

G / 145

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE AMBIENTE

Montevideo, 16 DIC 2021

Señora Presidente de la
Asamblea General

El Poder Ejecutivo se dirige a ese Cuerpo, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 137 y siguientes de la Constitución de la República, a los efectos de observar el Proyecto de Ley por el que se establecen normas relacionadas con los suelos de prioridad forestal, sancionado por el Poder Legislativo.

Dichas normas se observan en forma total por razones de juridicidad, así como por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, de conformidad con los fundamentos que se exponen a continuación.

En primer término, es dable señalar que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo el cometido esencial de fijar y conducir las políticas sectoriales, lo que comprende la competencia en el diseño y ejecución de la política en materia forestal, tanto a nivel de producción como de industrialización.

61740

República de Uruguay

En segundo lugar, si bien es posible que, jurídicamente, el Estado regule o modifique la regulación ya existente en diferentes materias, debe tenerse presente, los derechos fundamentales y principios jurídicos, entre otros, de libertad, legalidad y seguridad jurídica reconocidos, entre otros, en los artículos 7, 10 y 36 de la Constitución de la República.

En efecto, el artículo 7 de la Constitución establece que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad y que nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Por tanto, a través de una ley en sentido orgánico-formal y material se puede legítimamente modificar el marco jurídico en determinada materia, pero cumpliendo los requisitos exigidos constitucionalmente.

También debe tenerse presente lo previsto en el artículo 10 de la Constitución de la República que establece que *“Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”*

Si bien la Constitución uruguaya no prescribe un modelo económico, algunos artículos le imponen al Estado una actitud de fomento, o de promoción, que limitan en esas áreas una conducta indiferente del Estado.

Esta libertad es corolario de la dignidad humana y nuestra Constitución garantiza *“la existencia de un ámbito de iniciativa privada económica, en el que la solución de principio es la libertad y la limitación -que corresponde a la Ley- es la excepción”* (DELPIAZZO, C. (2010). *“La Constitución como fuente principal del Derecho Administrativo uruguayo”*).

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Por su parte, el artículo 36 de la Constitución de la República establece que las personas pueden “dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes”. Dichas limitaciones fundamentadas en el interés general deben explicitarse y motivarse claramente, extremo éste que a juicio del Poder Ejecutivo no se cumple en el Proyecto de Ley.

El texto aprobado por el Parlamento vulnera los derechos de propiedad, libertad y de trabajo establecidos en los artículos 32, 36, 50 inciso 1° y 53 de la Constitución de la República, limitándolos sin que surjan las razones de interés general, constitucionalmente exigidas. Esta limitación debería beneficiar a todos y cada uno de los habitantes y los fines perseguidos (que deben ser legítimos y provocar un mal menor a la ventaja que recibiría la comunidad) deben tener el mismo rango constitucional al derecho afectado, lo que no se verifica (Bado, V., 2008, Universidad de la República. “La garantía constitucional de la iniciativa privada en las constituciones uruguaya y española”).

La libertad económica se ha entendido como un derecho fundamental de todo ser humano a controlar su propio trabajo y propiedad, y en sociedades económicamente libres, y sin perjuicio de las diferentes regulaciones, los gobiernos permiten que el trabajo, el capital y los bienes circulen libremente, y se abstienen de toda coerción o restricción de esa libertad, más allá de lo necesario para proteger y mantener la misma.

La libertad económica abarcaría todas las libertades y derechos de producción, distribución o consumo de bienes y servicios.

En el caso, resulta notoria e innecesariamente afectada la libertad de producción. En efecto, con la aprobación del Proyecto de Ley que se observa, los productores no podrían elegir el destino productivo de sus tierras en el

República Oriental del Uruguay

marco de las regulaciones vigentes ya que el contenido normativo del Proyecto de referencia determinaría limitaciones a los derechos y libertades indicados.

Tal como fuera señalado, del trámite parlamentario no surgen las razones de interés general que se pretenden proteger.

Por su parte, la aprobación del Decreto N° 405/021, de 10 de diciembre de 2021, revela que el Estado dispone de otros medios menos restrictivos para regular la actividad forestal sin perturbarla ni interferir arbitrariamente en dicha actividad económica y en las libertades implicadas.

Por otro lado, es de destacar que el Proyecto de Ley aprobado, no sólo generaría graves perjuicios económicos, sino que afecta la seguridad jurídica, principio fundamental, imprescindible para mantener el desarrollo económico, los procesos de inversión y el prestigio internacional del país conquistado históricamente. Un cambio del régimen aplicable en un área específica del Derecho, podría afectar la estabilidad de situaciones jurídicas ya consolidadas o en proceso de consolidación. Este aspecto cobra especial relevancia en materia forestal en el que existen tratados de promoción y protección de inversiones.

Asimismo, procede tener en cuenta que una prohibición o restricción, ya sea en el porcentaje de área destinado a la forestación, así como una limitación temporal a dicha actividad, podría eventualmente afectar derechos adquiridos. En este sentido, corresponde señalar los Contratos de Inversión suscritos entre la República Oriental del Uruguay y diversas empresas en los cuales, naturalmente, las mismas incluyeron en su proyecto un plan de desarrollo forestal que podría verse afectado por la promulgación de una ley que regule restrictivamente estos aspectos.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Si bien, en los Contratos de Inversión referidos, se ha protegido la autonomía del Estado para regular libremente los aspectos que entienda necesarios y convenientes, podría verificarse una afectación en la ecuación económica tenida en consideración por las empresas al momento de realizar sus inversiones que, por su tipo, son a mediano o largo plazo.

Como es sabido, es de estilo incorporar a los contratos de este tipo, cláusulas de estabilidad jurídica, que refieren sucintamente a que, en el caso en que hubiera cambios significativos en el régimen tributario o en materia de permisos y autorizaciones que afectaran negativamente las condiciones económicas del proyecto durante la vida del mismo, las partes revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la Ley de Inversiones para compensar por esta vía los eventuales perjuicios.

Por lo tanto, la estabilidad jurídica de los contratos que versen sobre materia forestal, celebrados en forma previa a la norma legal que modificaría el régimen preexistente, que en esta instancia el Poder Ejecutivo observa, y que se hallen en proceso de producción (plantación y sus correspondientes rebrotes), estén o no amparados por tratados de inversión, podría verse afectada.

La adopción de soluciones transitorias no enerva la contingencia de reclamos por una eventual vulneración al principio de igualdad (artículo 8 de la Constitución) en tanto se mantendrían aplicables (por determinado período de tiempo) dos regímenes legales diferentes a situaciones que podrían considerarse similares.

Por otra parte, es de destacar que la Ley N° 15.939, de 28 de diciembre de 1987, llamada Ley Forestal, establece en su artículo 1° que es de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos

forestales, el desarrollo de las industrias forestales y, en general, de la economía forestal. Asimismo, dicha norma legal dispone que la política forestal nacional será formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y deberá estar fundamentalmente orientada hacia el cumplimiento de los fines de interés nacional.

En este sentido, es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca -a través de la Dirección General Forestal- el que debe, entre otros, promover el desarrollo forestal en todas sus etapas productivas, planificar el desarrollo de la economía forestal nacional, fomentar y planificar la forestación en tierras privadas o públicas, así como desarrollar todas las actividades que, con este fin, se prevén en la Ley.

Sin perjuicio de que el régimen establecido por la Ley N° 15.939 ha sido objeto de ajustes y sucesivas reglamentaciones, es indudable que la norma recoge los principios constitucionales referidos. Ejemplo de la actualización del régimen mencionado, es la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación -Decreto N° 349/005, de 21 de setiembre de 2005- que establecieron que las nuevas plantaciones forestales de más de cien hectáreas en un establecimiento o unidad de producción deben contar con Autorización Ambiental Previa para su ejecución, recogiendo parámetros internacionales y avances sobre el relevamiento de los distintos tipos de suelos.

Con igual temperamento, se aprobó el Decreto N° 405/021, que creó el Registro de Plantaciones Ambientales. Para ello, se tuvo en consideración el análisis realizado por el Área Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, respecto de la evolución del sector forestal y los principales componentes del ambiente que pueden ser afectados, tanto por proyectos individuales como por su acumulación en una misma cuenca y que las plantaciones forestales menores a cien hectáreas representan

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

aproximadamente un 10% (diez por ciento) del total plantado, en los últimos ocho años, lo que no representaría un riesgo ambiental significativo, según lo informado por la Dirección General Forestal.

Dicha reglamentación ha buscado el establecimiento de una política nacional ambiental, basada en los principios de prevención y progresividad, entre otros, de manera de evitar impactos ambientales, mediante la implementación y el mejoramiento progresivo de medidas preventivas, y se ha dictado en el entendido de que los principales impactos ambientales derivados de los proyectos forestales, pueden ser minimizados si se cumplen los procedimientos y buenas prácticas, recogidos en la "Guía de Pautas para la Gestión Ambiental Forestal", aprobadas por Resolución del -entonces- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, N° 1.355/016, de 19 de setiembre de 2016.

No obstante ello, se consideró que la localización y el diseño de la plantación, podría generar una afectación ambiental dependiendo de la sensibilidad del medio receptor y la acumulación de plantaciones localizadas en la zona de influencia, vinculados especialmente a la aptitud natural de los suelos ocupados y los ecosistemas presentes, así como la cobertura forestal de la cuenca y su incidencia en el patrón de escurrimiento; por ello, se estimó conveniente establecer el mecanismo de registro ambiental de plantaciones forestales de menos de cien hectáreas, como medida complementaria (literal A del artículo 14 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000), y declarar sujeto a autorización ambiental especial, las plantaciones forestales de más de cien hectáreas en suelos ya forestados, de conformidad con el artículo 17 de la Ley N° 16.466.

En definitiva, se entendió oportuno establecer lineamientos mínimos de información y requisitos ambientales respecto de las plantaciones no

Comunicación de la Presidencia de la República

alcanzadas por la Autorización Ambiental Previa (de cien o menos hectáreas), mediante la implementación de un registro especial para las menores de cien hectáreas y la determinación del alcance del concepto general de nuevas plantaciones forestales.

Por último, es de destacar que la Ley N° 15.939 establece que la actividad forestal es, además, una actividad de fomento, en el sentido que la ley previó beneficios fiscales para el desarrollo de la industria.

Todo ello tiene relación con lo previsto en el inciso 1° del artículo 50 de la Constitución de la República que establece que el Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin.

Por lo expresado, el Poder Ejecutivo entiende que la promulgación de la Ley a consideración apareja una afectación de la cadena productiva forestal con impacto en la economía nacional y constituye una norma que contrasta con las normas y principios constitucionales que se detallaran y que algunos fueran recogidos en la Ley Forestal N° 15.939 que, además, es una ley de fomento por oposición a la que se veta a través del presente.

El Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con su mayor consideración,

[Handwritten signatures in blue ink]

[Handwritten signature in black ink]

LUIS LACALLE POU
Presidente de la República



Poder Legislativo

*El Senado y la Cámara de
Representantes de la República
Oriental del Uruguay, reunidos en
Asamblea General,*

Decretan

Artículo 1º.- La plantación de bosques generales y de rendimiento, tipificados en la Ley N° 15.939, de 28 de diciembre de 1987, y decretos reglamentarios queda limitada a los suelos de prioridad forestal. A los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior, son suelos de prioridad forestal aquellos que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, hayan sido designados como terrenos forestales según lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 15.939 y decretos reglamentarios vigentes.

Artículo 2º.- La superficie total de bosques de rendimiento y generales en todo el país, no podrá superar el 10% de la superficie nacional bajo explotación agropecuaria definida en el Censo General Agropecuario. El cómputo de la superficie total de bosques de rendimiento y generales se establecerá a partir de los proyectos forestales aprobados por la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca e implantados en un plazo máximo de cinco años a partir de su aprobación.

En un plazo no mayor a noventa días contados a partir de la promulgación de la presente ley, la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca deberá establecer y comunicar de manera pública y fehaciente la superficie total afectada a

bosques de rendimiento y generales. Dicha superficie será la línea base, sobre la cual se acumularán nuevas superficies que se afecten, hasta alcanzar el límite que se establece en el inciso anterior. Anualmente la Dirección Forestal dará cuenta a este Cuerpo de las variaciones registradas en el inventario.

Artículo 3º.- La superficie destinada a bosques de servicio en cualquier predio agropecuario no podrá superar el 8% de la extensión total del mismo, cuando se ubiquen en suelos fuera de prioridad forestal. Si la superficie de bosques de servicio del predio supera las 40 hectáreas, se requerirá preceptivamente su declaración en la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y en la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Ambiente, quienes dispondrán la presentación del proyecto respectivo, según se establezca en la reglamentación.

Artículo 4º.- Todos los actores de la cadena forestal deberán procurar que la masa forestal nacional constituida por bosques de rendimiento y generales implantados, o a implantarse en el futuro, se realicen y manejen incorporando adecuadas tecnologías para el mantenimiento de los recursos naturales involucrados y su productividad en los sucesivos ciclos de explotación. Es cometido de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Ambiente, pautar y supervisar el cumplimiento de estas normas.

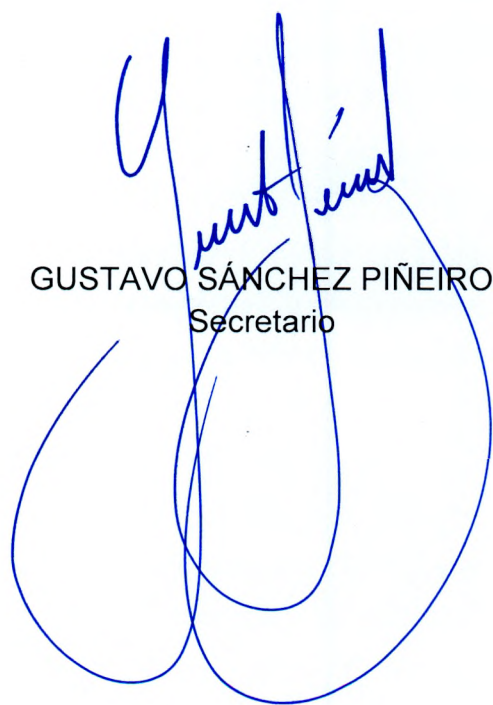
Artículo 5º.- En la desafectación de padrones forestados se deben corregir los problemas asociados a la alteración del relieve de los suelos asociados al uso forestal, eliminar los tocones e implantar sobre ellos una cobertura vegetal permanente. Si la topografía y geología del terreno limita esta práctica conservacionista, en estas áreas se instalarán montes con especies nativas, pasando las mismas a tipificarse como bosques protectores. El costo involucrado para la recuperación de daños, será asumido por el propietario del bosque o del padrón, según corresponda. El incumplimiento de esta pauta, será impedimento para la enajenación de los padrones involucrados.

Artículo 6º.- La aprobación y seguimiento de proyectos forestales de bosques de rendimiento y generales queda condicionada a lo establecido en los artículos 1º y 2º de esta ley, sean estos provenientes de empresas propietarias de campos, de acuerdos entre productores agropecuarios y empresas forestales o de cualquier otra modalidad contractual y estará a cargo de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Ambiente.

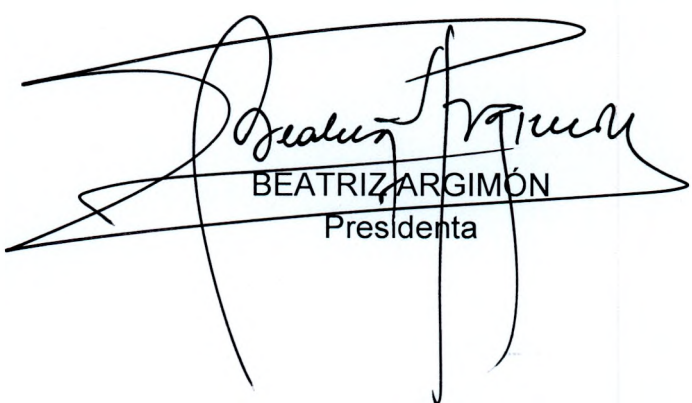


Artículo 7º.- Deróganse todas las disposiciones vigentes que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 15 de diciembre de 2021.



GUSTAVO SÁNCHEZ PIÑEIRO
Secretario



BEATRIZ ARGIMÓN
Presidenta