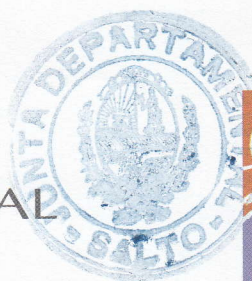




# JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



37  
40

D. N°. 6.820/2015.-

**VISTO:** Asunto número 825 de fecha 22 de junio de 2015, caratulado: "Intendencia de Salto. Referido a proyecto decreto prohibir uso de la técnica "Fracking" en todo el departamento".

**RESULTANDO:** I) Que por Resolución No. 380/2015 de fecha 5 de marzo de 2015, la Junta Departamental de Salto remitió a la Intendencia, una minuta de comunicación solicitando que se tome la iniciativa de prohibir la exploración y explotación de gas y petróleo de yacimientos no convencionales bajo las técnicas de fractura hidráulica o "fracking" en el Departamento de Salto.

II) Que con fecha 24 de marzo de 2015, el Sr. Asesor Legal hace un extenso y fundado informe, sobre la técnica del "fracking", y explicita las bases jurídicas para concluir que los Gobiernos Departamentales tienen competencia en cuanto a prohibir dicha práctica en el territorio departamental.

III) Que luego de explicar en qué consiste la técnica de extracción de petróleo o gas natural conocida como "fracking", señala que las consecuencias de dicha técnica son difíciles de controlar, pues no se puede determinar hasta donde van a llegar las fracturas de la roca. Por otra parte, los productos químicos introducidos en la mezclas son altamente tóxicos, y lo que se extrae hacia la superficie no es todo, sino que hay por lo menos un 50% que queda bajo la superficie. Con el tiempo, eso tiende a subir y se mezcla con el agua subterránea e incluso superficiales provocando una fuerte contaminación ambiental. Precisamente eso ha llevado a países como Francia, Alemania y Estados Unidos a prohibir dicha tecnología, basados en el "principio de la precaución", es decir: cuando una tecnología provoca un riesgo, no se la utiliza hasta no tener un estudio muy completo sobre cuáles serán los daños que esa tecnología puede ocasionar.

IV) Que frente a tal realidad, corresponde analizar el problema desde el punto de vista jurídico, para conocer hasta dónde los Gobiernos Departamentales tienen competencia en cuanto a prohibir la técnica del "fracking" dentro de su territorio.

V) Que partimos de la base cierta, de que esta temática tiene protección constitucional. En efecto, el art. 47 de la Constitución de la República estableció una clara obligación de protección del medio ambiente, prescribiendo que tal protección es de "interés general".

Este artículo fue reglamentado por la Ley No. 17.283 de 28 de noviembre de 2000, la cual en vía interpretativa, describe lo que la norma constitucional pretende proteger; precisa como derecho fundamental de las personas el de ser "*protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado*"; establece que "*las personas físicas y jurídicas, públicas (el Gobierno Departamental lo es), y privadas, tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente*"; y dispone como un "*deber fundamental del Estado y de las entidades públicas en general (el Gobierno Departamental lo es), propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente, y, si éste fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado*".

VI) Que todo lo referido al ordenamiento territorial y a la protección del medio ambiente, tiene rango constitucional, y por lo tanto toda normativa vinculada a esta temática, debe ajustarse a ese principio fundamental, y el Estado, obviamente, debe obrar en consecuencia de esa normativa.





## JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



D. N°. 6.820/2015.-

VII) Que en cambio la minería en el Uruguay, no tiene rango constitucional, sino legal, porque la Constitución no tiene ninguna norma que la considere con esa jerarquía jurídica. Por lo tanto, todo lo que disponga el Código de Minería, debe ajustarse a lo que prescribe la Constitución de la República en su art. 47, y a lo que reglamentó e interpretó la Ley No. 17.283.

Por lo pronto, el Código de Minería, en su art. 4º, establece que todos los yacimientos de sustancias minerales existentes en el subsuelo marítimo o terrestre o que afloren en la superficie del territorio nacional, son propiedad del Estado, como persona jurídica Mayor, esto es, el Estado Central.

Esos yacimientos se dividen en "clases" de acuerdo al art. 3º, y en la denominada "Clase I", literal a), están comprendidos los combustibles fósiles, entre ellos, el petróleo, gas natural, hulla, lignito, turba, rocas pirobituminosas y arenas petrolíferas.

Por su parte, los derechos de prospección, exploración y explotación de los yacimientos "Clase I", están a cargo del Estado y de las entidades estatales descentralizadas competentes, agregando luego la norma que ANCAP *"es el organismo competente para realizar la actividad minera correspondiente a los yacimientos Clase I"*, donde está comprendido el petróleo y el gas natural. A su vez ANCAP podrá realizar una, varias o todas las fases de la operación petrolera directamente, o mediante contratación de terceros, que podrán ser nacionales o internacionales; declarándose a su vez de interés público, las expropiaciones que sean necesarias para toda esta actividad.

VIII) Que del análisis realizado de esta norma, está claro que los Gobiernos Departamentales no tendrían –en principio- competencia alguna en esta materia.

IX) Que no obstante, bueno es señalar que el Código de Minería es una ley de 1982, y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable No. 18.308 es de 2008, por lo cual debemos interpretar sus normas en el sentido de que esta última ley, por aplicación del principio de derogación, pudo haber tenido –y realmente la tuvo- incidencia en el Código de Minería, y en consecuencia haber provocado su modificación tácita, en cuanto otorga importantes competencias a los Gobiernos Departamentales. Es cierto sí que el Código de Minería fue modificado por la Ley No. 18.813 del 2011, pero sus disposiciones modificadas por esta ley, no refieren concretamente a aspectos que puedan afectar lo que se dirá a continuación.

X) Que en cuanto son los Gobiernos Departamentales los que tienen competencia exclusiva para la categorización de los suelos en todo su territorio, que pueden ser rural, urbano o suburbano (art. 14, 15 y 30 inc. 2º), pero además, de acuerdo al art. 30 inc. 3º, tienen competencia también exclusiva *"para categorizar con carácter cautelar y por un plazo predeterminado como suburbano o rural, áreas del territorio que entienda necesario proteger hasta tanto elaboren los instrumentos que lo categoricen en forma definitiva, y dictarán simultáneamente las disposiciones de protección necesarias"*.

XI) Que a su vez, conforme al art. 31, esa categorización podrá ser "rural productiva", en la cual está incluida la explotación minera o extractiva; o podrá ser "rural natural", o sea aquellas áreas que deben ser protegidas *"con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales"*.





## JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



42

D. N°. 6.820/2015.-

Y esas facultades de los Gobiernos Departamentales fueron declaradas de interés general por el art. 2º de la Ley No. 18.308, por lo cual las disposiciones que se dicten limitando la propiedad por remisión de esta ley, en opinión del Prof. Martins, no violan las garantías constitucionales previstas por los arts. 7º y 32º de la Constitución.

Dicho esto sin perjuicio de reafirmar que los instrumentos de Ordenamiento Territorial, han sido declarados por la ley como de orden público, y además catalogadas como *"cometido esencial del Estado"* (art. 2º inc. final), calificación ésta que tiene una importancia jurídica trascendente. En efecto, los denominados cometidos esenciales del Estado, son aquellos que los debe cumplir solo el Estado, y que tradicionalmente son la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones exteriores, la actividad tributaria y la justicia. Ninguno de estos cometidos pueden ser cumplidos por particulares. Pues bien, ahora nuestro legislador agregó como nuevo cometido esencial al *"ordenamiento territorial"*, otorgándole expresamente un status jurídico supremo. Y esta consecuencia se traslada a la competencia de los Gobiernos Departamentales, desde el momento que el art. 1º, cuando describe el *"objeto"* de la Ley No. 18.308, y por remisión de esta ley, comprende a las normas que *"establezca el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales"*.

Que todo esto puede llevarnos a concluir que una acción de un Gobierno Departamental, establecida en el marco de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y dispuesta como medida cautelar, bien puede prohibir a ANCAP o a otra empresa pública o privada, nacional o internacional, a que realice una perforación y prospección petrolera en el suelo de un departamento, por el simple mecanismo de declarar dicho suelo como *"rural natural"* y no como *"rural productivo"*.

**XII)** Que por otra parte, y reafirmando la importante injerencia que sin duda tienen los Gobiernos Departamentales en esta materia, la Ley No. 19.272 de 18 de setiembre de 2014, que modificó y unificó todo lo referido a la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (conocida como *"Ley de Municipios"*), realizó una serie de precisiones en cuanto a la denominada *"materia departamental"*, incluyendo en el art. 6 Nral. 3) *"La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción"*; lo cual reafirmó claramente cuando en el Nral. 4) del mismo artículo estableció: *"La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental"*.

**XIII)** Que finalmente, no podemos olvidar que la Ley No. 16.466 de 1994, referida a la protección del medio ambiente, establece como principio genérico fundamental que toda persona física o jurídica, debe abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca en depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente, imputándolo como responsable civilmente de todos los perjuicios que ocasione. (Véase los arts. 1, 2, 3 y 4). Y agrega algo que es muy importante, al establecer un listado de actividades que no se podrán realizar si previamente no se hace un estudio del impacto ambiental, y entre esas actividades, está *"la extracción de minerales y de combustibles fósiles"* (literal E). En tal sentido, el art. 7º prevé una participación de los Gobiernos Departamentales en ese aspecto, señalando muy claramente que *"los interesados deberán obtener la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente, el que requerirá el asesoramiento del o de los Ministerios o Gobiernos Departamentales que tuvieren que ver con dichas obras o trabajos."*





## JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



D. N°. 6.820/2015.-

**XIV)** Que por todas las razones expuestas, a juicio del Asesor Legal, queda claro, entonces, que los Gobiernos Departamentales, en base a las normas constitucionales y legales citadas, tienen competencia en todo lo que tiene que ver con la prospección en sus territorios para la determinación y/o extracción de petróleo o gas natural. Dicho esto sin perjuicio de señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido que en esta materia hay competencia concurrente del Gobierno Nacional y del Gobierno Departamental; lo cual –por otra parte- surge claramente del análisis realizado. Por tanto, afirmar la existencia de tal concurrencia de competencias, no es otra cosa que reconocer que los Gobiernos Departamentales tienen, sin duda alguna, competencia clara en la materia analizada.

**XV)** Que la División Ordenamiento Territorial de la Dirección General de Obras, comparte el informe del Sr. Asesor Legal Dr. Fulvio Gutiérrez. No obstante aclara que a los efectos de evitar la práctica del “fracking” en el suelo del departamento de Salto, alcanzaría con la aprobación de un Decreto Departamental que expresamente lo prohíba y niegue las autorizaciones que se presenten y que determinen el uso de dicha técnica de explotación. En tal sentido, señala que la posibilidad de categorizar como suelo rural natural (aún como medida cautelar) determina irremediablemente la inhibición de dicho suelo para otros usos, aún los propios de la actividad rural (agrícola, ganadero, etc.), que comprometan los valores ambientales, patrimoniales, etc, que posee dicho suelo pues por definición legal, el suelo rural tiene como fin proteger el medio natural existente, la biodiversidad, el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o especiales (art. 31 letra b de la Ley No. 18.308, art. 85 Decreto Departamental No. 6594/011, Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial). Por esas razones, la División de Ordenamiento territorial considera que no sería correcta la utilización de la vía de la categorización como suelo rural natural y alcanzaría con la aprobación de un Decreto Departamental que prohíba las autorizaciones de las solicitudes que determinen el uso de la técnica del “fracking” en el suelo del Departamento de Salto.

**CONSIDERANDO:** Que el Intendente, en virtud de compartir los informes mencionados precedentemente, entiende procedente remitir a la Junta Departamental un proyecto de Decreto en el cual se prohíbe cualquier tipo de autorización de las solicitudes que determinen el uso de la técnica del fracking, así como la realización efectiva de dicha técnica en todo el territorio del Departamento de Salto.

**ATENCIÓN:** a ello, y a lo informado por la Comisión de Desarrollo Departamental y Descentralización.





# JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



D. N°. 6.820/2015.-

## LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO

### DECRETA:

**Artículo 1º.-** Prohibir en todo el territorio del Departamento de Salto, la aplicación de cualquier tipo de autorización de las solicitudes que determinen el uso de la técnica del "fracking", así como la realización efectiva de dicha técnica.

**Art. 2º.-** Comuníquese, etc.

**SALA DE SESIONES "GRAL. JOSÉ ARTIGAS" DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL EN SALTO, A VEINTICINCO DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE.-**

  
**Mtro. Carlos Martínez Noriega**  
**Secretario General**

  
**Mtra. María de los Ángeles Márquez Rossi**  
**Presidente**

Salto, 25 de junio de 2015.-

Este Decreto contó para su aprobación en general y particular con 18 votos en 18 Sres. Ediles presentes en Sala.

La votación fue rectificada tres veces, contando con la votación mencionada (Art. 68. del Reglamento Interno).-

  
**Mtro. Carlos Martínez Noriega**  
**Secretario General**





# Intendencia de Salto

Salto, 29 de junio de 2015.

**CUMPLASE;** Publíquese en el diario Oficial, dese la debida publicidad en la prensa oral, escrita y televisiva del medio Local, con oficio comuníquese a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, Tome nota la Dirección General de Obras y cumplido archívese.

  
Dr. **MANUEL BARREIRO**

**Intendente**

  
**JOSE LUIS PRESENTADO**

**Secretario General Interino**