebles (relativamente cercanos o contiguos) dedicados a la protección.

Esta figura tiene las características reseñadas *ut supra* en nuestro derecho positivo actual, lo que implica que existiendo la voluntad de las partes involucradas entendemos sería viable el establecimiento de medidas de conservación impuestas en forma voluntaria.

El tema clave radica en qué tipo de incentivos puede obtener el titular del predio sirviente para imponerse a sí mismo esas limitaciones. En el ámbito del acuerdo de voluntades, es necesario considerar la existencia de una retribución por la constitución de la servidumbre.

La estimación del costo de la servidumbre implica pagar el valor de la tierra afectada directamente por la misma, más un plus por concepto de indemnización del perjuicio que se cause al propietario (lucro cesante -diferencia de precio de venta con la servidumbre y sin la servidumbre), siempre que dicho perjuicio sea efectivo o real.

En cualquier caso, el monto de dicha indemnización deberá ser convenido previamente en su totalidad. La forma de pago en principio deberá ser en una sola partida (contado), salvo que se convenga otra cosa entre las partes.

Sobre el punto, entendemos que resulta imprescindible reglamentar el artículo 7 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente (Nº17.283), de forma tal que el organismo competente en el tema del manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (DINAMA), tenga potestades para realizar estos acuerdos de voluntades (en principio, en carácter de predio dominante) y la potestad de abonar la indemnización convenida por la servidumbre mediante la exoneración o deducción gradual de impuestos, siguiendo el modelo norteamericano.

El monto de la indemnización o compensación, puede generar un título o certificado otorgado por el Estado, con el que se podrá pagar todo tipo de tributo nacional (deducciones tributarias). El Estado deberá fijar en cada caso, teniendo presente las cargas impositivas anuales del involucrado, cuál es el porcentaje máximo de tributos que pueden ser anualmente deducidos con dichos certificados. Una vez que el titular del certificado haya agotado su crédito contra el Estado, o haya transferido al certificado a un tercero, la obligación de pago habrá caducado en forma definitiva.

Siguiendo el modelo de los “Certificados de Abono Forestal” de Costa Rica, entendemos que deberían ser nominativos, libres de impuestos, transferibles y negociables, que permitan a cualquier persona o empresa, convertirlos en dinero efectivo si lo prefiere.

Es imprescindible que el o los titulares del predio sirviente, estén en condiciones legales de imponer un gravamen en su propiedad, así como la simultaneidad de los actos jurídicos de constitución de la servidumbre (con todas las especificaciones del caso) y la entrega del certificado.

Este sistema tiene atractivos para todas las partes involucradas, ya que no representa una erogación en una sola partida por parte del Estado; al particular, le puede ser útil comercializar el certificado a un tercero y disponer de capital en forma efectiva (con las deducciones del caso) o asegurar el pago de sus futuras obligaciones con el Estado.

Puede compartirse la crítica de que este sistema representa una modalidad de subsidio estatal directo, que ha sido objetado por los organismos internacionales de crédito. Éstos entienden más adecuada la prestación de créditos blandos condicionados o el pago por servicios ambientales. Sin embargo, no estaríamos ante un verdadero subsidio, sino frente al pago de una indemnización por la limitación del derecho de propiedad; además, el único elemento vinculante entre las diferentes modalidades que pueden abarcar esas limitaciones, sería el interés general en la conservación del medio ambiente, y no una actividad económica en particular.

Es indudable que todos los mecanismos que se adopten, requieren un eficiente sistema de supervisión por parte del órgano competente en la materia, que debe estar dotado de los recursos necesarios para hacerlo.

La posibilidad de cometer a ONG ambientalistas la potestad de hacer la tarea de contralor y seguimiento, es una alternativa válida en la medida de que éstas otorguen las debidas garantías de solvencia moral y técnica para realizar la tarea. De cualquier modo, es necesario ponderar adecuadamente cuál es el costo del control o seguimiento, para estimar los beneficios del incentivo otorgado.

En el caso de no contar con incentivos tributarios o económicos, es viable considerar que puede constituirse una servidumbre voluntaria que afecte un predio particular, en beneficio de otro. Así, un grupo de vecinos estaría en condiciones de establecer un “sendero ecológico” que pase por varios fundos mediante la concesión de servidumbres voluntarias recíprocas³, y de ese modo, valorizar su capacidad de dar servicios de turismo de naturaleza.

También existen vecinos que tienen interés en lograr un estatuto de protección especial que permita una vigilancia particular de sus predios y los proteja de cazadores furtivos, y otro tipo de depredadores que afectan sus derechos y su interés en conservar ciertas condiciones naturales de sus predios.

Este mecanismo aparece como un instrumento aplicable a dicha finalidad y en tal sentido estamos colaborando con un grupo de vecinos del río Cebollatí (ver anexo).

3.5. Ley de Inversiones

En noviembre de 2000 se promulgó la Ley N° 17.283, llamada Ley General de Protección del Medio Ambiente, que en su articulado abre el camino para este tipo de instrumentos de conservación.

³ El hecho de ser recíprocas implica que no es necesario el pago del precio de la servidumbre, ya que se compensan una con la otra.

En efecto, en el artículo 7, literal I, se reconoce que los “incentivos económicos y los tributarios” constituyen un instrumento de gestión ambiental.

A su vez, en su artículo 13 se establece la posibilidad de obtener beneficios fiscales para:

“A) Los bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos del mismo o a recomponer las condiciones ambientales afectadas.

B) Mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias.”

El legislador a través de este artículo, vincula la protección del ambiente con las disposiciones de la Ley N°16.906 que establece una serie de estímulos para la inversión nacional y extranjera.

La referencia concreta que se formula, es a la aplicación del artículo 7 de la Ley N°16.906, llamada Ley de Inversiones. En dicho artículo se entienden como inversiones, las adquisiciones de determinados bienes destinados a integrar el activo fijo o el intangible de las empresas promovidas por la ley referida.

En el listado de bienes que señala el artículo 7, ahora se agregan las dos nuevas hipótesis que indica el artículo 13 de la Ley N°17.283. Puede interpretarse que las exoneraciones tributarias de que se trata refieren a la exoneración del impuesto al patrimonio de los bienes de activo fijo, del impuesto al valor agregado y específico interno.

Si bien la Ley General de Protección del Ambiente no hace ninguna otra referencia a la Ley de Inversiones, entendemos que es factible que a través de ese marco legal, se realicen propuestas de inversión en la conservación de la biodiversidad nacional, destinando todo o parte de un inmueble rural a ese objetivo.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley N°16.906, podrán acceder al régimen de beneficios que establece este capítulo, las empresas cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo. A tales efectos se tendrán en cuenta aquellas inversiones que:

“B) Faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional.

C) Generen empleo productivo directa o indirectamente.

F) Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.”

Podría interpretarse sin mayor dificultad, que una actividad productiva compatible con la conservación de la biodiversidad puede ser considerada una inversión amparada por los beneficios de esta ley.

Si consideramos actividades productivas como agricultura sostenible, turismo de naturaleza, forestación nativa, criaderos de fauna autóctona, etc., se podrían elaborar proyectos de inversión que tengan chance de ser calificados, a efectos de obtener los beneficios de la Ley de Inversiones.

Sin duda, podría ser un mecanismo práctico para la utilización de incentivos con fines de conservación del medio ambiente.

3.6. Ordenamiento territorial en el ámbito de competencia de los gobiernos departamentales

En el ámbito de los gobiernos locales, la planificación territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo de las diferentes regiones que conforman un país.

En el nuestro, si bien se discute en el ámbito doctrinario la imposibilidad de que los gobiernos locales regulen el suelo rural, es aceptado por la doctrina más evolucionada, que esa actividad forma parte de su marco de competencia.

De cualquier forma, -y sin perjuicio de entender que se trata de una norma confirmatoria de un derecho preexistente- el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, sometido a estudio en el Poder Legislativo, le otorga dicha competencia a los gobiernos departamentales. Los gobiernos locales, en ese marco de competencia, aparecen como un agente destacado en la procura de los objetivos de desarrollo sostenible y conservación de la diversidad biológica.

El tema abre un espectro de oportunidades y desafíos que requieren adoptar iniciativas y prevenciones por parte de los actores locales, con miras de lograr los beneficios que implica su rol en el escenario global, y prevenir los aspectos negativos que el campo de la actividad conservatoria puede acarrear para la comunidad local.

Para ejercer este rol global, los agentes locales deben formar adecuadamente sus recursos humanos, realizar planteos a escala nacional e internacional para evitar que la gestión de áreas protegidas, que tienen como objetivo la obtención de beneficios del planeta, no provoque el empobrecimiento de los pobladores locales, y obtener el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de alternativas del modo de explotación de sus recursos naturales.

Sin perjuicio de entender que los gobiernos locales pueden asumir un rol activo en la gestión directa de alguna de estas áreas, en ningún caso resulta conveniente tomar dicha responsabilidad en forma exclusiva; existe el riesgo de que los estados centrales abandonen así su responsabilidad ineludible en el campo de la preservación del medio ambiente; la índole del tema requiere indudablemente abordarlo al más alto nivel jerárquico, así como apoyo financiero nacional; la visión que exige debe ser integradora tanto en el ámbito nacional, como a escala continental y mundial.

El gobierno local aparece entonces como agente del desarrollo sostenible, aportando dentro de sus posibilidades, el apoyo a los particulares que tomen iniciativas productivas compatibles con los objetivos de conservación.

La deducción de impuestos municipales a los predios que forman parte del Sistema de Áreas Protegidas (definido por el gobierno nacional), y que se avengan a realizar prácticas compatibles con la conservación, puede ser un instrumento eficaz. Ello sin perjuicio de no ignorar lo exiguo de la incidencia de estos gravámenes sobre la tierra, denunciada por Evia y Gudynas (*op. cit.*).

Para habilitar tales deducciones sería necesario un decreto municipal que autorizara al Ejecutivo Comunal a realizar convenios con los referidos propietarios, en los que se clarifique la actividad a realizar, el monto de las exoneraciones que se podrán deducir, el porcentaje anual que se podrá canjear por tributos municipales y el tiempo de vigencia máximo del derecho a realizar tales deducciones.

Son trasladables al caso, los comentarios realizados respecto a las necesidades formales a efectos de la firma de los acuerdos, de control de la titularidad de la tierra sometida a limitaciones o actividades predeterminadas, y prever un sistema de control y seguimiento de la actividad de los particulares.

Resulta evidente que la incorporación de áreas protegidas al sistema requiere ámbitos de actuación coordinada entre los gobiernos departamentales y el MVOTMA. En tal sentido, las previsiones de la Ley General de Protección del Medio Ambiente (N°17.283) son muy acertadas a efectos de no crear conflictos de intereses entre las diferentes jurisdicciones territoriales.

3.7. Condominios ecológicos

Recientemente fue aprobada la llamada Segunda Ley de Urgencia (N°17.292 de 29 de enero de 2001), que en sus artículos 48 a 55 consagra la posibilidad de realizar urbanizaciones en predios rurales bajo el régimen de propiedad horizontal. Estas urbanizaciones son definidas como: “conjunto inmobiliario dividido en múltiples bienes o lotes objeto de propiedad individual complementados por una infraestructura de bienes inmuebles y servicios comunes objeto de copropiedad y coadministración por parte de los propietarios de los bienes individuales.”

Sin perjuicio de lo discutible que puede ser este instrumento, no podemos dejar de visualizar que abre la posibilidad de aplicar en nuestro país la figura de los condominios ecológicos. De esta manera, en vez de un edificio alto con muchas unidades de propiedad horizontal, con un mínimo o nulo espacio verde, ahora podemos suponer la existencia de un predio de escala rural, que en una parte mínima sea destinado para la construcción de fincas individuales y el resto sea conservado por sus excepcionales características en su estado natural.

Por medio del reglamento de copropiedad, se puede establecer en forma obligatoria para todos los condóminos (los presentes y futuros, hasta tanto no se haga el lento proceso de modificación) el plan de manejo del área. Este instrumento puede ser utilizado en forma voluntaria. Un predio rural que forme parte de un área protegida, podría admitir un uso habitacional sometido a las fuertes limitaciones legales que podría autoimponer un reglamento de copropiedad; de este modo se estaría garantizando a los posibles adquirentes un alto valor de naturalidad del área, así como la conservación de los valores estéticos que la distinguen. Ello significa un plus para el valor normal de la tierra, que en definitiva, puede constituir también un beneficio económico para el propietario privado.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A la luz de los antecedentes analizados y la realidad nacional actual, resultan muy poco probables la aceptación voluntaria a limitaciones del uso de un predio rural sin compensación económica alguna y la aplicación coactiva de limitaciones al derecho de propiedad en predios rurales, sin contar con un cuerpo inspectivo numeroso.

Aparece como una necesidad la creación de herramientas que estimulen la participación voluntaria en la conservación de la biodiversidad. En este sentido se propone:

- **A. Servidumbres voluntarias.** En nuestro derecho positivo actual, existiendo la voluntad de las partes involucradas, sería viable el establecimiento de medidas de conservación autoimpuestas a través de esta figura jurídica. Las características o destino de la servidumbre se deben establecer en el propio contrato de constitución (art. 638 del Código Civil). Esto permitiría que un inmueble, sin perder totalmente su productividad, se avenga a ser objeto de limitaciones en cuanto a su uso, que contribuyan o sean de utilidad para el destino de otros inmuebles (relativamente cercanos o contiguos) dedicados a la protección. Reglamentar el artículo 7 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente (N°17.283), a efectos de que la DINAMA tenga potestades para realizar estos acuerdos de voluntades (en carácter de predio dominante) y para abonar la indemnización convenida por la servidumbre mediante la exoneración o deducción gradual de impuestos, siguiendo el modelo norteamericano a través de un título o certificado otorgado por el Estado, con los que se podrá pagar todo tipo de tributo nacional (deducciones tributarias).
- **B. Ley de inversiones.** Hacer factible que a través de ese marco legal, se realicen propuestas de inversión en la conservación de la biodiversidad nacional, destinando todo o parte de un inmueble rural a ese objetivo. Se podrían elaborar proyectos de inversión que tengan chance de ser calificados, a efectos de obtener los beneficios que otorga dicha ley.
- **C. Los gobiernos locales.** La deducción de impuestos municipales a los predios que forman parte del sistema de áreas protegidas (definido por el gobierno nacional), y que se avengan a realizar prácticas compatibles con la conservación, puede ser un instrumento eficaz.
- **D. Los condominios ecológicos.** A través de la posibilidad de realizar urbanizaciones en predios de escala rural bajo régimen de propiedad horizontal⁴, se puede utilizar el reglamento de copropiedad como mecanismo jurídico de implementar en forma voluntaria un plan de manejo de un área protegida.

⁴ Ello sin perjuicio de los reparos que merece la aplicación de este régimen en predios rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Atmetlla, A. y Conservación y Manejo de Bosques Tropicales (COMBOS). 1995. **Manual de instrumentos jurídicos privados para la protección de los recursos naturales**. Meliconia, CR.
- Bacmeister, A. [et. al.]. 1994. **Manual de introducción a las servidumbres ecológicas en México**. México, MX.
- Casaux, G. 1998. **Derecho ambiental. Naturaleza jurídica del PROBIDES**. En: **La justicia uruguaya**, La Justicia Uruguaya, Montevideo, UY, **118**: 67-74
- Diehl, J. 1988. **The conservation easement handbook**. Ed. K. Barton y C. Pryor, San Francisco, California, US.
- Dugan, P. J. (ed.). 1992. **Conservación de humedales. Un análisis de temas de actualidad y acciones necesarias**. UICN, Gland, CH.
- Evia, G. y E. Gudynas. 1999. **Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay**. CLAES, Montevideo, UY. (*Documento de Trabajo*; 47)
- Gelsi Bidart, A. 1981. **Código de aguas de la República Oriental del Uruguay. Concordado y anotado**. Montevideo, UY.
- Gelsi Bidart, A. 1994. **Derecho agrario y ambiente**. Montevideo, UY.
- Guillot A. 1926. **Comentarios al Código Civil. De las servidumbres**. 2da. ed. Ed. Jerónimo Sureda, Montevideo, UY.
- Jordano Fraga, J. 1995. **La protección del medio ambiente adecuado**. Ed. J. M. Bosch, Barcelona, ES.
- Mejías Esquivel R. 2000. **Incentivos para la conservación de tierras privadas en América Central**. Centro Científico Tropical, Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, San José, CR.
- Pérez Pérez, A. 1986. **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967**. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, UY.
- Prat, J. 1978. **Derecho administrativo. t. IV**. Acali, Montevideo, UY.
- Prat, J. 1984. **Derecho administrativo. t.V**. Amalio Fernández, Montevideo, UY.
- Sayagués, E. 1974. **Tratado de derecho administrativo. t. I y II**. Barreiro y Ramos, Montevideo, UY.
- Solano, P. 1997. **Legislación ambiental suramericana aplicable a los humedales**. UICN, Wetlands International, SPDA. Quito, EC.
- Torres Ermida, J. 1987. **Ciencia y política financiera**. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, UY.
- Torres Santibañez, H. (ed.). 1998. **La diversidad biológica y su conservación en América del Sur**. UICN sur, Quito, EC.
- UCUDAL. 1997. **Seminario sobre Reforma Constitucional de 1997**. Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Serie congresos y conferencias, N°16, Montevideo, UY.
- Valdez Costa, R. 1987. **Manual de Derecho Financiero**. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, UY.

ANEXO

PROYECTO DE CONVENIO ENTRE VECINOS DEL RÍO CEBOLLATÍ, MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, INTENDENCIA DE ROCHA Y PROBIDES

En Rocha, el de de 2001, POR UNA PARTE: XX con cédula de identidad N°..., oriental, mayor de edad (estado civil) con domicilio...; XX (con los mismos datos) y XX (ídem) en adelante identificados como Vecinos del Cebollatí.

POR OTRA PARTE: XX en representación de la Intendencia Municipal de Rocha, en adelante identificada como IMR.

POR OTRA PARTE: XX en representación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en adelante identificado como MVOTMA.

Y POR OTRA PARTE: Alvaro Díaz Maynard, con domicilio en Ruta 9 kilómetro 204, departamento de Rocha, en representación del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este, en adelante PROBIDES, CONVIENEN LA CELEBRACION DEL SIGUIENTE ACUERDO:

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

I.A. Los comparecientes identificados como Vecinos del Cebollatí son propietarios de predios rurales con valores ambientales que es necesario evaluar. Manifiestan interés en realizar acciones tendientes a la conservación de la biodiversidad de sus predios en forma voluntaria.

Sus motivos son exclusivamente su interés personal en conservar la naturaleza y en especial los valores paisajísticos de sus predios. Además, es primordial para ellos que se establezca un sistema de vigilancia de sus predios para evitar la depredación causada por los cazadores furtivos; ellos estarían dispuestos a solventar, entre todos, el salario de aquél que cumpla con las funciones de guardaparque de la zona, siempre que esté embestido de autoridad para reprimir la actividad ilícita referida.

I.B. El MVOTMA, conforme lo dispone la Ley N°17.283, es el órgano competente en todo lo referente a espacios protegidos.

Las normas de esa ley fueron catalogadas como de “orden público”, lo que representa que la voluntad de los particulares o de las instituciones públicas, no puede en ningún caso contradecir lo dispuesto.

El Poder Ejecutivo a propuesta del MVOTMA, incorporará al “Sistema” las áreas protegidas (en adelante A.P.) que seleccionen para integrar el mismo.

La ley prevé dos hipótesis: que el predio particular sea identificado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, en adelante DINAMA, como integrante de un área sujeta a protección o que un particular quiera que su predio sea considerado un A.P., y desee voluntariamente incorporarse al Sistema (artículo 4 de la Ley).

Actualmente no está reglamentada la Ley N°17.283, sin perjuicio de lo cual, nada impide su cumplimiento en la medida que sus disposiciones no requieran para su aplicación de la reglamentación.

I.C. La IMR está interesada en fomentar la participación de los particulares en la formación de áreas protegidas que cumplan los objetivos de conservación de la diversidad biológica en el departamento, así como estimular modos de producción alternativos o no convencionales, que permitan un rédito económico superior a los tradicionales: ecoturismo, cría de especies silvestres, etc.

I.D. PROBIDES tiene como cometido el de estimular la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en la zona; esta modalidad participativa y voluntaria, que representa destinar tierra de propiedad privada para la conservación, aparece como una oportunidad ineludible para cumplir con el objetivo antes referido. En consecuencia, da su apoyo técnico a esta iniciativa.

I.E.1. Servidumbres voluntarias o “conservation easement”. De acuerdo con la definición de nuestro Código Civil (en adelante C.C.), se entiende por servidumbre “un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño”. Se llama predio sirviente al que sufre el gravamen y predio dominante el que reporta la utilidad. La utilidad o beneficio debe referir al predio dominante y no a la persona de su titular, no es un beneficio personal del dueño del fundo.

Se trata de restricciones al derecho de propiedad; se grava al inmueble con ese estatuto de limitaciones, de forma tal que resulta indiferente quien sea la persona titular del mismo. Es por esa razón que la doctrina las identifica como derechos reales inmuebles y su constitución requiere publicidad registral.

Pueden ser establecidas a perpetuidad, o con un plazo determinado de duración. El titular del predio dominante puede renunciar a ellas (art. 643 del C.C.).

Conforme lo dispone el artículo 555, las servidumbres tiene origen en la ley o en el acuerdo de voluntades de los propietarios.

Conforme el artículo 621 del C.C.: “Cada cual podrá constituir en su predio las servidumbres que quiera y adquirirlas sobre los predios vecinos...”

La única limitante que se impone es que exista acuerdo de voluntades entre los titulares de los predios y que no se contravenga el ordenamiento jurídico.

Las características o destino de la servidumbre se deben establecer en el propio contrato de constitución (art. 638 del C.C.).

En principio es viable considerar que puede constituirse una servidumbre voluntaria que afecte un predio particular, en beneficio de otro. Mediante esta herramienta, los propietarios pueden compartir voluntariamente determinados usos de sus inmuebles en beneficio de la protección y de la producción compatible con la conservación. Esto permitiría que un inmueble, sin perder totalmente su productividad, se avenga a ser objeto de limitaciones en cuanto a su uso, que contribuyan o sean de utilidad para el destino de otros inmuebles (relativamente cercanos o contiguos) dedicados a la protección.

Esta figura tiene las características reseñadas *ut supra* en nuestro derecho positivo actual, lo que implica que existiendo la voluntad de las partes involucradas entendemos sería viable el establecimiento de medidas de conservación impuestas en forma voluntaria.

En el ámbito del acuerdo de voluntades, es necesario considerar la existencia de una retribución por la constitución de la servidumbre, salvo la excepción de una posible donación de la indemnización que se tenga derecho, o la existencia de servidumbres recíprocas.

Existe un grupo de vecinos que estarían en condiciones de lograr un “sendero ecológico” que pase por varios fundos por medio de la concesión de servidumbres voluntarias recíprocas.

I.E.2. Para lograrlo se requiere:

- En una primera etapa la firma de un convenio entre los Vecinos, IMR, MVOTMA y PROBIDES, a efectos de que todas las partes manifiesten su interés en llevar a cabo una tarea conjunta tendiente a evaluar el valor ambiental de los predios en cuestión, y en su caso, reconocer expresamente el interés y el objetivo común de actuar en procura de la conservación de dichos valores.
- En una segunda etapa de tipo instrumental o de implementación será necesario:
 - Establecimiento de cuáles son los objetivos de la conservación y qué limitaciones al derecho de propiedad se autoimpondrán los propietarios (Plan de Manejo).
 - Identificación de las áreas de mayor interés para la conservación de cada fundo.
 - Determinación de quién aporta el costo de la labor de los Ingenieros Agrimensores que se requiere para hacer los planos de mensura y deslinde del área afectada a la conservación; así como la delimitación física (alambrados, porteras, etc.) de las mismas.
 - Determinación de quién solventa los gastos de las escrituras públicas e inscripción de los documentos que consagran las servidumbres recíprocas.
 - Constitución de las servidumbres recíprocas.
 - Reconocimiento oficial de la calidad de áreas protegidas departamentales o nacionales de los predios afectados a la conservación.
 - Contratación de los servicios de un guardaparque que cumpla funciones en el área creada, que en principio, será solventado por los vecinos y al que se le transfieran las funciones de policía del medio ambiente que actualmente detentan los funcionarios de la DINAMA (art. 14 de la Ley N°17.283).

II. Las partes están de acuerdo en lograr el objetivo común y cumplir las diferentes etapas que se indican en el capítulo anterior.

En esta etapa, cada parte se compromete a realizar los siguientes aportes:

II.A. LOS VECINOS DEL CEBOLLATI, declaran ser propietarios y gozar de la libre disposición de los siguientes padrones ..., estando en condiciones de otorgar las servidumbres voluntarias recíprocas referidas en el capítulo de antecedentes. A su vez autorizan a los técnicos de PROBIDES y del MVOTMA a realizar visitas a sus predios con el fin de evaluar los valores ambientales de los mismos.

II.B. PROBIDES, se obliga a estudiar los predios de los Vecinos del Cebollatí a efectos de evaluar su interés desde el punto de vista ambiental en el sentido amplio del concepto, establecer cuáles son los objetivos de la conservación, qué limitaciones al derecho de propiedad se deberían autoimponer los propietarios, e identificar las áreas de mayor interés para la conservación de cada fundo y su plan de manejo. También aportará su asesoramiento en todo lo concerniente a la tarea encomendada al guardaparque a ser contratado por los vecinos, así como el apoyo técnico para supervisar sus actividades.

II.C. La IMR colaborará en la medida de sus posibilidades con el apoyo técnico de sus funcionarios municipales para cumplir con alguna de las tareas propuestas, a modo de ejemplo: la medición de los predios a efectos de elaborar un plano de las servidumbres, la colocación de alambres divisorios, etc. También podrá identificar dichas áreas como de “conservación o reserva departamentales” conforme lo dispone el artículo 4 de la Ley N°17.283. En tal caso podrá delegar

en el funcionario contratado por los vecinos las atribuciones necesarias para cumplir las funciones de contralor que más adelante se detallan.

II.D. El MVOTMA, en tanto se cumpla con los requisitos establecidos por la normativa vigente, podrá reconocer la calidad de áreas protegidas a las destinadas a tal fin por los Vecinos, y delegar en el guardaparque que éstos contraten, las funciones de policía del medio ambiente en la zona que más adelante se identificará.

III. El guardaparque, que eventualmente contraten los Vecinos del Cebollatí, tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- 1) Control de la zona y el cuidado de los recursos naturales (flora y fauna) ante posibles intervenciones, detecciones de incendios, control de cacería furtiva, pesca no autorizada y pasaje de vehículos todo terreno a través del campo y la zona de ribera del río
- 2) Llevar un cuaderno de parte diario donde se registrarán las tareas realizadas, los hechos relevantes del día y otros datos que se le indique.
- 3) Deberá entregar a los Vecinos, a la IMR, y a PROBIDES un informe quincenal de actividades realizadas.
- 4) Tareas afines que surjan del Plan de Manejo del área.

El guardaparque que se contrate para cumplir los cometidos referidos, recibirá la competencia delegada únicamente durante el período en que efectivamente cumpla la función; una vez que le sea encomendada otra tarea, o sea trasladado a otros predios, perderá dichas potestades.

IV. En tanto se avance en el cumplimiento de las diferentes etapas, por medio de acuerdos parciales, se continuará con la implementación de los objetivos comunes de las partes.

V. Cualquiera de las partes podrá rescindir este acuerdo, por medio de un pre - aviso escrito con expresión de causa, que deberá ser comunicado por un medio fehaciente, con seis meses de anticipación al resto de las partes, a efectos de que estos puedan atender la nueva situación planteada.

VI. Las partes constituyen domicilio a todos los efectos de este acuerdo, en los denunciados como propios en la comparecencia.

Para constancia se firman cuatro ejemplares del mismo tenor en el lugar y la fecha denunciada en la comparecencia.