

NORMATIVA AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO, INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y SITUACIÓN DE LA DEFENSA PÚBLICA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

Diego Roberto Moreira Schneeberger ⁷⁸

Para comenzar este análisis se indicarán los temas a tratar. Los mismos son: I) Normativa existente en Uruguay en materia de medio ambiente, II) Situación del cambio climático en el país y III) La función de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en materia medioambiental. Finalmente se hará una referencia a la situación de la Defensa Pública en lo que tiene relación con el medioambiente.

Previo a entrar directamente en los aspectos legales, es necesario indicar que, según el Censo de población del año 2003, Uruguay cuenta con 3.499.451 habitantes. Está dividido en 19 Departamentos en cuya Capital, Montevideo, vive aproximadamente la mitad de los habitantes del país. Es un país unitario, por consiguiente una única legislación.

En lo relativo a la Defensa Pública, la misma es integrante del Poder Judicial, existiendo 317 defensores en todo el país abarcando las materias Penal, Menores Infractores, Civil, Trabajo,

⁷⁸ Defensor Público en Poder Judicial de la República Oriental del Uruguay

Familia y Familia Especializada. No hay una especialización en temas medioambientales.

I) Normativa en Materia de Medio Ambiente

Entrando directamente en la legislación se debe indicar que el Uruguay no tuvo un Ministerio de Ambiente autónomo hasta el 9 de julio de 2020. Por una ley llamada “de urgente consideración”, número 19889 con 479 artículos abarcando diferentes temas, el artículo 291 crea el Ministerio de Ambiente. Anteriormente la temática ambiental integraba el llamado Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente creado por ley 16.112 el 30 de mayo de 1990. Se entendió que era imprescindible tener un Ministerio autónomo y propio y por esa razón se creó el Ministerio de Ambiente por la ley antedicha.

Al crearse dicho Ministerio éste se encargaría de las siguientes áreas temáticas: Agua, calidad y evaluación, calidad ambiental y análisis, cambio climático, control ambiental, biodiversidad y ecosistemas.

Como primera referencia al medio ambiente debemos citar la Constitución uruguaya en su artículo 47 que pertenece a la Sección II titulada DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS; en el Capítulo II se refiere a la protección del medio ambiente. En su inicio expresa: La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.

La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones. El artículo continúa refiriéndose a la política nacional de aguas.

Como se observa, el artículo constitucional dicta normas generales y remite a la ley la reglamentación con sus respectivas sanciones si se dañara el medio ambiente.

La normativa cuenta con una ley de impacto ambiental, cuyo número es 16.466 de fecha 19 de enero de 1994 en su artículo 1 se declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente por actividades humanas. El artículo 2 se indica que es el impacto ambiental, el artículo 3, al igual que la Constitución se prescribe el deber de abstenerse de realizar conductas que causen impacto ambiental. Luego la ley habla de sanciones administrativas y penales para quien violen las reglamentaciones y finalmente se indica que se debe hacer un estudio de impacto ambiental determinadas actividades.

En lo que tiene relación con los delitos ambientales, la normativa uruguaya cuenta con una ley extra código penal que prevé un único delito ambiental. Dicha ley es la número 17720 de 11 de noviembre de 1999 sobre desechos peligrosos en cuyo artículo 1 se indica la prohibición de la introducción en cualquier forma o bajo cualquier régimen en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, de los desechos o residuos peligrosos a los que se refiere el artículo 3 de esta ley. Este artículo describe los desechos o residuos

peligrosos. Son todas aquellas sustancias que sean un riesgo para el ambiente, incluyendo la salud humana, animal o vegetal. En lo que tiene relación con desechos radiactivos se remite al Convenio de Basilea aprobado en Basilea (Suiza) el 22 de marzo de 1989 y sus enmiendas.

Este delito prevé un castigo de 12 meses de prisión a 12 años de penitenciaría y se agravará si del hecho resultare la muerte o lesión de una o varias personas y si del hecho resultare un daño al medio ambiente. Si es una persona jurídica, se le aplicará una multa. En nuestro Código Penal no existen delitos ambientales. Existen delitos que parecería que el bien jurídico protegido es el ambiente, pero la finalidad es otra.

En efecto, existe en el artículo 218 el delito de envenenamiento o adulteración de aguas o productos destinados a la alimentación pública. El bien jurídico protegido es la salud pública y no el medio ambiente. En el artículo 357 se castiga el delito de caza abusiva pero el bien jurídico protegido es la propiedad inmueble y no el medio ambiente.

Existe un proyecto de ley de delitos ambientales que fue aprobado por la Cámara de Senadores pero aún no fue aprobado por la Cámara de Diputados. Será detallado más adelante.

Uruguay cuenta con la ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas cuyo número es 17.234 de fecha 22 de febrero de 2000. La ley declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, son las áreas naturales que merezcan ser preservadas como patrimonio de la

nación. Dicha ley prevé ciertas infracciones con efectos civiles y plantea la posibilidad de responsabilidades penales.

Siguiendo con la normativa ambiental, Uruguay cuenta con la ley 17283 de fecha 28 de noviembre de 2000 cuyo eje temático es la protección del medio ambiente. Cuenta con 29 artículos en cuyo artículo 1 se declara de interés general de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República la protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje, la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa, la reducción y el adecuado manejo de sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos, la prevención, eliminación, mitigación y compensación de los impactos ambientales negativos, la protección de recursos naturales y la cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.

Uruguay suscribió el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR aprobado por ley 17.712 el 27 de noviembre de 2003 cuyo objeto es el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

La ley 18610 de fecha 2 de octubre de 2009 está referida a la política nacional de aguas. Su artículo 1 informa sobre la ley, establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas dando cumplimiento al inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República. Los artículos siguientes describen

sobre el derecho de los habitantes al agua potable, describen sobre el tipo de aguas, los principios de la Política Nacional de Aguas, los instrumentos para asegurar los derechos, el agua potable y saneamiento, la participación de los ciudadanos, la información y monitoreo sobre las aguas y finalmente la gestión de los organismos correspondientes para asegurar esa política.

Uruguay suscribió el Acuerdo de Escazú adoptado en Costa Rica el 4 de marzo de 2018 sobre el acceso a la información, la participación pública y acceso a la Justicia en asuntos ambientales.

Como se expresó anteriormente, el Código Penal uruguayo no prevé delitos contra el medio ambiente, no existe el bien jurídico protegido “medio ambiente”.

Se presentaron en el Parlamento varios proyectos de ley que buscaron incorporar dichos delitos.

En los años 2003, 2010, 2017 y 2020 se intentó incorporar esos delitos a nuestro sistema normativo. Los tres primeros no tuvieron el apoyo parlamentario. En el año 2020 se presentó un proyecto que tuvo aprobación de la Cámara de Senadores el cual fue aprobado en el año 2023. La Fiscalía dio su aval para la incorporación. Faltó la aprobación por la Cámara de Diputados. En Uruguay en el año 2024 hubo elecciones presidenciales y legislativas por lo que el proyecto quedó suspendido debido a los cambios en el Parlamento. Aún no se trató en el nuevo Parlamento.

No obstante, es importante hacer una breve referencia a los mismos para demostrar que existe una preocupación por crear los delitos para penalizar a los que atentan contra el medio ambiente y

la biodiversidad.

El proyecto de ley se indica: Artículo único: Inclúyase en el Libro II del Código Penal, el siguiente título: “Título XIV. DELITOS CONTRA EL AMBIENTE”.

En el capítulo I se hace referencia a los Delitos de Contaminación. Dicho capítulo cuenta con seis artículos cuyos cuatro primeros prevén una pena de seis meses de prisión a seis años de penitenciaría refiriéndose a: Contaminación del aire (artículo 1), contaminación de las aguas (artículo 2), contaminación del suelo (artículo 3), contaminación por residuos o sustancias (artículo 4), el artículo cinco prevé una pena de 12 meses de prisión a doce años de penitenciaría a aquel que introduzca desechos peligrosos. Aquí se incorpora lo previsto en la citada ley 17720. El artículo 6 describe las circunstancias agravantes especiales.

El capítulo II describe los delitos Contra la Biodiversidad en los artículos 7, 8, 9 y 10. El artículo 7 castiga las conductas de cazar, pescar, capturar y dar muerte de fauna en áreas naturales protegidas. La pena será de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría. El artículo 8 castiga a todo aquel que talare, destruya o altere la flora en áreas naturales protegidas con la pena de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría. El artículo 9 castiga a aquel que traficare ejemplares de fauna y flora protegidas con una pena de seis meses de prisión a ocho años de penitenciaría. Finalmente, el artículo 10 se refiere a circunstancias agravantes especiales.

El capítulo III cuenta con un único artículo referido a delitos contra la Gestión Ambiental y en su artículo 11 castiga la conducta

de aquel que proporcionare información falsa que fuere de sustento para el ejercicio de los cometidos de la autoridad nacional competente en la protección del ambiente u obstaculizare la labor de fiscalización de dicha autoridad. La pena será de seis a veinticuatro meses de prisión e inhabilitación especial de dos a seis años.

El capítulo IV en su artículo 12 se refiere al régimen de responsabilidad para personas jurídicas.

Finalmente, el artículo 13 hace referencia a la modalidad culposa cuya pena se reduce a un tercio a la mitad cuando se cometan los delitos previstos en los artículos 1 a 5, 7 y 8 de la presente ley.

Como se expresó, este proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores a la espera de que se debata en la Cámara de Diputados.

Es necesario indicar que en Uruguay no existen fiscalías especializadas en medio ambiente. Hay especialización en estupefacientes, sexuales, homicidios, económicas, pero como se dijo, no existen especializadas en temas ambientales.

En lo que tiene relación con el sistema político, no existe en nuestro Parlamento partidos políticos ambientales. Hasta las últimas elecciones en el año 2024 integraba la Cámara de Diputados un diputado perteneciente al partido llamado P.E.R.I. (Partido Ecologista Radical Intransigente) pero no alcanzó los votos para renovar la banca.

Otro partido político vinculado al tema ambiental es el P.C.A. (Partido Constitucional Ambientalista), es un partido nuevo, creado

en el 2024 pero no logró los votos necesarios para integrar el Parlamento.

II) Cambio Climático. Situación en Uruguay

El cambio climático es una de las preocupaciones del Estado uruguayo. El Ministerio de Ambiente creó la Dirección Nacional de Cambio Climático para abordar esa problemática. Sus objetivos son: 1) Proponer e implementar acciones tendientes a la prevención y gestión de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático y la protección de la capa de ozono. 2) Promover la articulación entre actores clave, apoyando al coordinador del sistema nacional de respuesta al cambio climático.

Por Decreto del Poder Ejecutivo 310/17 de fecha 3 de noviembre de 2017 se creó el instrumento Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) el cual ofrece el marco estratégico a largo plazo para hacer frente a los desafíos de cambio climático y la variabilidad.

Además, pretende atender las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación del Acuerdo de París adoptado en la COP 21 en 2015.

Durante los años 2020 a 2023 el país sufrió una sequía que implicó un mayor déficit hídrico en 74 años. La peor parte fue entre los años 2022 a 2023. Dicha sequía implicó que la Capital Montevideo y alrededores se quedara sin abastecimiento de agua dulce ya que se secaron las napas de agua dulce del Río Santa Lucía,

principal abastecedor de agua. Se decretó la emergencia hídrica para Montevideo y alrededores como paliativo, se extrajo agua del Río de la Plata pero la misma contiene un alto grado de salinidad por lo que no se recomendaba beberla. Durante ese tiempo, el gobierno quitó algunos impuestos a las empresas que se encargaban de embotellar agua mineral, lo que benefició a la población, sobre todo a la más vulnerable ya que se bajaron los precios del agua mineral embotellada y en algunos casos, se distribuyó en forma gratuita.

A raíz de esa situación, el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou se propuso el llamado “Proyecto Neptuno” cuya función sería extraer agua de una localidad situada a 90 kilómetros de Montevideo en el Departamento de San José creando una planta potabilizadora. Ese proyecto no cuenta con estudios ambientales y se encuentra en suspenso al asumir el gobierno el presidente Yamandú Orsi. La Relatoría de la CIDH se encuentra monitoreando los avances de dicho proyecto.

Continuando con la preocupación respecto al cambio climático, el día 24 de mayo de 2024 la ciudad de Montevideo participó en la audiencia pública de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre emergencia climática en la ciudad de Brasilia con el objetivo de definir y destacar el rol que los gobiernos locales ocupan en la lucha contra el cambio climático, entendiendo que la defensa del ambiente implica necesariamente la protección de los derechos humanos y es también una cuestión de justicia social.

El día 16 de agosto de 2024 Uruguay participó del proceso de solicitud de opinión consultiva sobre “obligaciones de los

Estados con respecto al cambio climático” que se llevó a cabo ante la Corte Internacional de Justicia.

El día 30 de diciembre de 2024 Uruguay expuso ante la Corte Internacional de Justicia sobre el impacto climático. Por primera vez se compareció ante dicho Tribunal en un procedimiento consultivo. La consulta se basó en que la mencionada Corte determine cuales son las obligaciones de los estados, en favor de los otros y de las generaciones presentes y futuras, de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del ambiente, frente a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero. Se expresó la creciente angustia por nuestro territorio y nuestros ciudadanos actuales y futuros. Uruguay es una nación costera que depende en gran medida de la agricultura y por esa razón teme por el impacto del cambio climático, sequías, inundaciones, subida del mar y pérdida de la biodiversidad.

Uruguay ha implementado ambiciosas políticas. Un ejemplo es la transformación energética. Actualmente más del 90% de la electricidad del país se genera a partir de fuentes renovables.

III) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría Del Pueblo.

Otras de las instituciones preocupadas por el tema ambiental y cambio climático es la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Dicha institución fue creada por ley 18.446 el 24 de

diciembre de 2008 la cual funciona en el ámbito del Poder Legislativo; cuenta con un área de protección del ambiente la cual fue creada el 14 de enero de 2025 con la finalidad de realizar el monitoreo del cumplimiento de leyes vigentes en relación al medio ambiente, interactuar con las entidades nacionales en materia de ambiente y las diferentes áreas del organismo, así como impulsar la promoción de acciones de amparo o cesar toda vulneración al medio ambiente. Asimismo impulsar acciones concretas para la protección del ambiente en el marco de los cometidos de la Institución. También tiene como cometido realizar informes de experiencias de otros países.

El día 25 de marzo de 2025 se creó el protocolo de actuación del Área de Protección del Ambiente cuyo cometido principal es establecer procedimientos claros de actuación, de comunicación interna y de trabajo sistemático entre el Área de Protección del Ambiente y la Defensoría del Pueblo en el marco de los cometidos que la ley de creación establece.

Cuenta con quince artículos establecidos en cinco capítulos. El capítulo I titulado "2 ANTECEDENTES" y se refiere a los cometidos de dicha Área. El capítulo II indica las competencias de dicha área, el capítulo III está dirigido a la recepción directa de situaciones por el área, esto es, recepcionar y evacuar consultas sobre temática ambiental, nos informa que las denuncias ambientales que reciba la INDHH se canalizarán a través de la Defensoría del Pueblo , el capítulo IV está referido a la actuación del área en el marco del procedimiento de investigación de

denuncias y el capítulo V habla de generalidades respecto a las acciones, la forma de actuación, comunicaciones, formalidades de inspecciones, etc.

Los días 27 y 28 de mayo de 2025 se realizó un encuentro sobre protección del ambiente y derechos humanos organizado por la Institución con varias áreas temáticas sobre el medio ambiente. Las mismas fueron: 1) El estado del ambiente en Uruguay 2) Ambiente y políticas públicas 3) Justicia ambiental y 4) Derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.

Conclusión

A manera de conclusión se debe destacar que en los últimos tiempos el Uruguay ha dado pasos importantes para la protección del medio ambiente y para mitigar las consecuencias del cambio climático. En lo que respecta a la Defensa Pública, la misma aún no cuenta con especialidad en la materia.

El anhelo es que desde la Defensa Pública también se acompañe la política nacional para la protección de esos derechos tan importantes vinculados al medioambiente.