

# IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

Facultad de Ciencias Jurídicas  
Universidad Católica de Salta

1 y 2 de junio de 2017

Leonardo Fabio Pastorino (UNLP)  
Coordinación general

Auspician:



UNIONE MONDIALE DEGLI  
AGRARISTI UNIVERSITARI

INSTITUTO ARGENTINO  
DE DERECHO AGRARIO



Organizan:

Cátedra | Derecho Agrario y Secretaría de Extensión  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – UNLP

Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales  
y Departamento de Extensión, Graduados y Bienestar Estudiantil  
Facultad de Ciencias Jurídicas – UCASAL



**UCASAL**  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA

EXTENSIÓN



Facultad de Ciencias  
**JURÍDICAS  
Y SOCIALES**  
Universidad Nacional de La Plata

IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial / Leonardo Fabio Pastorino ... [et al.] ; dirigido por Leonardo Fabio Pastorino. - 1a ed revisada. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2017. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1472-9

1. Derecho. 2. Actas de Congresos. I. Pastorino, Leonardo Fabio II. Pastorino, Leonardo Fabio, dir.

CDD 340

# IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA

1 y 2 de junio de 2017

*Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta (UCASAL)*

*Ponencias*

*Coordinador general*

LEONARDO FABIO PASTORINO (UNLP)

*Comité Científico*

ALBA BIANCHETTI DE MONTIEL

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA

RAFAEL FIGUEROA

LEONARDO FABIO PASTORINO

MARIO VALLS

MARÍA ADRIANA VICTORIA

*Secretaría Académica*

JUAN CARLOS ACUÑA

ALFREDO DILORETO

DANIEL ENRIQUE MARCHETTI

MARÍA CRISTINA ROMERO

ROXANA BEATRIZ ROMERO

## ÍNDICE

ACUÑA, JUAN CARLOS. <i>Política agraria, leyes de emergencia agropecuaria y seguros agrarios</i>	9
ACUÑA, JUAN CARLOS. <i>Los productores agrarios y las distorsiones fiscales en los municipios bonaerenses</i>	21
AGUIRRE, ROMINA ELIZABETH. <i>Agroquímicos en la provincia del Chaco</i>	35
ALANDA, GABRIELA. <i>Algunas consideraciones sobre la Ley de Conservación y Manejo de Suelos de la provincia de Santa Fe y su necesaria revitalización</i>	48
ANTOLINI, STEFANÍA SOLEDAD. <i>La aplicación del Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires en el fuero contencioso administrativo</i>	56
BEJARANO TORREJÓN, HUGO. <i>La función económica social: un medio para el acceso y conservación de la tenencia de la tierra en Bolivia</i>	79
BELLAGAMBA, GUSTAVO. <i>Ley de bosques nativos en la provincia de Tucumán</i>	93
BELLES ARRIAZU DE SANMARCO, LILIANA. <i>Empresa agraria familiar y desarrollo sustentable</i>	108
BORDAS, CECILIA. <i>Avance hacia la construcción de una nueva ruralidad en la provincia de Corrientes con la Ley N° 6371 de adhesión a la Ley Nacional N° 27.118</i>	119
BRAVO SUÁREZ, ANDREA ROMINA. <i>Nuevos factores de consolidación normativa de la agricultura familiar</i>	129
CENICACELAYA, M.; FUENTES, C. G. F. <i>El destape de Alonso y la actividad agraria en el Valle Bonaerense del río Colorado</i>	139
CHAPERO, MATÍAS A. <i>Jurisprudencia sobre abigeato en la provincia del Chaco</i>	151
DE BIANCHETTI, ALBA ESTHER. <i>Conflictos entre ganaderos y yagaretés</i>	161
DE LA TORRE, GENARO OSMAR. <i>El Código de Aguas bonaerense en la justicia contencioso administrativa</i>	174
DILORETO, ALFREDO GUSTAVO. <i>El ordenamiento territorial en las leyes bonaerenses recientes de feedlot y conservación y manejo sostenible de los bosques nativos</i>	197
FACCIANO, LUIS A. <i>Marco normativo de la conservación del suelo en la provincia de Santa Fe</i>	207

FERNÁNDEZ, JUAN CARLOS. <i>El complejo ejercicio del poder de policía agroalimentario y de sanidad animal</i>	218
FIGUEROA, RAFAEL A. <i>Evolución de la legislación de aguas en la provincia de Salta</i>	230
FUENTES, DIEGO RAMRO. <i>Principios jurídicos aplicables a la actividad frutícola de la provincia de Río Negro</i>	246
GAPEL REDCOZUB, GUILLERMO. <i>La regularización de tierras rurales en la provincia de Corrientes</i>	260
GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO. <i>Régimen jurídico aplicable a la protección y desarrollo de la producción vegetal en la provincia de Buenos Aires</i>	269
INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO (SANTA FE). <i>Tratamiento de la problemática de aguas en Santa Fe</i>	284
LAMOGLIA, CARLOS MARCELO. <i>La servidumbre de ocupación hídrica como respuesta de los ordenamientos jurídicos provinciales de Buenos Aires y Santa Fe al fenómeno de las inundaciones rurales</i>	298
MAIZTEGUI MARTÍNEZ, HORACIO. <i>La reforma de la Ley 22939, el Código Civil y quién regulará los nuevos medios de trazabilidad</i>	315
MALANOS, NANCY L. <i>La gestión de envases vacíos de fitosanitarios en la provincia de Santa Fe</i>	335
MAUD, ANA MARÍA. <i>Prácticas alternativas al uso de agroquímicos en la agricultura familiar en la provincia de Santiago del Estero</i>	344
NOSEDA, PAULA. <i>Comentarios a la nueva Ley N° 14867 que regula el engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la provincia de Buenos Aires</i>	357
OLGUÍN, GEORGINA FERNANDA. <i>Código de Aguas de Río Negro: régimen de concesiones, autorizaciones y permisos</i>	368
PASTORINO, LEONARDO FABIO. <i>Relevantes novedades jurisprudenciales en la provincia de Buenos Aires en la intersección entre actividad agraria y agroindustrial y el derecho ambiental</i>	380
PILATTI, HÉCTOR HUGO. <i>Engorde intensivo a corral (feedlot): una actividad agraria apenas legislada</i>	392
PINEDO, FLORENCIA. <i>El tratamiento normativo del recurso suelo</i>	412
ROMERO, MARÍA C. <i>Humedales: proyectos legislativos nacional y bonaerense</i>	423
ROMERO, ROXANA BEATRIZ. <i>Seguro agrario en la provincia de Corrientes</i>	437

RUIZ, HARAVÍ ELOÍSA. <i>Los consorcios productivos de servicios rurales de la provincia del Chaco</i>	447
SAVINI, GABRIEL ALEJANDRO. <i>Normativas aplicables a la riqueza forestal y sus complementarias en la provincia de Río Negro</i>	459
SCHWARZHANS, ETHEL SUSANA. <i>Los canales clandestinos en Santa Fe</i>	472
SEGOVIA GRECO, JUAN P. <i>Formas de admisión al pasivo concursal y orden público agrario en operaciones comerciales sobre frutas frescas</i>	481
TABIERES, MARÍA SUSANA. <i>Cambio climático: inundaciones y desarrollo</i>	495
ULLUA, ADRIÁN. <i>Contrato de maquinaria agrícola en el noroeste de la provincia de Buenos Aires</i>	507
VALIENTE, ANTONELA INÉS. <i>Abigeato</i>	518
VALENZUELA, FERNANDA ELIZABETH. <i>Actividad vitivinícola en Neuquén</i>	530
VICTORIA, MARÍA ADRIANA. <i>Función ecológica de la Agricultura Familiar (AF) en la legislación argentina</i>	541
VILLALBA, ADRIANA EVANGELINA. <i>Regulación de los feedlots como problemática municipal</i>	553
ZEMÁN, CLAUDIA. <i>El ordenamiento ambiental de las áreas forestales en Santiago del Estero: regulación jurídica</i>	561

# PONENCIAS



# Política agraria, leyes de emergencia agropecuaria y seguros agrarios

## Provincia de Buenos Aires

---

JUAN CARLOS ACUÑA<sup>1</sup>

**Resumen.** La producción agraria en general y bonaerense en particular, especialmente en los últimos quince años, se ha visto perturbada por contingencias climáticas de inundaciones y sequías recurrentes; se agregan, con menor recurrencia, incendios y emergencia por plagas; resulta necesario revisar el sistema jurídico vigente en materia de emergencias agropecuarias pues es insuficiente para mitigar y/o eliminar los impactos tanto en la economía del productor agrario como en los ingresos fiscales de un sistema tributario que, a nivel nacional, provincial y municipal, participa en un 63% promedio de la renta agraria. Una cuestión jurídica a debate es reformular el sistema de seguros agrarios, hoy con coberturas incompletas, ofertada exclusivamente por aseguradoras privadas, para ello nos referenciamos en experiencias del derecho comparado donde el instituto del seguro agrario integra la política agraria estatal.

**Palabras clave:** inundaciones y sequías, leyes de emergencia agropecuaria, seguros agrarios, Estado y renta agraria, economía agraria.

### 1. Introducción

El Derecho en general y el Derecho Agrario en particular son instrumentos de política agraria en cuanto puede plasmar los distintos institutos creados para la consecución de sus fines (Pastorino, 2009); la actividad agraria, si bien padece los mismos riesgos de precios relativos de insumo-producto que otras actividades, se incrementa por los riesgos climáticos, tanto inundaciones o sequías recurrentes, a

---

<sup>1</sup> UNLP-CALP. E-mail: [juridico2741@yahoo.com.ar](mailto:juridico2741@yahoo.com.ar)

lo que pueden agregarse incendios y plagas, todos ellos de directa incidencia en los resultados productivos y los ingresos de la empresa agraria que también se transfiere en pérdida de ingresos fiscales<sup>2</sup>; esta pérdida se ve potencialmente incrementada por aplicación de los regímenes de emergencia agropecuaria provincial y nacional que contemplan exenciones y prórrogas en los impuestos, tasas, subsidios y tasas financieras para créditos especiales de ayuda a los productores agrarios damnificados.

Las leyes de emergencia vigentes constituyen débiles paliativos, muchas veces inútiles, frente a un Estado con recursos presupuestarios escasos para satisfacer un amplio y complejo abanico de demandas sociales; ello hace necesario revisar, explorar alternativas que posibiliten estabilizar los ingresos tanto de la empresa agraria como del Fisco Nacional y Provincial.

Entre los instrumentos a explorar, investigar y profundizar es focalizar jurídicamente un instituto central: el Seguro Agrario; para ello abrevarnos en el derecho comparado para extraer experiencias y conclusiones viables de implementación en un país y provincia<sup>3</sup> con un claro perfil agroalimentario.

La presente persigue el objetivo de instalar temáticamente la cuestión del instituto del seguro agrario y la necesidad de indagar jurídicamente opciones técnico-instrumentales innovativas y superadoras del sistema normativo vigente.

## **2. Las leyes de Emergencia Agropecuaria**

---

<sup>2</sup> A manera de ejemplo, sin menoscabar la importancia de la ganadería de carne y leche, podemos ensayar que en el caso del IVA en la liquidación primaria de granos, el 8% que retiene AFIP retorna (no siempre en los plazos dispuestos para devolución) el 7%, quedando para el Estado el 1%; en el ciclo agrícola que está culminando y tomando el ejemplo soja, si de 54 millones de toneladas estimadas resultaran 46 millones y estimando el precio internacional del grano y tipo de cambio estable representaría una pérdida de 320 millones de pesos en concepto de recaudación del IVA sobre liquidación de granos soja. En el caso de derechos de exportación del producto soja (se estima que se exporta el 80% de la producción como producto agrícola básico y como aceite) puede proyectarse una estimación de pérdida fiscal del orden de los 9,6 mil millones de pesos. Un paralelo puede ensayarse también con los Ingresos Brutos que recauda la Provincia en la liquidación primaria de granos con una alícuota de 1.2% (sobre un estimado de 24 millones de toneladas en territorio bonaerense) y que representaría una pérdida para el Fisco Provincial del orden del 1,2 millones de pesos. Este ejemplo no contempla otros impuestos, derechos, tasas y contribuciones que también pueden registrar impacto negativo tal el caso de la recaudación del impuesto inmobiliario rural bonaerense.

<sup>3</sup> La Provincia de Buenos Aires, con su clima templado y calidad de suelos agrarios, posee y aporta alrededor del 35% de la superficie total país de uso agrícola para cultivos comerciales extensivos y participa estimativamente en el 40% al 45% del producto bruto total país de productos agrícolas básicos comerciales.

En el sistema jurídico vigente existen dos regímenes convergentes, uno nacional y otro provincial que establecen los llamados beneficios fiscales y de ayuda de cada jurisdicción; el sistema nacional es habilitado por la declaración de emergencia provincial, por partidos o circunscripciones de ellos, que se dispone por decreto del PEP a propuesta de la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires (CEDABA) en tanto las declaraciones de emergencia o desastre individual se aprueban por resolución de la autoridad ministerial de aplicación.

### **2.1. La Ley de Emergencia y Desastre Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires**

En la Provincia de Buenos Aires rige la ley 10.390 su decreto reglamentario 7282/1986, originalmente dispuso como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios, en la actualidad funciona como un Programa del Ministerio de Agroindustria de la Provincia.

La CEDABA está integrado por representantes del Estado y de las Entidades representantes del sector agropecuario a nivel provincial (art.2º); es función de la CEDABA proponer al ejecutivo provincial la declaración de emergencia de un distrito o circunscripciones determinadas de él; respecto a la causa que debe verificarse para viabilizar el procedimiento de declaración deben haberse verificado factores de origen climático, telúrico, físico o biológico (art.4º inc. a) y que los productores solicitantes de la zona declarada en emergencia deben encontrarse afectados en su producción o capacidad de producción del 50% para el caso de emergencia individual o del 80% para el caso de desastre en particular; ambas categorías inciden en el carácter y extensión de los beneficios que la ley dispone; la solicitud es elevada por el municipio a la CEDABA aprobada elevada a la autoridad ministerial de aplicación quien expide el certificado de emergencia o desastre individual y eleva el expediente a la Comisión Nacional de Emergencia.

La declaración de emergencia puede tener origen en inundaciones, sequías, movimientos sísmicos<sup>4</sup>, físico o biológico<sup>5</sup>, todas ellas que no fueran previsibles o inevitables por su intensidad o carácter extraordinario (art.4º - inc.a).

---

<sup>4</sup> En la Provincia de Buenos Aires este factor es de baja a nula existencia.

Respecto de los denominados “beneficios”, para los productores agrarios afectados, la ley prevé, en su art.10º, cuatro órdenes: A) Crediticio<sup>6</sup>, B) Impositivo<sup>7</sup>, C) Obras Públicas<sup>8</sup> y D) Social.

En la implementación práctica se puede verificar que en el crediticio no siempre es de fácil acceso, el impositivo especialmente en prórrogas son emitidas por año fiscal de la ley impositiva provincial que no coincide con el período del ciclo agrícola<sup>9</sup>, a ello se suma que la prórroga no contempla el total del impuesto sino en el porcentaje dispuesto por la resolución de declaración de emergencia o desastre individual<sup>10</sup>; respecto de Obras Públicas la capacidad de respuesta del Estado ha sido históricamente de nula a baja existencia; por último las medidas de orden social que manda la ley es casi inexistente a nivel de empresas agrarias, especialmente en pequeñas y medianas que mayor impacto reciben por efecto de los factores climáticos.

## **2.2. Ley de Emergencia y Desastre Agropecuario Nacional**

A nivel nacional rige la ley 26.509 de creación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, crea un Consejo Consultivo con miembros del ejecutivo nacional, de universidades nacionales, organismos tecnológicos del Estado Nacional y del Consejo Federal Agropecuario; crea una Comisión Nacional; crea también una Comisión Nacional

---

<sup>5</sup> Caso de enfermedades fúngicas generalizadas e incontrolables en los cultivos, plagas de insectos o aves destructivos de sembradíos (tucura, langosta, cotorras, etc.)

<sup>6</sup> Otorgamiento de esperas y renovaciones, otorgamiento de créditos especiales, suspensión de juicios por cobro de acreencias vencidas.

<sup>7</sup> Prórrogas, exención total o parcial y/o suspensión de la iniciación de ejecuciones fiscales por vía de apremio

<sup>8</sup> Asignación de partidas presupuestarias para construcción y/o reparación de obras que resulten necesarias como de consecuencia de los factores que le dieron origen.

<sup>9</sup> En estudio de caso se advierte distorsión operativa del organismo fiscal provincial pues se toma el plazo de prórroga de 180 días (sin reajustes ni intereses) por el período fiscal y no por ciclo biológico de la actividad que en agricultura son estimativamente de 180 días. A modo de ejemplo: un certificado de declaración de emergencia individual emitido en octubre de 2016 venció el 31 de diciembre de 2016, en enero/febrero empezaron a llegar el 60% de los impuestos prorrogados con vencimiento en marzo, a ello se agrega que en el caso fue declarada una afectación de la producción del 60%, lo que se prorrogó es el 60% del impuesto, el otro 40% debió pagarse en octubre de 2016.

<sup>10</sup> Cuya exención puede ser total o parcial en el caso de desastre, es decir si el porcentaje fue determinado en el 80% lo que se prorroga es el 80% del impuesto no el total, el 20% debe ser abonado en el plazo original para no perder la bonificación del buen contribuyente.

de Emergencias y Desastres Agropecuarios integrada por representantes de Secretarías del Estado Nacional, del BNA, del BCRA, del INTA, representantes de las entidades del agro con actividad nacional y de representantes de las provincias afectadas.

La ley fue reglamentada por Decreto 1712/2009 que dispone normas de implementación operativa, funciones y facultades del Consejo Consultivo y de la Comisión Nacional, también el sistema cuenta con un manual operativo de la ley 26.509 aprobado por Resolución 149/2012 del ex Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El sistema es complementado con la Resolución General 2723/2009 de la AFIP que regula requisitos, condiciones de acceso a los beneficios de los productores afectados; los diferimientos impositivos comprendidos, normas sobre deudas que el contribuyente afectado registre y modalidad de tratamiento fiscal dedicando extensas disposiciones para la “venta forzosa de ganado” comprensiva de hacienda bovina, ovina, caprina o porcina.

### **3. El proyecto de ley bonaerense ampliando los beneficios de la emergencia agropecuaria a la cadena comercial e industrial agraria**

Impulsado por un legislador provincial ingresó, en la Comisión de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados Bonaerense en fecha 23 de marzo de 2017 y bajo el expediente D-9/17-18-0, un proyecto de ley de “beneficios promocionales para el comercio, la industria y los servicios vinculados al sector agropecuario, sin perjuicio de lo establecido en otras normas, las que mantendrán plena vigencia...” (art.2º); el texto y objetivo regulatorio discrepa con la difusión que el mismo legislador realizó en el sitio web de Parlamentario.com el sábado 1º de abril de 2017.

Expresa el título del artículo “Buscan crear una nueva ley de Emergencia y Desastre Agropecuario”; la nota atribuida al diputado autor de la iniciativa indica que “la idea es incluir herramientas que a la Provincia le cueste menos dinero cada emergencia agropecuaria”. Y aclaró que “la ley que tenemos hoy lo único que hace es tratar la administración agropecuaria solamente lo que es impuestos y

beneficios de tasas en los bancos”, la transcripción agrega “El proyecto incluye la cobertura de un seguro multirriesgo, que deberá contar con el apoyo del Banco Provincia, así como la implementación de fondos rotatorios con los productores.”

El proyecto ingresado nada dice sobre seguro multirriesgo, como tampoco menciona a los productores agrarios, lo más curioso es que en el art. 2º propone exenciones del 50% del pago del impuesto inmobiliario (se supone urbano o extraurbano), exención del 50% del impuesto a pagar sobre los Ingresos Brutos de la actividad afectada, exención del 50% del Impuesto de Sellos a pagar por la actividad afectada y acceso a tasas preferenciales del Banco de la Provincia de Buenos Aires; el proyecto regula “exenciones” no existen “prórrogas” como el contemplando en la ley 10.390 y decreto reglamentario para productores agrarios.

Los “beneficios promocionales” que el proyecto propone son mayores a los “beneficios” previstos para los productores agrarios en la ley 10.390 y que por el texto del proyecto mantiene plena vigencia, a ello se agrega que los productores agrarios para acogerse al régimen deben demostrar daño técnicamente verificable en los porcentajes de ley, en tanto para “el comercio, la industria y los servicios vinculados al sector agropecuario” (art.2º) los beneficiarios propuestos por el proyecto sólo deben demostrar “poseer domicilio fiscal en la zona bajo declaración de emergencia...” (art.4º) sin cumplir otros requisitos como los exigidos a los productores agrarios por la ley 10390 y su decreto reglamentario.

#### **4. Los Seguros Agrarios**

Tal como se ha señalado el sistema asegurador agrario es desarrollado por empresas comerciales del sector privado bajo el sistema contractual regulado por la ley 17.418, puede haber matices como el caso de tres importantes empresas sociales<sup>11</sup>, de fuerte presencia en el sector asegurador agrario, de origen cooperativo cuya naturaleza jurídica es hasta hoy materia de debate especialmente por la ley de cooperativas 20.337 donde los tomadores de seguros no son clientes sino que son socios con los derechos de participación económica en los excedentes que en general no reciben (retorno cooperativo).

---

<sup>11</sup> Dos de las empresas aseguradoras cooperativas al 2009 concentraban alrededor del 38% de los seguros agrarios.(pampa húmeda y economías regionales)

No obstante todas las empresas sean nacionales (comerciales o cooperativas) o filiales de compañías extranjeras focalizan sus estrategias en seguros de bajo riesgo y ocurrencia para el asegurador como granizo, vientos fuertes, heladas, incendio<sup>12</sup>; en la actualidad sólo pudo identificarse una empresa que tiene entre sus productos el seguro multirriesgo, un producto que ingresó en el mercado asegurador agrario en el año 2000 pero las inundaciones en la región pampeana de 2001, especialmente provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Litoral, hizo que la mayoría de las empresas retirara su producto del mercado asegurador no sin dificultades, para los productores, al momento de acceder a la indemnización en su carácter de tomador del seguro multirriesgo.

En el caso de la empresa social cooperativa que mantiene disponible el seguro multirriesgo fija condiciones de acceso por altas superficies (ensaya cálculos por 14.700 has) segregando obviamente a pequeñas y medianas empresas agrarias, no obstante expresa apertura para establecer estándares colectivos a la que podrían integrarse pequeñas parcelas; la reticencia del productor agrario, potencial tomador, se suscita por las altas primas de acceso que pueden oscilar entre el 8% y el 12% (más impuestos y adicionales) sobre suma asegurada sin posibilidades futuras ciertas, en caso de no haber sufrido siniestro, de recibir en cuenta corriente cooperativa distribución económica de excedente alguno (sólo en algún caso se identificaron “bonificaciones” imputables a contratación futura de seguros); más aún, en el lenguaje coloquial de promociones de estas empresas sociales exhiben presentaciones con información verbal de “ganancias” o “utilidades” conceptos absolutamente extraños a la ley 20.337 de cooperativas.

Sin duda las estrategias de estas empresas sociales están penetradas por conceptos y modalidades comerciales y el socio es tratado como un cliente comercial, de hecho se advierte que en la promoción pública, gráfica y electrónica, de su cartera de productos, no aparece la expresión “cooperativa”, que la ley 20337 dispone, pues toda cooperativa debería exhibirla públicamente en su denominación.

---

<sup>12</sup> En muchas propuestas la cobertura está limitada a que, el incendio, se origine en la parcela asegurada en el acto de cosecha, no cubre hechos de terceros o negligencia imputada al asegurado.

Más allá de las consideraciones expuestas lo cierto es que el seguro multirriesgo que comprende Cobertura de Multirriesgo Climático propuesto por la empresa social, incluye todos los riesgos climáticos como así también incendio debido a cualquier causa, excluyendo causas intencionales; los riesgos cubiertos incluyen: granizo, lluvias en exceso, falta de piso, sequía, vientos fuertes, heladas e incendio; la propuesta incluye rígidas condiciones y exclusiones de cobertura, inspecciones y cargas al asegurado; la propuesta no contempla el riesgo de origen biológico o plagas de tal modo que la expresión “multirriesgo” puede provocar equívocos en el tomador del seguro pues hay riesgos no asegurados.

Se ha señalado “En el mercado argentino, actualmente existen coberturas de Multirriesgo Agrícola aprobadas para varias aseguradoras, aunque en realidad su oferta es extremadamente acotada.” (Sangermano, 2012)

## **5. Los Seguros Agrarios en el Derecho Comparado**

El sistema asegurador argentino es totalmente privado, ante probabilidad de riesgos altos sus primas son elevadas<sup>13</sup>, este factor es disuasivo en los decisores agrarios al momento de evaluar la contratación de seguros que, según compartimos, es acotado en cuanto a cobertura de riesgos pues muchos riesgos no tienen cobertura disponible en el mercado asegurador.

Existen experiencias del derecho comparado, entre ellos y sin agotar la enumeración España, Francia, México, Canadá, EEUU, Brasil, donde el mecanismo coordinador del seguro agrario lo regula y/o administra y/o arbitra y/o asiste el Estado con la concurrencia de aseguradoras y productores agrarios tomadores; se centraliza el objetivo estratégico del sistema en la estabilización de los ingresos no sólo de empresas agrarias ante episodios climáticos o biológicos que afectan la producción o la capacidad de producción sino también, a través de fondos anticíclicos, minimizar riesgos en los ingresos fiscales que el sistema agrario provee.

---

<sup>13</sup> Las primas tienen componentes impositivos y adicionales (derechos de emisión de póliza, recargos, aporte de capital); el costo de la prima más impuestos (IVA, sellos) y adicionales constituyen el “premio” que es el precio que debe abonar el productor tomador.



A efectos de la presente y respetando las normas de ponencia, citamos el caso de España.

### **5.1. Los Seguros Agrarios combinados en España**

En el sistema Español los seguros agrarios se edifican sobre un trípode: a) Estado, b) Entidades aseguradoras privadas y c) Productores agrarios asegurados constituyendo un sistema público-privado.

El objetivo estratégico estatal concibe a los seguros agrarios combinados como un pilar fundamental de la política agraria española para la gestión de riesgos no controlables por agricultores y ganaderos permitiendo garantizar la viabilidad de las explotaciones agrarias.

El sistema está regulado por ley 87/1978 texto consolidado al 2015; una de las opciones es la posibilidad de suscribir los contratos en forma individual o colectiva tales como con organizaciones y asociaciones de los agricultores y ganaderos; si bien dispone el carácter de voluntario la suscripción de seguros, la ley establece la facultad estatal para acordar la contratación obligatoria de seguros agrarios para zona o área de producción en los que más del 50% de los productores presten su conformidad individual o a través de sus organizaciones, no obstante el Estado se reserva la facultad de determinarlo por sí en casos graves.

La ley en su art.11º dispone que “las aportaciones del Estado al importe global de las primas a satisfacer por los agricultores se fijarán atendidas a las circunstancias de cada zona y cultivo, protegiéndose a los agricultores de economía más modesta priorizando las pólizas colectivas...”; también establece una franja de aportación estatal al pago de primas con un techo del 50% y un piso del 20%, el porcentaje remanente lo aporta el agricultor; el sistema se planifica anualmente haciéndose las previsiones presupuestarias correspondientes.

Por parte del sector público el órgano coordinador es la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) dependiente del Ministerio de Agricultura Español, el ENESA funciona subvencionando parte de la prima del seguro agrícola estableciendo porcentajes que le corresponde al asegurado según la producción,

carácter de la empresa agraria y opción de seguro que el productor agrario seleccione.

Las entidades aseguradoras se encuentran nucleadas en la Agrupación de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados S.A. (AGROSEGURO), es una sociedad gestora por cuenta de las entidades aseguradoras y tiene por función elaborar el costo básico de la prima y gestionar la contratación de pólizas.

Por último, el trípode se completa con la participación de los agricultores y ganaderos nucleados en organizaciones profesionales agrarias y cooperativas, éstas últimas cumplen un rol central en la contratación de pólizas colectivas distribuyendo cooperativa y equilibradamente las condiciones de cobertura y costos de primas.

El productor agrario, a través de sus organizaciones, participa activamente junto al Estado y las Aseguradoras Privadas como miembros de pleno derecho en comisiones y grupos de trabajo donde debaten y diseñan las distintas modalidades y coberturas de los seguros agrarios.

## **6. Conclusiones**

Resulta indiscutible que la actividad productiva agraria se encuentra sometida a multiplicidad de riesgos tales como riesgos humanos, riesgo de los recursos, riesgo de rendimientos físicos por unidad de superficie, riesgo de precios (el productor primario no es formador de precios), riesgo institucional (cambios regulatorios en materia tributaria y políticas públicas en el proceso de desarrollo de la producción) y riesgos financieros (incremento de costos del capital de trabajo, liquidez, tasas de interés).

Ante la clara insuficiencia o ineficacia de leyes de emergencia, es de relevante interés público replantear el sistema jurídico de seguros agrarios en Argentina; hoy, el sistema de seguros agrarios, se desenvuelve bajo una lógica de mercado donde el agente coordinador es la aseguradora, comercial o cooperativa, que fija unilateralmente las condiciones particulares<sup>14</sup> de la cobertura de riesgos y

---

<sup>14</sup> Las condiciones generales son reguladas por la Ley de Seguros 17.418.

monopoliza el sistema de inspecciones y peritajes abriendo ventanas de abusos o arbitrariedades al momento de cuantificar e indemnizar daños, como también monopoliza el diseño y cobertura de riesgos, mediante contratos de adhesión, excluyendo o limitando el acceso a la cobertura de los riesgos más relevantes tales como inundaciones, sequías o incidentes biológicos incontrolables que afectan la producción.

El replanteo, del sistema jurídico del instituto del seguro agrario, debe articular una labor de investigación transdisciplinaria con la aportación de unidades académicas, organismos tecnológicos agrarios, áreas gubernamentales con incumbencia agraria, servicios meteorológicos, organizaciones agrarias y entidades aseguradoras privadas, labor cuya coordinación es función indelegable del Estado desarrollar a través del Consejo Federal Agropecuario Ley 23.843 en el marco de las funciones asignadas por el art. 4º garantizando el derecho de las Provincias a una participación activa por ecorregiones agroambientales.

Tal como se registra en el derecho comparado la cuestión de los seguros agrarios no puede ser delegada exclusivamente en la lógica del mercado asegurador agrario, deben construirse mecanismos técnicos-instrumentales coordinados por los Estados Nacional y Provinciales junto a entidades aseguradoras y productores agrarios.

El Proyecto de legislación provincial ingresado, en la Cámara de Diputados Bonaerense, extendiendo beneficios de la emergencia agropecuaria, no es innovador como los anuncios prometían; resulta ciertamente ambiguo e incongruente entre anuncios y texto pues si el objetivo es “la idea es incluir herramientas que a la Provincia le cueste menos dinero cada emergencia agropecuaria”, el texto del proyecto en realidad amplía el universo de beneficiarios y en consecuencia le “costará más dinero a la Provincia cada emergencia agropecuaria”.

El objetivo a tutelar es la estabilización de los ingresos de los productores agrarios mediante instrumentos jurídicos de protección de riesgos tanto climáticos como biológicos; ello permitirá fundamentalmente proteger las pequeñas y medianas empresas agrarias para que permanezcan en la actividad y no sean expulsadas del sistema ante la ocurrencia de siniestros frecuentes no

cubiertos por las ofertas aseguradoras privadas comerciales o cooperativas o con primas elevadas que oprimen su rentabilidad; paralelamente, también debe ser objetivo, minimizar impactos en la economía estatal ante la ocurrencias de contingencias climáticas extremas o episodios biológicos que amenacen la producción agraria en sentido amplio.

### **Bibliografía**

BURGAZ MORENO, Fernando J. “El Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados” – Conferencia Internacional – “Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas”. 2002

ESCRIBANO PINTOR, Santiago. “Seguros Agrarios. Una Visión desde las Ciencias Sociales”. Editorial Visión Libros. Madrid. 2012

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGRICOLA – “Gestión de Riesgos y Seguros Agrícolas en IICA” – Vila, Otero, Hatch y García Winder. 2011

PASTORINO, Leonardo F. “Derecho Agrario Argentino” – Capítulo VI “Otros Instrumentos de Política Agraria” – Ap. III “Seguros” - Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2009.

SANGERMANO, Eduardo – “Seguro Multirriesgo Agrícola” - Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario p.30-32. 2012

# Los productores agrarios y las distorsiones fiscales en los municipios bonaerenses

---

JUAN CARLOS ACUÑA<sup>1</sup>

**Resumen.** Una progresiva presión fiscal municipal, especialmente en el interior rural bonaerense, padecen los productores agrarios; una diversidad de tasas, derechos y contribuciones, con incidencia en la actividad agraria, observan distorsiones, incrementos abusivos o creación de imaginativas tasas, sin mantener correspondencia con los costos y sin contraprestación de servicios a los que deben aplicarse. Se aborda la naturaleza de la potestad tributaria municipal, las distorsiones fiscales por ejercicio de una irregular actividad impositiva municipal, la lesión a los derechos de los contribuyentes agrarios, la visión doctrinaria y la jurisprudencia con relación a la naturaleza jurídica de las tasas, derechos y contribuciones municipales que es incumbencia del Derecho Agrario abordarla por la particularidad tributaria que gravan la actividad, propiedad y empresa agraria.

**Palabras clave:** derecho tributario agrario, distorsiones fiscales municipales, contribuyentes agrarios, servicios públicos municipales, tasas municipales.

## 1. Introducción

El tratamiento tributario de la actividad agraria posee particularidades propias y si bien hay muchos tributos que comprenden a toda la actividad económica en general, hay tratamientos fiscales específicos sobre tierras, desarrollo de la actividad productiva, comercialización y exportación constitutivos del sistema tributario agrario y que, a marzo de 2017, el Estado participaba, según el índice de la FADA, en el 66,2% del ingreso bruto agrario global.

---

<sup>1</sup> UNLP-CALP. E-mail: juridico2741@yahoo.com.ar

La presente propone un acercamiento para análisis del sistema tributario municipal bonaerense de incidencia agraria, especialmente en el interior rural, modulado por una amplia y compleja diversidad de tasas, derechos y contribuciones municipales<sup>2</sup> describiendo distorsiones que padece el sistema.

Asistido por doctrina y jurisprudencia se ensaya un enfoque orientado a analizar la potestad tributaria municipal bonaerense, caracterizar su naturaleza jurídica y puntualizar distorsiones en el diseño de hechos y bases imponibles, valuación del costo de los servicios, prestación efectiva y determinación de precios de tasas, derechos y contribuciones de incidencia agraria que, destacadamente en el interior rural bonaerense, representan entre el 35% y 45% de los ingresos municipales de propia jurisdicción.<sup>3</sup>

## **2. Las tasas, derechos y contribuciones municipales con incidencia agraria**

En términos genéricos “el tributo es toda prestación obligatoria en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de ley”, pero “esta coactividad no es ejercicio de un poder omnímodo, sino que tiene por límite formal el principio de legalidad”<sup>4</sup>, también se ha sostenido “el sistema tributario y las cargas públicas se fundamentan en los principios de la legalidad, equidad, capacidad contributiva, uniformidad, simplicidad y certeza”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Almada, L. 2012. “Las Tasas Municipales y el Convenio Multilateral” – Informe nº26 – Área Tributaria – Las Tasas Municipales y el Convenio Multilateral – Director Luis A. Godoy – CECYT – FACPCE – Edit. Gráfica Amalevi SRL – Rosario - Santa Fe: “No debe confundirse “hecho imponible” con “base imponible”, pues el primero determina y da origen a la obligación tributaria, mientras que la segunda es un elemento para cuantificar el monto económico de dicha obligación.”

<sup>3</sup> En el régimen municipal bonaerense, para el diseño de las ordenanzas de Cálculo de Recursos, Presupuesto de gastos, fiscal e impositiva los ingresos se clasifican en dos categorías: 1) ingresos no tributarios (de propia jurisdicción –tasas, derechos y contribuciones municipales-) – 2) Ingresos tributarios (de otras jurisdicciones - nacional y provincial -); los primeros en términos medios promedios, oscilan en el 40% y los segundos en el 60% para la proporción de los cálculos de recursos y presupuestos municipales.

<sup>4</sup> García Vizcaíno, C. 2007. “Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas” – Edit. Lexis Nexis Argentina – CABA

<sup>5</sup> Carranza Torres, L. 2006. “Derecho Tributario. De la Teoría a la Práctica”. Edit. Legis Argentina. CABA.

## 2.1. Desbrozando conceptos

Tasas, derechos, contribuciones e impuestos gozan de diferente naturaleza jurídica:

A) Se define como tasas, a la que pueden asimilarse también los derechos que retribuye la contraprestación de “un servicio divisible o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago”<sup>6</sup> y en el caso de las “contribuciones” como retribución a la ejecución de una obra pública o “mejoras” para el desarrollo de un servicio público.

B) En tanto se denomina impuesto a toda prestación obligatoria en dinero o en especie que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley; “sin que se obligue a una contraprestación respecto del contribuyente directamente relacionado con dicha prestación.”<sup>7</sup>.

Los 135 municipios bonaerenses se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), Ordenanzas Generales y Reglamento de Contabilidad para los Municipios del Tribunal de Cuentas Provincial; el régimen municipal, más allá de justas reivindicaciones autonómicas que emanan del art. 123º de la Constitución Nacional y que comparto plenamente, se desenvuelve en un plano más cercano a la autarquía o también llamado de “autonomía limitada”.<sup>8</sup>

## 2.2. La denominación “impuestos” en la Ley Orgánica de las Municipalidades Bonaerenses (LOM)

El lenguaje normativo induce a confusión tal se advierte en la redacción del art.226º de la LOM que expresa: “Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas.”, así también el art.227º LOM que dispone “La denominación “impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas,

---

<sup>6</sup> García Vizcaíno, C. 2007. Ob. Cit.

<sup>7</sup> García Vizcaíno, C. 2007. Ob. Cit.

<sup>8</sup> Técnica y operativamente, en la Provincia de Buenos Aires, se encuentra en un criticable plano normativo más de autarquía que de autonomía si bien, jurisprudencia y doctrina, han avanzado en considerar la potestad legislativa municipal y a las ordenanzas como ley local y no meros “actos administrativos de alcance general” pues el municipio no es una mera repartición administrativa. Ciertamente el municipio posee al menos una autonomía limitada.

respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución.”

### **2.3. Tasas, Derechos y Contribuciones con incidencia agraria**

En materia de tasas, derechos y contribuciones, las ordenanzas fiscales e impositivas municipales registran una alta heterogeneidad tanto en los hechos y bases imponibles como en el precio del tributo; a nivel municipal los propietarios y productores agrarios son sujetos tributarios de dos importantes tasas y derechos: conservación y reparación de la red vial rural terciaria (conf. Art.27º inc.2)- y art. 226º inc.6) –LOM -), las guías de campaña, control de marcas y señales, certificados o autorizaciones de venta (conf. Código Rural – “Parágrafo 7 – Controlador Municipal” art.153º a 157º y LOM art.226º inc.24).

No obstante, intensificado a partir de 2012, además de relaciones anómalas y desproporcionalidad entre precio de la tasa, derecho o contribución y costo del servicio y la casi generalizada ausencia de una efectiva prestación del servicio, también se verifica una irregular configuración del hecho y base imponible y prolifera la creación de “ingeniosas” tasas, sin contraprestación individualizada de servicio alguno, cumpliendo una actividad cuasi-impositiva como las de inspección seguridad e higiene en establecimientos de producción agraria, tasa ambiental agraria, tasa para aviones fumigadores, derechos para ingreso de camiones cerealeros sin cupo para descarga, adicional tasa vial para seguridad, tasa vial en el precio del combustible de expendedores en jurisdicción municipal entre las más disputadas; puede agregarse el irregular arrogamiento municipal de facultades sancionatorias en materia de faltas y contravenciones asignadas a organismos provinciales o disposiciones en las ordenanzas fiscales<sup>9</sup> que violan los procedimientos de apremios fiscales dispuestos para el cobro de deudas por tasas, derechos y contribuciones.

---

<sup>9</sup> En las Ordenanzas Fiscales se ha generalizado una disposición de “copy and paste style” disponiendo que no se dará curso alguno a trámite del contribuyente que no presente certificado de libre deuda de tributos municipales; esta disposición entra en pugna con el cumplimiento de exigencias que hacen al debido proceso, en el caso de apremios fiscales por deudas municipales. Estudio de Caso 2014: General Las Heras, Provincia de Buenos Aires, decreto del DEM prohibiendo la emisión de guía a productor ganadero que rehusó el pago de tasa vial por falta de prestación del servicio vial rural.



### **3. Los límites a la potestad tributaria del municipio bonaerense**

Es importante no confundir “poder” con “potestad”, aquél es lo genérico, ésta lo específico<sup>10</sup>; en la Provincia de Buenos Aires a nivel municipal resulta incontestable que no poseen facultades impositivas “stricto sensu” más allá de la confusa expresión citada en el LOM reseñada en el punto 2.2.; sólo disponen de facultades y atribuciones para reglamentar tasas, derechos y contribuciones como retribución al costo de obra o servicio público municipal que deben prestar efectivamente y que no sólo debe estar disponible “potencialmente”.

El art.27º de la LOM establece la función reglamentaria de los Concejos Deliberantes Municipales en distintas materias, pero sometidas al principio jurídico de la jerarquía normativa que informa el sistema de derecho público; en la enumeración registra expresiones como “...que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales” (inc.1 e Inc.6); “...en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial” (inc.2); “...en la medida que no se opongan a las normas que dicte la Provincia” (inc.9); “La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial” (inc.14); “...que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales” (inc.21); “...en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial”(inc.22).

Una cuestión a examinar, especialmente en la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene, es además del hecho imponible, la base imponible sobre la que se puede calcular y las alícuotas que determinan las ordenanzas impositivas municipales.

#### **3.1. Distorsiones fiscales municipales de incidencia agraria**

Si bien se registran numerosísimos casos sólo nos referiremos, en el marco de la presente, a dos de ellos que podemos calificar como paradigmáticos:

##### **3.1.1. Tasa Ambiental Agraria. Ordenanza Fiscal e Impositiva de Ezeiza**

Por Ordenanza Municipal 3878/CD/16 Decreto 1092/2016 dispone, como hecho imponible (arts. 27.1 y 27.2), los servicios de inspección, control y prevención de

---

<sup>10</sup> Carranza Torres, L. 2006. Ob. Cit.

la contaminación ambiental de suelos, napas y cursos de aguas con productos agroquímicos aplicados en predios rurales, reproduce parcialmente texto de la ley provincial 10.699 y su decreto reglamentario 499/91, en la que el poder de policía lo detenta la provincia y sólo el municipio podría ejercerlo como facultad “delegada” (no constituye por ley facultad “propia”); determina como contribuyentes responsables solidarios a los propietarios y/o titulares de explotaciones agropecuarias.

Una curiosidad es la fijación del precio de la tasa de servicios que, básicamente, debería guardar correspondencia razonable con el costo del servicio; sin embargo en la Ordenanza Tributaria determina el precio (art.27.1) según especie a sembrar y por superficie de siembra, gravadas con alícuotas porcentuales diferentes por tipo de cultivos; el precio de referencia para cálculo de la tasa lo remite al “valor por tonelada del cereal correspondiente en la Bolsa de Comercio de Rosario al día hábil anterior a realizar la liquidación de la tasa”.(art.27.1).

Distorsión que oscila entre el absurdo, la arbitrariedad y una burda ilegalidad someter el “costo de un servicio público municipal” al precio de un producto agrario, sometido a la variabilidad y/o volatilidad del mercado internacional de granos, que desnuda un claro objetivo “recaudacionista” potencialmente impugnabile, ejerciendo una irregular facultad impositiva y no gobernada por el principio de los “costos del servicio” para la fijación del “precio de la tasa” sino fijado por el mercado granario internacional.

### **3.1.2. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene. Ordenanza Fiscal e Impositiva de San Antonio de Areco**

Regulado por la Ordenanza Fiscal 4264/16 y la Ordenanza Impositiva 4165/16 se advierten similares vicios y desvíos; así se dispone, en la ordenanza fiscal, que la “base imponible de la tasa”- régimen general- *“...estará constituida por los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad*

*gravada...*”, establece pagos mensuales con alícuotas porcentuales con un gravamen mínimo (art.112)<sup>11</sup>.

El concepto retributivo de la tasa es por servicios generales de inspección, verificación, reglamentación, zonificación destinados a preservar la seguridad, salubridad, higiene y protección del medio ambiente...” (art.111º) entre otras para la “actividad agropecuaria”.

En la ordenanza impositiva define las actividades agrarias comprendidas, gravámenes mínimos y alícuotas porcentuales mensuales sobre todos los ingresos brutos de la actividad agraria del sujeto tributario (art.4º), queda gravada la producción intensiva de aves, porcinos, equinos, bovinos (feed-lot); “Plantas acopiadoras de cereales o similares en el ámbito urbano”, a ello agrega “*Plantas acopiadoras de cereales y/o asimilables en el ámbito rural*”.

Respecto de la producción animal la actividad del servicio de inspección y sus tasas, más allá de la existencia de personal técnico-profesional e infraestructura municipal, quedan parcialmente confundidas con las dispuestas por leyes provinciales y resoluciones nacionales y que son competencia de organismos provinciales y nacional tal el caso del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) <sup>12</sup> advirtiéndose una potencial e inexplicable superposición y/o duplicación de los servicios que presupone la tasa.

En el caso de “*Plantas acopiadoras de cereales y/o asimilables en el ámbito rural*” la redacción permite una alta discrecionalidad y/o arbitrariedad de la administración municipal, pues la expresión “asimilables” extendería la obligación del pago de tasas, y “por su semejanza funcional”, a los llamados “silos chacras”<sup>13</sup> o “silos bolsas” en el “ámbito rural” destinado a “acopio” de granos en campo comúnmente usado por los productores agrarios para almacenaje

<sup>11</sup> Resulta relevante indicar que, para este supuesto, el precio de la tasa mínima dispuesta por la ordenanza fiscal para el ejercicio 2017 es de \$ 12.100 mensuales y proyectado por ejercicio anual representan \$ 145.200.

<sup>12</sup> Ley Provincial nº 11.123 de carnes e inspección veterinaria; Resoluciones SENASA nº 555/2006 y 542/2010.

<sup>13</sup> Según Informes del INTA (2003) la capacidad de acopio instantáneo, en Argentina, entre acopios comerciales y cooperativos, oscila en las 54 millones de toneladas; por ello se concluye que ante una producción de 100 millones de toneladas se estima que instalaciones de silos chacra a los que se suman los silos bolsa cubren déficits de capacidad de almacenaje al momento de cosecha.

temporario o también para el caso de reservas en campo de granos para nutrición animal, producción que no ingresa al mercado y es convertido en carne; en consecuencia no quedaría comprendido como operación con gravámenes fiscales pues no se registra venta de producto agrícola básico constitutiva del ingreso bruto como base imponible. (“venta de bienes” - art.111º - tercer párrafo de la ordenanza fiscal); aún más, en el caso del “silo chacra” puede estar instalado y disponible pero vacío e igualmente quedaría sometido al tributo municipal; estaríamos frente a un “impuesto a las instalaciones”.

Debe tenerse presente que, por el art.35º del Convenio Multilateral 18/8/77, controvertidamente<sup>14</sup> permite tomar como base imponible los Ingresos Brutos violando el principio de relación del costo del servicio para fijación del precio de la tasa, de tal modo que el art.4º de la Ordenanza Impositiva constituiría, en materia de base imponible, un legal ejercicio de la potestad tributaria municipal<sup>15</sup> pero abre una puerta de debate sobre su legitimidad inmanente de toda legalidad<sup>16</sup>; se abre una profunda discusión para la determinación del hecho imponible, precio de la tasa, su relación con el costo del servicio y su prestación efectiva, especialmente teniendo en cuenta que, por la naturaleza del producto agrario e ingreso bruto, el mínimo sea superado fácilmente aplicándose la alícuota del 0,6% mensual y que proyectado anualmente sería del 7,2% que la misma ordenanza dispone.

A modo de ejemplo<sup>17</sup>: un productor agrario con una parcela de 200 hectáreas, que produce y acopia en su silo chacra o silo bolsa<sup>18</sup>, en 100 hectáreas 300

---

<sup>14</sup> En principio habría una doble imposición (cfr. Tondini, B - “La Superposición de la Potestad Tributaria en Argentina, el problema de la doble y múltiple imposición en los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios.”) – en “La materia tributaria en la jurisprudencia del fuero administrativo bonaerense. Evaluación y análisis crítico” Oroz, H.E. Director – Librería Editora Platense. La Plata 2015.

<sup>15</sup> Almada, L. 2012. Ob. Cit.

<sup>16</sup> Esta cuestión cobra inusitada trascendencia considerando la sanción en 2013 de la ley provincial 14.393 modificando la LOM de dudosa constitucionalidad pues viola el principio de territorialidad que rigen las tasas municipales pues amplía la base imponible a todos los ingresos brutos generados por empresas agrarias con actividad en varias jurisdicciones municipales no sólo de la provincia de Buenos Aires sino también de otras provincias; es común que una empresa agraria desarrolle actividades en varias jurisdicciones a través de sistemas contractuales agrarios y quede atrapada en múltiples dobles imposiciones.

<sup>17</sup> Fuente: no se contempla costo para caso de arrendamiento que profundizaría el impacto fiscal municipal Datos generales extraídos de “Márgenes Brutos Agrícolas de las principales actividades

toneladas de soja y en las restantes 700 toneladas de maíz arrojaría, a valores corrientes de mercado, un ingreso bruto, de \$ 2.820.000 y debería abonar una tasa municipal anual de \$ 203.040, el “costo del servicio” representaría indiscutiblemente una escandalosa desmesura.

Del ingreso bruto de \$ 2.820.000 quedaría un margen bruto<sup>19</sup> del productor agrario, antes de impuestos y gastos de estructura<sup>20</sup>, de \$ 710.000; en conclusión, el impacto tributario, sólo de la tasa municipal de “inspección de seguridad e higiene”, sería del 29% sobre margen bruto de la actividad, lindante con una despótica “confiscatoriedad” del tributo municipal.

#### **4. Las distorsiones fiscales municipales en la Doctrina y la Jurisprudencia**

Respecto de la potestad tributaria municipal existe un doble enfoque: 1) Que el municipio detenta un poder tributario originario, fortalecido por el nuevo art. 123º y art. 75º inc.30 de la C.N.; pero que se trate de un poder tributario originario no significa que sea ilimitado por el contrario está limitado por la Constitución Nacional, por la Constitución Provincial, acuerdos y pactos tributarios federales<sup>21</sup>. 2) Que el municipio en realidad ejerce tributariamente un poder fiscal delegado, derivado, no originario, fruto de una delegación del Estado Nacional y Provincial

---

agrícolas” – Setiembre 2016 – Reporte del Área de Economía y Sociología – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – EEA Pergamino. Cabrini S. et al.

<sup>18</sup> Estimando producciones promedios.

<sup>19</sup> El margen bruto es el resultado de restar, al ingreso bruto (precio por kgs producidos), los costos de recepción y acondicionamiento del producto, comisiones, transporte, seguros, costos de labores de siembra, cuidado y protección de cultivos, insumos (semillas, fitosanitarios, fertilizantes), costo de cosecha.

<sup>20</sup> Con los cuales se configura el Ingreso Neto de la actividad. (según se analice el tipo de empresa agraria): a) Impuestos nacionales (a las ganancias mínima presunta, ganancias, bienes personales, IVA – impacto de alícuotas diferenciales/saldos técnicos-); provinciales (Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario Rural) y Municipales (tasa de red vial/ contribuciones por mejoras) – b) Gastos de Estructura: (costo de servicios e insumos para el funcionamiento del establecimiento, servicios contables, aportes y contribuciones a la seguridad social, etc.).

<sup>21</sup> Ábalos, M.G. 2013. “Las Tasas municipales y la armonización tributaria: necesidad de un replanteo” – La Ley Gran Cuyo 2013 – (agosto), 735 - AR/DOC/2654/2013.

a los municipios<sup>22</sup>, este criterio también se registra en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>23</sup>.

Se ha sostenido “los municipios disponen de una competencia residual...”<sup>24</sup>; respecto de las tasas, derechos y contribuciones municipales deben analizarse bajo la óptica de dos aspectos centrales: a) Tasa concreta, efectiva e individualizada al servicio municipal al que está vinculada – b) El costo del servicio y el precio del tributo.

#### **4.1. Tasa concreta, efectiva e individualizada al servicio público municipal al que está vinculada**

Toda tasa municipal presupone la existencia de una actividad estatal pues “dada su naturaleza debe corresponder siempre a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio público a algo más o menos individualizado (bien o acto) del contribuyente”<sup>25</sup> y Fallos: 234:663; 236:22; 251:222; 259:413; 312:1575; 325:1370; 329:792.

Resulta claro que el concepto de tasas está asociado a la divisibilidad de la prestación de un servicio público municipal siempre que ello responda a la exigencia del tributo y no que se utilice a esa figura tributaria para financiar cualquier otra actividad estatal ya que, de ese modo, se desnaturalizaría la esencia de la misma convirtiéndose en un impuesto.

Es criterio de la CSJN que a la tasa debe corresponder una efectiva prestación del servicio, en tanto la SCJPBA y otros tribunales superiores de justicia provinciales, han adoptado un criterio censurable, más flácido, de “prestación efectiva o potencial”; se advierten saludables cambios de tendencias, influenciados por las decisiones de la CSJN, como el resuelto por la Bonaerense

---

<sup>22</sup> Almada L. 2012. Ob. Cit.

<sup>23</sup> CSJN – Fallos 114:282, 304:1186, 314:495, 320:619.

<sup>24</sup> Banco de la Provincia de Buenos Aires c. Municipalidad de Pinamar. Juzgado Contencioso Administrativo nº1 – Dolores - 11/06/2008 – La Ley - 70063545

<sup>25</sup> CSJN - Laboratorios Raffo S.A. c./Municipalidad de Córdoba – 23/06/2009 – LL IJ – XXXIV – 119 – Previo dictamen de la Procuradora Fiscal se hizo lugar a queja, se declaró procedente el recurso extraordinario incoado, revocó sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y hace lugar a la demanda.

Cámara Contencioso Administrativo de Mar del Plata<sup>26</sup> que ha dicho: “...si bien es una potestad tributaria del Estado establecer y determinar los tributos en virtud del *ius puniendi*, tal es el caso de la gabela y deviene la obligación del contribuyente desde el momento en que se organiza y se arbitran los medios necesarios para la prestación del servicio, pero que su cobro debe corresponder además, *con la efectiva prestación* por parte del sujeto activo...”

#### 4.2. El costo del servicio y el precio del tributo

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido (arg. Fallos: 201:545, 234:663, entre otros)<sup>27</sup> “...Y con respecto a la correspondencia entre el monto del tributo en el caso concreto y el costo del servicio, ese Tribunal ha afirmado que ha de guardar cierta relación, sin que ello se deba interpretar en el sentido de una equivalencia estricta, prácticamente imposible de establecer...”.

La “cierta relación” entre costo del servicio y precio del tributo sin duda hace referencia al “principio jurídico de razonabilidad” (cfr. Arts. 28 y 33 C.N.), “no debemos olvidar que el requisito de la razonabilidad de la relación entre el monto de la tasa y el costo del servicio que ella financia surge normativamente del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993 (Decreto 14/1994 PEN)”<sup>28</sup>. No obstante se ha sostenido que, para determinar el precio de la tasa, no sólo deben contemplarse los “costos directos” de la prestación del servicio público al que está vinculado, sino también a los “costos indirectos” constituidos por los costos de mantenimiento de la organización municipal; aquí se abre una lumbre al debate.

No puede obviarse que los criterios de la CSJN y de la SCJBA, con relación a la proporcionalidad entre precio de la tasa y costo del servicio, mantienen diferencias; la Corte Bonaerense ha dicho “...no existe norma constitucional o legal que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del

<sup>26</sup> Fallo Cámara Contencioso Administrativo de Mar del Plata. 2014. “Cappacioni R L c/Municipalidad de Coronel Rosales” – La ley AR/JUR/23266/2014

<sup>27</sup> Cita Dictamen de la Procuración Fiscal de la CSJN en “Quilpe S.A. s/inconstitucionalidad” – 05/10/2012 - La Ley – IJ-LXVII-640

<sup>28</sup> Passarella, J.E. - LLLitoral 2016 (marzo), 16/03/2016, 163 La Ley AR/DOC/279/2016 Cita Bulit Goñi.

servicio y el costo del gravamen ya que mediante lo que se percibe no debe atenderse únicamente a las oficinas que los prestan, debido a que tanto la existencia de ésta como el cumplimiento de sus fines depende de la total organización municipal, cuyas erogaciones generales deben incidir en las prestaciones particulares en una medida cuya determinación es cuestión propia de la política financiera...”<sup>29</sup>. Contrariamente el criterio de la CSJN, más arriba referido, se pronuncia por un concepto más ajustado de equivalencia en el sentido que debe guardar relación sin que implique equivalencia estricta<sup>30</sup>.

## 5. Conclusiones

Sin duda los municipios bonaerenses padecen una baja participación en los ingresos tributarios totales nacional y provincial<sup>31</sup>, agudizado, en las últimas décadas, por un proceso de concentración de recursos tributarios en las administraciones centrales, tanto nacional como provincial; recursos afectados por leyes, para obras y servicios viales e hidráulicos de incidencia municipal, han sido derogados<sup>32</sup>; de hecho, la declamada autonomía municipal es una quimera si consideramos que los municipios bonaerenses, financieramente, en un 50% a 60% de sus presupuestos, dependen de recursos de otras jurisdicciones, en muchos casos regladas, en otros sometidos a una vituperable discrecionalidad política.

Pero esta situación nunca puede ser sostén de criterios tributarios municipales que lesionen los derechos de los contribuyentes en general y agrarios en particular y desviados de básicos principios de racionalidad, transparencia, correspondencia, proporcionalidad, legalidad, legitimidad que sustentan el ordenamiento jurídico tributario vigente.

---

<sup>29</sup> SCJBA – “Abb-Elster S.A. c/ Municipalidad de Lanús” – 04/04/2012 - IJ-CCXXXIII-716.

<sup>30</sup> CSJN en “Quilpe S.A. s/inconstitucionalidad” – 05/10/2012 - La Ley – IJ-LXVII-640

<sup>31</sup> Vía regímenes de coparticipación impositiva o de descentralización tributaria oscila entre el 4% y 9%.

<sup>32</sup> Vgr. Ley Provincial 13010/2002 (bajo un pomposo título de “descentralización tributaria”) y su modificación en 2006 que desafectó recursos del impuesto inmobiliario rural bonaerense originalmente destinados a obras viales e hidráulicas con incidencia en los municipios y que luego de la modificación quedaron en la administración central sin afectación específica y como recursos de libre disponibilidad.



A la luz de la paradigmática reseña desarrollada en 3.1.1. y 3.1.2., inobjetablemente estamos en presencia de claros abusos y distorsiones tributarias; en el caso de la tasa de inspección de seguridad e higiene, presente en las ordenanzas fiscales e impositivas de todos los municipios, funciona operativamente como un impuesto “disfrazado”, de hecho muchos fallos, ante la falta de acreditación de la efectiva prestación del servicio, han amparado los derechos del contribuyente municipal.

Respecto de precio de la tasa y costo del servicio deben guardar relación bajo el “principio de razonabilidad tributaria”; la tesis amplia de la SCJBA puede calificarse de preocupante laxitud pues no contempla que los municipios bonaerenses, para atender los gastos generales de los municipios, perciben ingresos sea por gestión tributaria de impuestos provinciales e ingresos por la coparticipación municipal de impuestos, que los mismos contribuyentes proveen, dirigidos a sostener las estructuras técnicas-funcionales-administrativas del municipio; debe considerarse un alentador progreso que tribunales inferiores bonaerenses recojan el criterio de la CSJN, especialmente en el fuero contencioso administrativo, que contribuyen a la razonabilidad tributaria municipal.

En el caso de la tasa vial rural, está a la vista en el presente contexto de excesos hídricos que revela, fatal y trágicamente, décadas de ausencia municipal de obras y servicios integrales de conservación y reparación de la red vial terciaria municipal y que los recursos recaudados no han sido aplicados al desarrollo efectivo de la prestación de servicios.

Debe reafirmarse el criterio del Pacto Fiscal Federal de 1993 para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, y que todas las tasas municipales que no estén vinculadas a la prestación efectiva de un servicio público municipal o que excedan desproporcionadamente el costo del servicio, deben ser derogadas y/o armonizadas en el contexto del Pacto Fiscal Federal.

Finalmente, ocupa eje central la aleatoria ineptitud del principio jurídico tributario de “no confiscatoriedad” pues, sin duda el sistema tributario, en sus tres niveles Nacional, Provincial y Municipal, la constitución de las bases imponibles y sus alícuotas en tasas municipales operan, analógicamente, en

conjunto y globalmente como impuestos sobre la renta de la actividad agraria duplicando el arcano porcentaje del 33% de construcción pretoriana.

# Agroquímicos en la provincia del Chaco

---

ROMINA ELIZABETH AGUIRRE<sup>1</sup>

**Resumen.** El uso de las sustancias químicas en la agricultura moderna si bien han contribuido a mejorar la producción de alimentos ha desatado también consecuencias negativas sobre el ambiente y la vida humana. Argentina es uno de los países donde el campo representa un porcentaje muy grande de la producción y es por ello que las consecuencias negativas de los agroquímicos son más preocupantes, los químicos con los que se tratan los alimentos nos afectan a todos, pero su efecto es mucho más visible en los habitantes de las zonas fumigadas. El objeto de este trabajo es concientizar al público y a los funcionarios en general, en pos de contribuir a la disminución de los efectos negativos, derivados del mal uso racional y sustentable de los agroquímicos en la producción agrícola, la falta de capacitación de profesionales y productores responsables que conozcan de los mismos, como asimismo evidenciar el incumplimiento de la legislación aplicable debido a la falta de control estatal sobre el uso adecuado de dichas tecnologías en la agricultura moderna y el comentario de algunos casos que lo sustentan.

## Introducción

A fines del siglo XIX los agroquímicos se convirtieron a nivel mundial en una autentica innovación para la agricultura, de tal magnitud que paso a ser la nueva moda para la industria agrícola. La República Argentina es uno de los países en los cuales el campo representa un porcentaje muy grande de la producción, razón por la cual, no quedó al margen de esta gran innovación que significó incrementar a gran escala la productividad del suelo y el control de plagas y

---

<sup>1</sup> Abogada. Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). E-mail: [romina\\_aguirre@live.com](mailto:romina_aguirre@live.com). Un agradecimiento especial a la Mgter. Roxana B. Romero, integrante de la Cátedra B de Derecho Agrario, Minero de la Energía y Ambiental de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

enfermedades; de forma tal que la industria agroquímica fue tomando forma paulatinamente.

El uso de esta biotecnología aplicada al agro- argentino produce un gran cambio a partir de la década de los años 90 mejorando la producción de los alimentos en cantidad y calidad. A partir de aquí, se comienza a ofrecer a los consumidores alimentos frescos o bien congelados para preservar su vida útil por tiempos más prolongados e incluso productos de otros países.

Actualmente el uso de las sustancias químicas que potenciaron el auge de la agricultura moderna va más allá de los campos de soja, algodón y maíz; su uso descontrolado e incluso de maneras inadecuadas son causantes de crecientes consecuencias negativas en el medio ambiente sino también en la vida humana; siendo evidencia de ellas las zonas rurales del Litoral Argentino.

Paulatinamente se evidencia el incumplimiento de la legislación aplicable, debido a la falta de control estatal sobre el uso adecuado de nuevas tecnologías en la agricultura moderna y el comentario de algunos casos que lo sustentan.

## **Desarrollo**

### **Consideraciones generales**

Los Agroquímicos, son compuestos químicos utilizados para la agricultura y la ganadería, y pueden clasificarse como fertilizantes que enriquecen sintéticamente en nutrientes al suelo o como plaguicidas para destruir o prevenir enfermedades y plagas. Correctamente utilizados benefician a la producción agrícola.

En el Chaco se encuentra en debate el uso de químicos y sobre todo agroquímicos, asociados a los cultivos que utilizan siembra directa, particularmente soja, maíz y arroz, entre otros, los cuales someten al suelo a grandes desgastes. Finalmente se cuestiona el grado de contaminación en vegetales, animales e incluso personas.

Los reclamos sobre las consecuencias en la salud empezaron a conocerse en el año 2005, y a raíz de ellos comenzaron innumerables investigaciones científicas, cuyos resultados no son nada alentadores, comenzaron a incrementarse los casos

de cáncer, y los defectos de nacimiento se cuadruplicaron desde el uso de esta biotecnología aplicada al campo.

El Doctor Horacio Lucero<sup>2</sup>, quien hace más de diez años se sumaba a un escaso grupo de científicos en la Argentina que daba cuenta con evidencias ante la opinión pública acerca de los efectos nocivos que los agroquímicos tienen para la salud, relata que “la gravedad del estado de situación dado por los datos que se relevan del mismo campo, tiene dos razones: en primer lugar, se desplazó demasiado la frontera agropecuaria. Al recorrer las rutas se puede ver que entre un campo y otro hay fuentes de agua, pequeños poblados, escuelas. Todos quedan presos de estos químicos. Si esto no fuera así no existirían tantas denuncias de escuelas rurales fumigadas ni se encontrarían Agroquímicos en las fuentes de agua” y la segunda razón y quizás la más grave, es que “el Estado no cumple con su rol como organismo de contralor”.

La Doctora María del Carmen Seveso<sup>3</sup>, médica que dirige desde hace 33 años las unidades de terapia intensiva y comisiones de ética en hospitales del Chaco, quien se alarmó al ver que según certificados de nacimiento, los defectos congénitos de los bebés se habían cuadruplicado de 19,1 a 85,3 por cada 10.000 nacimientos, desde que se aprobó la siembra de cultivos modificados genéticamente hace una década. Empeñada en hallar las causas, la Dra. Seveso y su equipo médico encuestó 2.051 personas en seis pueblos del Chaco y comprobó que hay más enfermedades y defectos en los pueblos agrícolas que en pueblos ganaderos.

Sin embargo, las denuncias sobre los efectos de los agroquímicos en el modelo actual que promueve cosechas de alta rentabilidad, suelen perderse en la polémica. Desde CASAFE, la Cámara que reúne a 25 empresas de agroquímicos, entre las que se encuentra Monsanto, Bayer y Syngenta, que dominan el 80% del mercado, niegan que estos productos que se utilizan para matar plagas sean tóxicos, si se usan de acuerdo a las instrucciones y al “uso responsable”. El Estado,

---

<sup>2</sup> Bioquímico. Investigador del Laboratorio de Biología Molecular del Instituto de Medicina Regional y docente de la Cátedra de Medicina III, área Infectología de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional del Nordeste

<sup>3</sup> Médica Intensivista, Jefa del Servicio de Terapia Intensiva, Hospital Provincial de Presidente Sáez Peña, Chaco.

en tanto, no controla el correcto uso de estas sustancias y las evidencias en los problemas de salud están a la vista.

### *Impacto de los agroquímicos en el ambiente y la salud desde una visión jurídica*

Desde una visión jurídica, con el aporte hecho para el Diario Norte, por la abogada Dra. Macarena Glibota de la ciudad de SÁENZ PEÑA , se establece que en los últimos diez años, sobre todo como consecuencia del “auge” de la soja, los campos chaqueños han sido duramente castigados por reiteradas fumigaciones, tanto aéreas como terrestres realizadas por los propietarios o arrendatarios.

El uso indiscriminado de agroquímicos, como el glifosato, endosulfan, entre otros, aplicados en abierta violación de las normas legales vigentes, ha generado que en los últimos años comiencen a manifestarse severos daños ocasionados al medio ambiente y en consecuencia a la calidad de vida y salud de las personas.

Las fumigaciones aéreas son las que más daño provocan, ya que su deriva es en promedio de 5000 metros, dependiendo de la velocidad del viento predominante, con lo cual se ve afectada la salud de los vecinos y de la vegetación, al caer el agroquímico sobre ellos. No obstante los campos fumigados con máquinas pulverizadoras terrestres, “mosquitos” autopulsadas, si bien su deriva es menor; ponen en riesgo de contaminación todo aquello con lo que toman contacto a su paso.

De esta manera comenzaron a desarrollarse enfermedades severas en las personas, como pulmonares, cardíacas, cancerígenas, también se han detectado partos prematuros, probablemente, debido a la cantidad de tóxicos a los que están expuestos.

### **Casos de enfermedades asociadas al mal uso de agroquímicos**

#### **a-La salud de Avia Terai** <sup>4</sup>

Avia Terai es una localidad de cinco mil habitantes en el centro geográfico de Chaco. El casco urbano está, literalmente, rodeado de cultivos de soja y girasol que son fumigados entre diez y doce veces al año.

Un estudio científico confirmó la denuncia de vecinos: el 31,3 por ciento de la población relevada declara haber tenido algún familiar con cáncer. Los muy altos índices de cáncer, y también de discapacidad, se repitieron en otras tres ciudades cercadas por campos transgénicos: Campo Largo, Napenay y La Leonesa. Así lo reveló un estudio interdisciplinario, realizado durante un año y auspiciado por el Ministerio de Salud de la Nación. La investigación vincula la causa de las enfermedades con el modelo agropecuario. “Relación entre el uso de agroquímicos y el estado sanitario”, es el nombre de la investigación, de 68 carillas, que llevó 2051 encuestas en el territorio, utilizó datos oficiales y fue realizado por seis médicos, licenciados en enfermería y geógrafos.

El trabajo detalla bibliografía científica que advierte de malformaciones y cáncer en zonas con uso intensivo de agrotóxicos, recuerda que la aparición de malezas resistentes llevó a que “con el fin de sostener la productividad se aplican cantidades cada vez mayores de agroquímicos”, y recuerda que los más afectados son niños y mujeres embarazadas.

#### **b-La arrocera de La Leonesa-Las Palmas**

Ante la gravedad de las numerosas denuncias de vecinos autoconvocados, Organizaciones No Gubernamentales e Instituciones de bien público de La Leonesa y Las Palmas, se constituyó en marzo de 2009, la Comisión Nacional de Investigaciones por Agroquímicos del Ministerio de Salud Pública de la Nación, por el Decreto 21/09.

Las denuncias hacen referencia a la aparición de enfermedades desconocidas hasta el momento como abortos provocados naturalmente, malformaciones en

---

<sup>4</sup>Nota de Darío Aranda (1977) periodista. Trabaja en el diario Página/12, la cooperativa de comunicación La Vaca y las radios FM Kalewche (Esquel), la Cooperativa La Brújula (Rosario) y Los Ludditas (FM La Tribu). Especializado en extractivismo (petróleo, minería, agronegocios y forestales), escribe sobre el acontecer de los pueblos indígenas, organizaciones campesinas y asambleas socio ambientales. Escribe en el diario La Jornada de México (suplemento “Del Campo”), en el Periódico de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y es consultor de Amnistía Internacional.

recién nacidos, alergias en vía respiratoria, erupciones en la piel y diversas tipologías de cánceres, entre otras, que en muchos de los casos han llevado a la muerte y la sospecha que las causas de dichas enfermedades es consecuencia del insuficiente control de las deforestaciones en nuestra zona, de la cual están degradando nuestro suelo; fumigaciones aéreas con productos contaminantes que llevan a cabo empresas arroceras en el territorio poblado denominado barrio La Ralera.

Las conclusiones del trabajo de dicha Comisión Nacional fueron contundentes:

Las arroceras se encuentran en un proceso de expansión que en algunos casos han redireccionado los cursos de agua y han llevado la producción a los bordes de las áreas urbanas.

Las denuncias comunitarias tienen fundamento justificado: se reconocen evidencias claras del impacto de agro tóxicos donde como límite existen alambrados sin cortinas arbóreas.

El impacto sobre la salud humana, de ninguna manera puede ser descartado.

Los elevados requerimientos de agua que tiene la producción arroceras, con vías de riego y drenaje en un paisaje naturalmente rico en cursos de agua de diversa importancia con numerosas interconexiones naturales y otras producidas por el hombre conllevan importantes riesgos para las comunidades asentadas en esos territorios.

Las recomendaciones también fueron claras:

El ordenamiento territorial debe prestar atención a la población radicada y asegurar que cualquier proceso de desarrollo económico respete su derecho a un hábitat seguro.

En ese ordenamiento deben fijarse, y fiscalizarse adecuadamente, reglas de juego claras.

Por ejemplo, requerir cortinas arbóreas en los predios para cultivo que requieran el empleo de agroquímicos, e impedir la dispersión aérea de agroquímicos en un radio no inferior a 5.000 metros de todo lugar habitado, sea éste urbano o rural.



Extremar las medidas precautorias de la calidad de los cursos de agua y mantener un sistema de vigilancia que asegure que no se devuelvan aguas contaminadas a cursos libres.

Llevar a cabo una evaluación epidemiológica para evaluar las condiciones sanitarias de la población de Las Palmas, la Leonesa y de los pobladores rurales del entorno de ambas arroceras.

Acelerar los trámites necesarios para poder aplicar en el Chaco la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

### **Las medidas de los tres poderes del Chaco**

El Poder Ejecutivo provincial tomó conocimiento de aquel informe de la Comisión Nacional, en el mes de marzo de 2009, a través del Ministerio de Economía, Producción y Empleo, por ser la autoridad de aplicación de la Ley de Biocidas. En el mes de abril de 2009, mediante el expediente E2-2009-3283-A del Ministerio de Salud Pública, interviene sobre la problemática en las localidades cercanas a las arroceras, por la cual también se constituyó una comisión de trabajo provincial donde se efectuaron relevamientos oculares y entrevistas a los vecinos afectados, que reflejan la realidad de lo que está sucediendo. Tomaron intervención en dicho trámite la Dirección de Salud Ambiental, la Dirección de Bromatología quienes recomendaron la intervención de la Dirección de Epidemiología y la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Administración Provincial del Agua y la Subsecretaría de Agricultura. En meses sucesivos tomaron conocimiento el Ministerio de Gobierno y las nuevas autoridades del Ministerio de Salud Pública, y las nuevas autoridades del Ministerio de la Producción.

El decreto N° 2655/09 de diciembre de 2009, por el cual se crea la Comisión de Investigación de Contaminantes del Agua, por solicitud del Ministerio de Salud Pública de la Provincia.

El Poder Legislativo de la provincia, tiene una breve y contradictoria historia:

En 1988 se sanciona la Ley de Biocidas N° 3378, por la que se establecen las normas, y fija como órgano de aplicación al Ministerio de Economía, Producción

y Empleo, a través de la Subsecretaría de Agricultura, hoy dentro del Ministerio de la Producción, y tiene plena vigencia.

En enero de 1996, se promulga la Ley N° 4.243 (sancionada en diciembre de 1995), que otorgó las tierras pertenecientes al ex Ingenio Las Palmas, en la localidad de La Leonesa a las organizaciones representativas y pobladores rurales del área de influencia del Ingenio (Autores: Diputados PJ, Jorge Belzor Miño, María Inés Fioravanti, Jorge Damilano, Atilio Velázquez, Elsa González)

Pese a las conclusiones y recomendaciones de la Comisión del Ministerio de Salud de la Nación de marzo de 2008, en junio del mismo año, por iniciativa de la diputada Elda Insaurralde (PJ), se sanciona la Ley N° 6.145, por la que se le otorga la misma parcela, de aproximadamente 200 ha a la Asociación de Productores de Arroz, en forma totalmente irregular ya que dicha entidad, a ese momento, no tenía personería jurídica, para realizar supuestas investigaciones sobre el cultivo de arroz.

En diciembre de 2009, se sanciona la Ley N° 6.455, de la diputada Alicia Terada (ARI), por la que se deroga la ley N° 6.145, intentando enmendar aquella aberración.

En diciembre de 2009, el Poder Ejecutivo, inexplicablemente a través del Gobernador, vetó la ley, dejando en plena vigencia la Ley anterior, N° 6.145, con el otorgamiento irregular de tierras que expandió las fronteras de la explotación arrocerá y que está envenenando a los habitantes de La Leonesa y Las Palmas, dejando sin tierras y expuestos al desalojo a pequeños productores residentes en esa parcela, que no integran la Asociación de Productores de Arroz.

El Poder Judicial Nacional, tomó conocimiento de la problemática de contaminación que caía sobre el uso de agroquímicos de la Arrocerá de la Leonesa-Las Palmas, en el año 2010 cuando se presenta un recurso de amparo ante el Juzgado Federal de Resistencia, bajo carátula: "Ferrau Marco y otros contra la Municipalidad de Las Palmas y otros". La Corte Suprema de Justicia Nacional ratificó la competencia de la justicia provincial para entender en el recurso de amparo impulsado por los habitantes de las localidades de La Leonesa y Las Palmas, solicitando que sean escuchados sus reclamos de contaminación y se prohíba a las empresas San Carlos S.R.L. y Cancha Larga S.A. fumigar o

pulverizar cualquier tipo de agroquímicos durante esta campaña agrícola, y también hacia el futuro, tanto en forma aérea como terrestre así como solicitan se revea la relocalización de ambos establecimientos. Así el Juzgado Civil y Comercial n° 14 de Resistencia a cargo de Juez Héctor García Redondo, dio curso al trámite de la acción de amparo ambiental impulsada. Actualmente se encuentra firme una medida cautelar innovativa dictada por este Juzgado, ratificada en segunda instancia y por el Superior Tribunal de Justicia -en agosto de 2011-, por la cual se impone un límite de mil metros para las fumigaciones terrestres con agrotóxicos y de dos mil para las aéreas, tomando como referencia el barrio La Ralera de La Leonesa, dos escuelas ubicadas en inmediaciones a las arroceras, los canales y cursos de agua con descargas en las lagunas, El Moncholo y Palmar, el Riacho Tatané y los arroyos Quia, San Fernando y Caracol.

## **Legislación aplicable**

### **Normas nacionales**

A partir de 1994 el artículo 41 de la Constitución Nacional consagra el derecho a los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. Su párrafo tercero atribuye a la Nación la jurisdicción “para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

La Ley General del Ambiente 25675<sup>5</sup> de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Entre los principios que se encuentran contemplados en esta ley, el principio de precaución presenta en la actualidad un instrumento importantísimo para la protección del ambiente, indicando que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse

---

<sup>5</sup> Sancionada en noviembre 6 de 2002 y promulgada parcialmente en noviembre 27 de 2002.

como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

### **Normas provinciales**

La Ley de Biocidas 7032<sup>6</sup> que prohíbe la aplicación aérea y terrestre de productos agroquímicos a una distancia inferior a 1.500 y 500 metros, respectivamente, constituyendo una zona de resguardo ambiental que asegura un área de protección para centros urbanos, establecimientos educativos y sanitarios, reservorios y fuentes de agua. Siendo el organismo de aplicación el Ministerio de Planificación y Ambiente quien actuará en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Producción y los Municipios.

Ley de residuos peligrosos n° 3946<sup>7</sup> legisla sobre la generación, manipulación, transporte y disposición final de los residuos considerados peligrosos, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción provincial. Siendo considerado peligroso todos aquellos residuos que pueden causar daños directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, a la atmósfera ambiental en general.

### **Falta de control estatal**

En Argentina no existe una ley nacional de agroquímicos, pero sí hay una norma general de protección al ambiente. Por su parte, las provincias tienen legislaciones particulares que intentan regular el uso de los herbicidas e insecticidas.

Otra evidencia de esta falta de control la constituyen las denuncias que dan cuenta de la situación por la que atraviesan los habitantes del departamento Almirante Brown y La Tigra por la aplicación indiscriminada de agrotóxicos. Productores que pierden hectáreas sembradas de algodón en la zona de Los Frentones por el uso indebido de plaguicidas prohibidos. Por otro lado denuncias realizadas por pobladores de la Colonia Aborigen del Lote 12 localidad de la Tigra

---

<sup>6</sup> Sancionada 25-7-12. Promulgada el 8-8-12. Deroga a la Ley 3378.

<sup>7</sup> Sancionada el 24-11-93 y promulgada por decreto n° 2223 del 14-12-93.

y por la Red de Salud Popular “Ramón Carrillo” de fumigaciones aéreas de agroquímicos sobre zonas pobladas de esta localidad en diciembre de 2011.

Son dos denuncias diferentes pero que tiene un denominador común, las aplicaciones indiscriminadas de agrotóxicos y la falta de control por parte de las autoridades provinciales. En ellas se relata la misma práctica sin control por parte de productores de cultivos transgénicos que fumigan en forma aérea y terrestre y que fuera un reclamo generalizado durante las audiencias públicas realizadas por la Cámara de Diputados de nuestra provincia.

El viento arrastra los tóxicos, que quedan esparcidos en escuelas y viviendas al tiempo que han contaminado fuentes de agua. Los peones del campo manipulan las sustancias sin el equipo protector necesario y la gente almacena agua en contenedores de pesticidas que deberían haber sido destruidos.

Motivos por los cuales los controles estatales no deben limitarse solamente a la fumigación de los campos, sino también exigiendo evaluaciones de impacto ambiental y monitoreando los alimentos, porque aparecen rastros de plaguicidas en ellos a medida que se van investigando.

### **Conclusión**

Es indiscutible que la aparición de los productos agroquímicos permitió importantes mejoras en la agricultura moderna. Sin embargo, es importante recordar que una aplicación de productos fitosanitarios es eficiente solo cuando se aplica el producto adecuado, en el momento y con la dosis adecuada; y es aquí la gran brecha que encontramos en el avance de las nuevas tecnologías, la experimentación, el uso y abuso de los agroquímicos generó grandes consecuencias negativas.

Si bien la provincia cuenta con legislación que regula el uso de estos productos, la misma cumple una función meramente simbólica ya que es el blanco de violaciones continuas, necesitamos con urgencia mecanismos de control adecuados y minuciosos por parte del Estado a través de la Ley de Biocida – sancionada hace cinco años atrás bajo número 7032- que regula justamente la

aplicación de los agroquímicos en nuestra provincia junto al cumplimiento de los principios básicos de la Ley General del Ambiente.

Asimismo, continuar con el avance tecnológico en las prácticas agrícolas, hará necesario persistir en la formación de profesionales y productores responsables que conozcan las tecnologías que poseen y las utilicen de la manera correcta y adecuada a fin de generar una agricultura sustentable a lo largo del tiempo.

### **Bibliografía**

Pastorino Leonardo F., 2011, Derecho Agrario Provincial, Editorial Abeledo Perrot.Bs.As.

Ley General del Ambiente 25675 -Sancionada en noviembre 6 de 2002 y promulgada parcialmente en noviembre 27 de 2002-.

Ley de Biocidas 7032 de la Provincia del Chaco- Sancionada en julio de 2012 y promulgada en agosto 8 de 2012.-

Ley de Residuos Peligroso 3946 de la Provincia del Chaco-Sancionada en noviembre 24 de 1993 y promulgada en diciembre 14 de 1993-.

Mal uso y falta de control: El drama de los chicos que crecen en pueblos fumigados. Noticia publicada en enero 6 de 2013 por Diario Clarín.-  
[https://www.clarin.com/home/mal-uso-falta-control\\_o\\_SipeG73owXx.html](https://www.clarin.com/home/mal-uso-falta-control_o_SipeG73owXx.html)

Agroquímicos: evidencias científicas de sus efectos nocivos en la salud. Universidad Nacional del Nordeste-Facultad de Medicina, 20 de octubre de 2014. Publicada en Argentina Investiga-Divulgación científica y noticias universitarias-.

[http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=agroquimicos\\_evidencias\\_cientificas\\_de\\_sus\\_efectos\\_nocivos\\_en\\_la\\_salud&id=2215](http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=agroquimicos_evidencias_cientificas_de_sus_efectos_nocivos_en_la_salud&id=2215)

El drama de poblaciones afectadas por agroquímicos reflejado por una agencia norteamericana. Nota de Diario Norte publicada en octubre 22 de 2013.-  
<http://www.diarionorte.com/article/97311/el-drama-de-poblaciones-afectadas-por-agroquimicos-reflejado-por-una-agencia-norteamericana%EF%BB%BF>

Historia de los agroquímicos. Nota de Natural Zone-organización independiente de jóvenes profesionales con conocimientos sólidos en temas de medio ambiente-. <http://natzone.org/index.php/183-historia-de-los-agroquimicos>

Antes y después de los agroquímicos. Artículo emitido por la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (Casafe).- <http://www.agrovoz.com.ar/agricultura/antes-y-despues-de-los-agroquimicos-como-aplicarlos-para-minimizar-los-riesgos>

Informe de Comisión del Servicio en Chaco, publicado en enero 6 de 2010 en el Diario de agrotóxicos “Nogal de Vida”.- <http://nogaldevida.blogspot.com/2010/01/ernesto-de-titto-y-mirta-ryczel.html>

Carta abierta: Comisión Salud y Medio Ambiente. Cultivos que matan en La Leonesa-Las Palmas. Publicada en enero de 2010 por Diario Chaco.- <http://chacodiapordia.com/noticia/38346/cultivos-que-matan-en-la-leonesa-las-palmas>

Problemas sanitarios que generan los agroquímicos, nota por Juan Monzón Gramajo, publicada en diciembre de 2016 por Diario Norte.- <http://www.diarionorte.com/article/146054/problema-sanitario-que-generan-los-agroquimicos>

# Algunas consideraciones sobre la Ley de Conservación y Manejo de Suelos de la provincia de Santa Fe y su necesaria revitalización

---

GABRIELA ALANDA<sup>1</sup>

**Resumen.** El presente trabajo pretende dar cuenta de cómo los eventos climáticos que afectaron la provincia de Santa Fe, sucedidos a final de 2016 y principios de 2017, han repercutido en las producciones agropecuarias más características y en la economía en general. Ante el panorama devastador se impone la mirada sobre la normativa relacionada con el cuidado del suelo. Realizamos una breve descripción de la normativa prevista en la Ley N° 10.552 y ante el requerimiento de los distintos sectores advertimos que la vigente norma permite y habilita a realizar prácticas conservacionistas que requieren no solamente voluntad política del Ejecutivo sino el necesario consenso entre los diversos actores para concretar el objetivo de cuidar y conservar este recurso tan valioso, esencial para desarrollar los procesos productivos.

**Sumario.** 1- Introducción; 2- Caracterización de la ley provincial de conservación y manejo de suelos; 3- Propuesta: revitalizar el funcionamiento de la normativa provincial en materia de suelos.

## 1- Introducción

La necesaria mirada sobre la legislación respecto a los recursos naturales – especialmente suelos y aguas- se impuso en el territorio santafesino a partir de eventos climáticos de magnitud que tuvo y aún tiene ribetes dramáticos debido de las consecuencias económicas y sociales que afectan directamente la

---

<sup>1</sup> FCJS-FCA (UNL).



producción y al entramado rural e, indirectamente, al resto de los ciudadanos y, por ello, a la economía de la provincia.

De acuerdo al informe de la Universidad Nacional del Litoral (*Hacia una gestión integrada de los recursos hídricos en la Provincia de Santa Fe, 2017*<sup>2</sup>) las lluvias de enero y abril de 2016 originaron que los caminos rurales se vuelvan intransitables produciendo un nuevo agravamiento para el sector de la lechería, provocando el anegamiento del ochenta por ciento de la cuenca lechera.

En forma concomitante, las crecidas de los ríos Paraná y Salado afectaron varias localidades, sus habitantes y producciones, en dicho lapso las pérdidas en la producción agrícola, ganadera y otras economías regionales fue estimada en 40.000 millones. La magnitud del evento originó que la Provincia declare emergencia y/o desastre en 18 de los 19 departamentos.

El panorama se agravó por nuevas precipitaciones producidas a final de diciembre de 2016 prolongándose hasta mediados de enero de 2017, estimándose los daños en unos \$18.000 millones. Se contabiliza un daño económico total (aproximado) de \$58.000 millones.

El panorama brevemente descripto obligó a considerar qué legislación era necesaria para poder dar una respuesta eficaz a la problemática. Se advirtió que la provincia no tiene aún una ley de aguas y en relación al suelo existe una normativa que es prioritario considerar.

El presente trabajo pretende realizar aportes en relación a la aplicación de la ley provincial vigente en materia de conservación y manejo de suelos N° 10.552.

## **2- Caracterización de la ley provincial de conservación y manejo de suelos**

Previamente corresponde expresar que la Provincia de Santa Fe adhirió a la Ley nacional de Conservación de Suelos N° 22.248.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El documento fue elaborado por docentes e investigadores de las Facultades de Ciencias Hídricas (FICH), Agrarias (FCA, Esperanza) y Veterinarias (FCV, Esperanza).

<sup>3</sup> Ley N° 22248 denominada "Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos", fue

Esta normativa nacional ha sido considerada inapropiada<sup>4</sup> para proteger los suelos pues declara de interés general las iniciativas, dejando la decisión de conservar en la voluntad de los particulares la conservación del recurso que deben organizarse en consorcios productivos de conservación de suelos.

Para algunos autores, a pesar de estar vigente, las fallas en su implementación son de carácter esencialmente económico, más precisamente por la falta de asignación de recursos presupuestarios desde 1991.<sup>5</sup>

Es precisamente en el mismo año cuando la Provincia de Santa Fe sanciona su propia ley de conservación y manejo de suelos N° 10552<sup>6</sup>, reglamentada por Decreto N° 3445/92.

Nuestra ley provincial se caracteriza por declarar de Orden público<sup>7</sup> el control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos; la recuperación, habilitación y mejoramiento de tierras para la producción y la promoción de la educación conservacionista.

Considera proceso de degradación a la acción humana o natural que se manifieste en síntomas de erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad-salinidad, drenaje inadecuado.<sup>8</sup>

---

sancionada y promulgada por el Presidente de la Nación en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, el 16 de marzo de 1981.

<sup>4</sup> BREBBIA, F., *Manual de Derecho Agrario*, Ed. Astrea, 1992.

<sup>5</sup> ACUÑA, J.C., *La Conservación de Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional*, Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo, CABA, 2009.

<sup>6</sup> B.O. 21/3/91.

<sup>7</sup> Para SALERNO (1998), el orden público es el conjunto de principios fundamentales que rigen en la sociedad, en cuanto son valores esenciales su defensa incumbe al Estado, cuyos actos transgresores son fulminados de nulidad absoluta". En tanto, MOISSET DE ESPANES sostiene "el carácter de orden público no depende de la mera voluntad del legislador, sino que va íntimamente unido a la naturaleza de la norma, en vinculación con la función que en determinados terrenos cumple el derecho, que impone soluciones a las que de ninguna forma puede escaparse, so pena de causar grave daño al orden social". Además de los autores doctrinarios citados, existe jurisprudencia que expresa "Una ley es de orden público cuando con un sentido de equidad ampara el interés general de la sociedad para la realización de un ideal de justicia (SCBA, ED 24-175)". "Las disposiciones de orden público no son tales porque se las califique así en las propias leyes, sino por su naturaleza, por las causas que determinan su sanción y por los fines que con ella se persiguen (CSJN, LL 48-330). Extraído de GILETTA, F., en *El orden Público en los contratos de arrendamiento y aparcería*, en Memorias de Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2.002.

<sup>8</sup> Art. 3 Ley 10.552.

Permite a la Autoridad de Aplicación –hoy Ministerio de la Producción– declarar áreas de conservación voluntarias, obligatorias<sup>9</sup> y experimentales<sup>10</sup>.

La determinación de las áreas y las propuestas conservacionistas puede ser propuesta por la Comisión Provincial de Suelos, Municipios y Comunas, organizaciones y entidades.

Para la determinación de unidades físicas de aplicación tiene en cuenta las cuencas o subcuencas o sistemas hídricos y las explotaciones agropecuarias que por naturaleza del problema así lo requieran<sup>11</sup>.

Realiza una clasificación de medidas a adoptar según se requiera tratamiento esencial, integral<sup>12</sup>, parcial o total<sup>13</sup>.

Entre los beneficios, se acuerda la reducción o exención impositiva del inmobiliario rural dependiendo del tipo de práctica y otros estímulos como acceso a subsidios, créditos, prioridad para la realización de obras hidráulicas, entrega en comodato de maquinarias para realización de tareas<sup>14</sup>.

Fija como destinatarios a los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales.<sup>15</sup>

Para poder acceder a los beneficios y/o estímulos es necesario presentar un plan de conservación de suelos avalado por ingeniero agrónomo, ingeniero en recursos hídricos o edafólogo.<sup>16</sup>

El incumplimiento de los planes generan sanciones<sup>17</sup>, que pueden llegar hasta el cuatrocientos (400) por ciento del valor del inmobiliario que hubiera correspondido pagar.<sup>18</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 15 Ley 10.552.

<sup>10</sup> Art. 20 Ley 10.552.

<sup>11</sup> Art. 12 Ley 10.552.

<sup>12</sup> Art. 17 Ley 10.552.

<sup>13</sup> Art. 14 Ley 10.552.

<sup>14</sup> Art. 24 Ley 10.552.

<sup>15</sup> Art. 23 Ley 10.552.

<sup>16</sup> Art. 26 Ley 10.552.

<sup>17</sup> Art. 35 Ley 10.552.

<sup>18</sup> Art. 37 Ley 10.552.

Cuando el inmueble está incluido en un proceso de conservación de suelos debe inscribirse como tal en el Registro General, además debe constar en la Partida impuesto inmobiliario y en cualquier instrumento público o privado como los contratos agrarios y otros a los que se someta a favor de terceros.<sup>19</sup>

Finalmente dispone que las personas que contravengan la ley o al reglamentario no gozarán de ningún tipo ayuda económica oficial hasta tanto desaparezcan las causas de las penalidades.<sup>20</sup>

### **3- Propuesta: revitalizar el funcionamiento de la normativa provincial en materia de suelos**

La drástica situación que intentamos reflejar en la introducción de este trabajo llevó al Poder Ejecutivo, a legisladores y a productores a volver la mirada sobre la ley. Diversas reuniones se sucedieron en el ámbito público y privado.

En ocasión de la Jornada: Santa Fe ante el Desafío Hídrico Productivo (Rosario, 2017) los especialistas afirman que:

- reconociendo la historicidad de la territorialidad y la ruralidad, es necesario intervenir en el enfrentamiento entre la sociedad patrimonialista y el bien colectivo –común- en relación a las normas que determinan los usos de la tierra (opinión vertida por Ing. Sergio Montico -FCA/UNR)
- la degradación de los suelos presenta una pérdida de la capacidad productiva por afectación de las propiedades físicas, químicas y biológicas de los mismos (opinión vertida por Miguel Pilatti -FCA/UNL);
- el sistema productivo actual evidencia una alta proporción de cultivos anuales en desmedro de las pasturas y el campo natural, por ello se observa una severa reducción de los principales nutrientes del suelo (nitrógeno, fósforo, potasio y calcio, entre otros);

---

<sup>19</sup> Art. 33 Ley 10.552.

<sup>20</sup> Art. 49 Ley 10.552.

- la falta de una rotación sustentable representó una pérdida de calidad del suelo, dado que se produjo la pérdida de nutrientes y aumento de la compactación, entre otros problemas.
- el perfil de suelo sufre una disminución de la capacidad de almacenamiento de agua provocada por un sistema productivo con mínima exploración de raíces y un consecuente ascenso de napas por menor reciclado de excedentes hídricos;
- para evitar la degradación de los suelos se debe preservar la fertilidad y sustentabilidad, sobre todo en los ambientes más frágiles que se detectan en nuestra provincia, aplicando racionalmente los criterios técnicos, la rotación y la diversidad en los planteos productivos, reposición de nutrientes y el conjunto de buenas prácticas agrícolas (BPAs);
- la recuperación de aquellos suelos con distintos tipos de limitaciones - con degradación química, física, biológicas, entre otros- respetando las funciones agroecológicas, humedales, paisajísticas y socio-ambientales de cada zona dentro de un Ordenamiento Territorial que dé el marco de referencia para aplicar dichas mejoras y prácticas conservacionistas deben ser sugeridas por la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos, a partir del relevamiento, diagnóstico y proyección sobre la dinámica del recurso natural que emane del Observatorio Provincial de Suelos que debería crearse.

A nuestro juicio las conclusiones de los expertos y sus propuestas pueden ser atendidas por la ley de conservación y manejos de suelos vigente si la misma se aplica poniendo en marcha todos los mecanismos que prevé.

Es decir, la Autoridad de Aplicación debe:

- declarar áreas de conservación obligatorias (no solamente voluntarias y experimentales);
- articular con los Ministerios competentes en materia de aguas<sup>21</sup> y en materia de bosques y montes<sup>22</sup> para actuar en coordinación;

---

<sup>21</sup> Recordamos que nuestra provincia aún no tiene sancionado su ley de aguas, actualmente el Ministerio de Infraestructura y Transporte es competente en la materia. Por tanto, es autoridad de aplicación de las siguientes leyes: de Áreas Inundables N° 11.730, Riego Colectivo N° 11.873, Comité de Cuencas N° 9830, Resolución de conflictos Obras hídricas menores N° 12.081.

- poner en funcionamiento la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos. Ésta ya está creada por Decreto N° 1955/86 solo hay que ponerla en funcionamiento. Su conformación debe *aggionarse* a los nuevos organismos que existen hoy, es decir como miembros en representación del Estado deben integrarla los siguientes Ministerios: Producción, Infraestructura y Transporte, Medio Ambiente, Gobierno y Reforma del Estado, Educación, otros organismos tales como INTA, las facultades de ciencias agrarias: UNL y UNR, Colegio de Ingenieros Agrónomos, representantes sindicales del sector agropecuario tales como CARSFE y FAA, también asociaciones privadas AACREA, AAPRESID. La labor de esta Comisión es muy trascendente porque no solo sugerirá a la Autoridad de Aplicación la determinación de las áreas prioritarias a conservar sino también las prácticas agronómicas que necesariamente deberán realizarse en los inmueble rurales sometidos a conservación de suelos;
- crear un Observatorio Provincial de Suelos para diagnóstico previo y evaluación posterior. Éste nuevo instrumento puede ser creado en el marco de la ley vigente porque la norma habilita a la Autoridad de Aplicación a realizar todos los actos conducentes a los fines de la ley,
- crear una Red de laboratorios de suelos y aguas a efectos de homogeneizar los protocolos que se considerarán válidos a los efectos de la ley;
- hacer cumplir las exigencias establecidas en la ley referidas a los Planes de Conservación, avalados por los profesionales habilitados, en los cuales consten la adopción de las prácticas recomendadas por la Comisión;
- inscribir efectivamente los inmuebles sometidos a conservación en el Catastro de la Provincia y en el Registro General, además de la obligatoriedad de que conste dicha situación en los contratos agrarios;

---

<sup>22</sup> Por tanto deberá tener en cuenta la siguiente normativa: de Promoción de Bosques Cultivados N° 25.080 y su prórroga Ley N° 26.342 a la cual la Provincia adhirió por Ley N° 13.320/12; y Ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos N° 26.331, Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos N° 13.372/13 entendiéndose que la silvicultura aporta a la conservación del suelo y agua a través de los servicios ambientales que otorgan los bosques y/o montes nativos o artificiales.

- adoptar las medidas necesarias para que, en la planificación y ejecución de obras públicas, viales, hidroviales, férreas y urbanísticas, se considere la aplicación de la normativa de conservación
- ante incumplimientos hacer efectivamente aplicable el capítulo referido a las sanciones previsto en la ley;
- no otorgar ningún tipo de beneficio oficial –incluyendo beneficios por declaración de emergencia o desastre agropecuario– a todos los propietarios o usuarios de los inmuebles que no realicen prácticas conservacionistas diseñadas y consensuadas en la Comisión Provincial de Conservación de suelos y adoptadas por la Autoridad de Aplicación.

Finalmente pensamos que hasta tanto el Congreso de la Nación dicte una ley de presupuestos mínimos de los suelos, en virtud de lo estipulado por artículo 41 de la Constitución Nacional, entendemos que fundado en el artículo 124 –segunda parte del citado texto– las provincias están plenamente habilitadas para regular y resguardar el recurso suelo en su jurisdicción.

En tal sentido la norma vigente en la Provincia de Santa Fe prevé y arbitra suficientes medios que permitirían conservar y alentar a realizar buenas prácticas en agricultura, ganadería y otras actividades agropecuarias y desalentar y desaconsejar actividades que no ayudan a preservar el recurso.

# La aplicación del Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires en el fuero contencioso administrativo

---

ESTEFANÍA SOLEDAD ANTOLINI<sup>1</sup>

## Introducción

En este trabajo presento los resultados de mi investigación en el marco del proyecto “*Ambiente y derecho: respuestas ante la crisis del agua*” (11/J-137) que tiene como objetivo el estudio, desde el aspecto normativo, de la regulación del elemento agua, ya que es el elemento natural donde más se hace patente la crisis del desarrollo y donde más se explicita el problema ambiental que debemos enfrentar como civilización ante un planeta finito y con recursos limitados, ocasionando ello problemas jurídicos cada vez más frecuentes, diversificados y complejos.

En cumplimiento con los objetivos y tareas fijadas en el proyecto, se me asignó la búsqueda de casos judiciales en el ámbito de la justicia contencioso administrativa de La Plata y demás departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, proponiéndonos relevar los temas que llaman a la conflictividad y las normas que provocan distintas interpretaciones o impugnaciones en torno al Código de Aguas<sup>2</sup> de la Provincia de Buenos Aires para la identificación de los aspectos problemáticos de su aplicación. Dicha tarea tiene como antecedente el

---

<sup>1</sup> Abogada FCJyS (UNLP). Integrante del proyecto 11/J-137 “Ambiente y Derecho: respuestas ante la crisis del agua”, dirigido por Leonardo Pastorino y codirigido por María de las Nieves Cenicacelaya.

<sup>2</sup> Más allá de que aquí citamos al Código con su nombre oficial, preferimos hablar –como lo haremos en lo sucesivo– de “el agua” en singular en el entendimiento de que el agua es siempre una no obstante los diferentes estados en los que se la pueda encontrar en la naturaleza, ver PASTORINO, Leonardo F., “El agua y las categorías jurídicas” en PASTORINO, Leonardo F. (Director). Ciclo de Cursos de Postgrado sobre derecho agrario y ambiental internacional “El Agua”; UNLP-FCJyS y Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2009, pág. 19 y ss.



trabajo de investigación realizado por Genaro de La Torre<sup>3</sup> en el marco del proyecto de investigación “*La problemática del agua ante el crecimiento poblacional y el modelo mundial de desarrollo vigente. Sus impactos jurídicos*”, donde se han relevado las causas en las cuales estuviera en discusión algún aspecto de la aplicación del Código de Agua Bonaerense, siendo relevados los únicos tres Juzgados contenciosos-administrativos de La Plata, que a ese año tenían competencia. Asimismo, se contempló los resultados obtenidos al analizar las resoluciones que dictó la Autoridad del Agua en el período marzo-julio del año 2013.<sup>4</sup> Es a partir de estas investigaciones que se concluyó que las cuestiones respecto al agua se están incrementando y que surgen cada vez más conflictos que se judicializan, obligando ello a seguir estudiando para mantenerse actualizado y así poder conocer a través de la aplicación del Código de Aguas bonaerense las distintas contiendas que toman relevancia en la justicia, reflejando ello cuáles son los conflictos en los cuales se encuentra involucrado el elemento natural agua.

Por ello, conocer la regulación diseñada en el Código de Aguas bonaerense es de vital trascendencia para el operador del derecho, quien en definitiva será el encargado de poner en funcionamiento el sistema jurídico, tratando de arribar a soluciones pacíficas frente a las tensiones que plantea la escasez y regulación del recurso.

La búsqueda y sistematización de casos judiciales, es una cuestión central para el estudio de esa regulación creada por el legislador bonaerense, ya que tales causas dejan apreciar la existencia de conflictos en la aplicación del Código de Aguas, producidos por la yuxtaposición normativa, las desbordadas competencias otorgadas a la Autoridad del Agua, la superposición de estas con las otorgadas a otros organismos, las lagunas jurídicas existentes, las cuestiones de interpretación, etc.; poniendo en peligro la seguridad jurídica y la paz social que debe reinar en toda sociedad. Por ello resulta indispensable, al menos, detectar y evidenciar tales situaciones conflictivas presentes en la jurisprudencia, a efectos

---

<sup>3</sup> Una síntesis de sus resultados fueron presentados en: de la Torre, Genaro, “*El Código de Aguas Bonaerense en la Justicia Contencioso Administrativa*”.

<sup>4</sup> “*Análisis de las resoluciones de la Autoridad del Agua*”, trabajo que yo misma realizara como seminario de grado.

de constituir el motor que genere futuros trabajos en los que se profundicen el análisis de las mismas, de modo tal que pueda arribarse a soluciones más armónicas.

Por tanto, el objetivo de la presente investigación es observar la evolución y resultados de las causas contenciosas administrativas donde la Autoridad del Agua sea parte, así como también, ampliar el campo de búsqueda de causas a otros departamentos judiciales. Mediante ello y a través de su examen, se procurará observar la realidad de los conflictos que versan sobre el elemento agua, así como también vislumbrar las soluciones que la justicia concede a los mismos.

### **Metodología empleada en la investigación**

Conforme el plan de tareas, se procedió en primer lugar, a identificar las causas relacionadas con la temática en estudio. Así los paradigmas en juego serían la voz agua y el ente público encargado del cumplimiento y ejecución de lo establecido en el Código de Aguas para la provincia de Buenos Aires, que es la Autoridad del Agua. Para ello fue necesario realizar un recorte del campo de investigación, ya que “el articulado del Código puede llegar a instancias judiciales por innumerables vías y ante jueces de distintos fueros”.<sup>5</sup>

Por tanto, ésta parte se centró en aquellas controversias en las cuales se debatiera un conflicto con el agua pero que a su vez tuviera como involucrado a la Autoridad del Agua de la provincia. Ello obedece, a que el artículo 158 del Código de Aguas dispone que compete a la AdA<sup>6</sup> “entender y decidir en todas las cuestiones relativas a la aplicación del presente Código y sus leyes complementarias”.

A su vez, el Código ha determinado en su artículo 162 que “las decisiones definitivas de la Autoridad del Agua, habilitarán la vía contencioso administrativa”, por lo cual, teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de la actividad desarrollada por la Autoridad constituye función administrativa, será

---

<sup>5</sup> El Código de Aguas bonaerense y las acciones judiciales. Fabré y Pastorino, 2012.

<sup>6</sup> AdA: Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires.

ese fuero el que concentre una mayor cantidad de cuestiones relativas al Código, previendo a su vez el artículo citado, la revisión judicial de las decisiones de ese ente ante aquel fuero.

Además se consideró que sería propicio comenzar a relevar las causas que se encuentren radicadas en el departamento judicial La Plata, por ser la ciudad en la cual se domicilia el órgano que dicta las decisiones definitivas que podrán dar lugar a las diversas pretensiones en el fuero contencioso administrativo, por lo cual el cumulo de causas será mayor que en otros departamentos. En concordancia, el artículo 5 del código contencioso<sup>7</sup> establece los criterios para la determinación de la competencia en razón del territorio estipulando que “...será competente el juzgado contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal.”

Éste departamento cuenta con 4 juzgados de primera instancia en lo contencioso administrativo, lo que permite analizar en forma comparativa las diferentes decisiones adoptadas en cada uno de los juzgados.

Para identificar dentro del universo de causas en trámite ante cada uno de los juzgados, aquellas que trataban cuestiones vinculadas al código de aguas, se empleó el servicio de la mesa de entradas virtual de la SCBA. Éste sistema permite buscar causas a partir de palabras contenidas en las carátulas de los expedientes. Dicha carátula se elabora teniendo en cuenta las partes involucradas, demandante y demandado, y las pretensiones por las cuales se acciona en dicha vía. Así, debía encontrarse una palabra que nos vinculara a las causas en las cuales se encontraban relacionados los tres elementos en juego. (agua-autoridad del agua-código de aguas)

La búsqueda se limitó a causas “ACTIVAS”. De este modo se utilizó la opción de búsqueda “Buscar por Carátula” llenando el campo con la voz “AUTORIDAD”. Se decidió utilizar este vocablo, debido a que es el único organismo público provincial que emplea en su denominación dicha palabra. Se identificó el criterio de búsqueda como apropiado, esto debido a que se trata del órgano de aplicación

---

<sup>7</sup> Ley 12.008. Código Contencioso Administrativo para la Provincia de Buenos Aires.

del código, por lo que resulta natural encontrarlo como parte<sup>8</sup> en una causa contencioso administrativa ya que son sus decisiones las que agotan la vía administrativa<sup>9</sup> y las que serán discutidas en sede judicial.

No obstante ello, las causas fueron analizadas una a una ya que hay contiendas en las cuales, no obstante encontrarse como parte involucrada la Autoridad del Agua, los intereses en juego no se relacionan ni con el recurso agua ni con la aplicación del código de aguas. Y a la inversa, quedarán fuera los casos que a pesar de versar sobre conflictos con el agua o código, no se hayan caratulado con el criterio antes señalado.

El criterio de búsqueda fue utilizado en cada uno de los cuatro juzgados del fuero contencioso administrativo de la Plata, y también en los demás departamentos.

La investigación intentará presentar en forma sintética algunos casos judiciales en los que la cuestión debatida se encuentra vinculada con la aplicación de normas del Código de Aguas Bonaerense. Para que luego los datos obtenidos sirvan para ser vinculados al problema de los usos y la escasez del recurso, y la regulación diseñada en el código. En dicho menester se recurrirá al análisis de fuentes documentales.

### **Búsqueda en el fuero contencioso administrativo del Departamento Judicial La Plata**

En virtud del estudio sistematizado de las causas, se procedió a la clasificación de las diferentes categorías con que el investigador se puede encontrar al realizar una búsqueda de expedientes donde la Autoridad del Agua sea parte.

Así, del total de causas que tienen en su caratula la palabra "AUTORIDAD", se las dividió entre aquellas que se tenía la posibilidad de acceder a su contenido desde la mesa de entradas virtual, siendo definida como "SOBRE AGUA", las que no eran posibles de saber su contenido se categorizaron como "SIN ACCESO", las

---

<sup>8</sup> El Código de Aguas creó en su artículo 3º a la Autoridad del Agua como entidad autárquica y de naturaleza multidisciplinaria. Debe tenerse presente que los entes autárquicos se caracterizan por poseer personalidad jurídica propia lo que les permite estar en juicio como actor o demandado.

<sup>9</sup> Conf. Artículo 162 del Código de Aguas.

que versaban sobre cuestiones de competencia entre tribunales “SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA” y las que se vinculaban con cuestiones laborales se nominaron “SOBRE EMPLEO PÚBLICO”.

Por otro lado, se tomará en cuenta cuales son las pretensiones que se sostienen en las demandas. Siendo ellas las que establece el Código de procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires las que se considerarán para realizar una estadística. Así podrán dividirse en pretensiones anulatorias, de reconocimiento, de resarcimiento, declaración de certeza, cesación de una vía de hecho o de pronto despacho<sup>10</sup>. El objeto de la pretensión, aunque varía, se encuentra dirigido a impugnar un acto administrativo dictado por la AdA.

En virtud de la comprobación de la aplicación del Código de aguas de la provincia de Buenos Aires, se tomará en cuenta el objeto litigioso que se demanda por parte de los actores, al igual que los artículos o capítulos que se hace alusión en las resoluciones registrables o sentencias que dicten los juzgados. De esta manera se vislumbrará los temas que se encuentran en conflicto en relación al recurso agua y su regulación.

A continuación se presentan la lista de causas identificadas en cada juzgado, haciendo alusión al departamento judicial, al número de juzgado, total de causas analizadas y específicamente si se relacionan con el agua y el código, como así también sobre que pretensión versan.

### **Juzgados contenciosos administrativos de La Plata. Resultados**

#### ***Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata***

***Juez: Dr. Luis Federico Arias***

<b>JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>N° 1</b>
<b>TOTAL CAUSAS</b>	<b>16</b>
<b>SIN ACCESO</b>	<b>9</b>

<sup>10</sup> Conf. Artículo 12 del Código Contencioso Administrativo.

SOBRE AGUA	6
SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA	0
SOBRE EMPLEO PUBLICO	1
<b>PRETENSIONES</b>	<b>16</b>
ANULATORIA	11
RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	3
DECLARACION DE CERTEZA	0
IMPUGNACION CONTRA ACTOS DE ENTES PUBLICOS NO ESTATALES	1
MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA	0
AMPARO POR MORA	1
MATERIA A CATEGORIZAR	0
<b>ESTADO DE ACTUACION</b>	
PARALIZADA	8
ELEVADO A CAMARA	0
EN LETRA	8

De las 6 causas vinculadas al agua:

**OBJETO LITIGIOSO:**

LINEA DE RIVERA	0
-----------------	---

SANCIONES	4
PERMISOS Y CONCESIONES	1
OBRAS HIDRAULICAS	1

CON SENTENCIA HAY 6 CAUSAS

---

***Juzgado Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata***

***Juez: Dra. Martínez***

<b>JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>N° 2</b>
<b>TOTAL CAUSAS</b>	<b>19</b>
SIN ACCESO	12
SOBRE AGUA	3
SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA	1
SOBRE EMPLEO PUBLICO	3
<b>PRETENSIONES</b>	<b>19</b>
ANULATORIA	8
RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	5
DECLARACION DE CERTEZA	1
IMPUGNACION CONTRA ACTOS DE ENTES PUBLICOS NO ESTATALES	3
MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA	1

AMPARO POR MORA	1
<b>ESTADO DE ACTUACION</b>	
PARALIZADA	8
ELEVADO A CAMARA	1
EN LETRA	10

De las 3 causas vinculadas al agua:

**OBJETO LITIGIOSO:**

LINEA DE RIVERA	1
SANCIONES	2

CON SENTENCIA HAY 5 CAUSAS

---

***Juzgado Contencioso Administrativo N° 3 de La Plata.***

***Juez: Dr. Francisco José Terrier***

<b>JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>N° 3</b>
<b>TOTAL CAUSAS</b>	<b>27</b>
SIN ACCESO	15
SOBRE AGUA	11
SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA	1
SOBRE EMPLEO PUBLICO	0
<b>PRETENSIONES</b>	<b>27</b>
ANULATORIA	14



RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	6
DECLARACION DE CERTEZA	0
IMPUGNACION CONTRA ACTOS DE ENTES PUBLICOS NO ESTATALES	2
MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA	1
AMPARO POR MORA	3
MATERIA A CATEGORIZAR	1
<b>ESTADO DE ACTUACION</b>	
PARALIZADA	11
ELEVADO A CAMARA	3
EN LETRA	13

De las 11 causas vinculadas al agua:

**OBJETO LITIGIOSO:**

LINEA DE RIVERA	3
SANCIONES	5
PERMISOS Y CONCESIONES	2
RENOVACION DE OBRAS	1
SUMARIO	1

CON SENTENCIA HAY 10 CAUSAS

---

**Juzgado Contencioso Administrativo N° 4 de La Plata****Juez: Dra. María Ventura Martínez**

<b>JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>N° 4</b>
<b>TOTAL CAUSAS</b>	<b>2</b>
SIN ACCESO	1
SOBRE AGUA	1
SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA	0
SOBRE EMPLEO PUBLICO	0

<b>PRETENSIONES</b>	<b>2</b>
ANULATORIA	2
RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	0
DECLARACION DE CERTEZA	0
IMPUGNACION CONTRA ACTOS DE ENTES PUBLICOS NO ESTATALES	0
MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA	0
AMPARO POR MORA	0
MATERIA A CATEGORIZAR	0
<b>ESTADO DE ACTUACION</b>	
PARALIZADA	0
ELEVADO A CAMARA	0
EN LETRA	2

De la UNICA causa vinculada al agua:

**OBJETO LITIGIOSO:**

LINEA DE RIVERA	0
SANCIONES	1
PERMISOS Y CONCESIONES	1

CON SENTENCIA HAY 1 CAUSA, QUE ES LA UNICA QUE SE VISUALIZA EN LA MEV

---

**Estadística genérica del departamento judicial La Plata**

**TOTAL DE JUZGADOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS ANALIZADOS: 4**

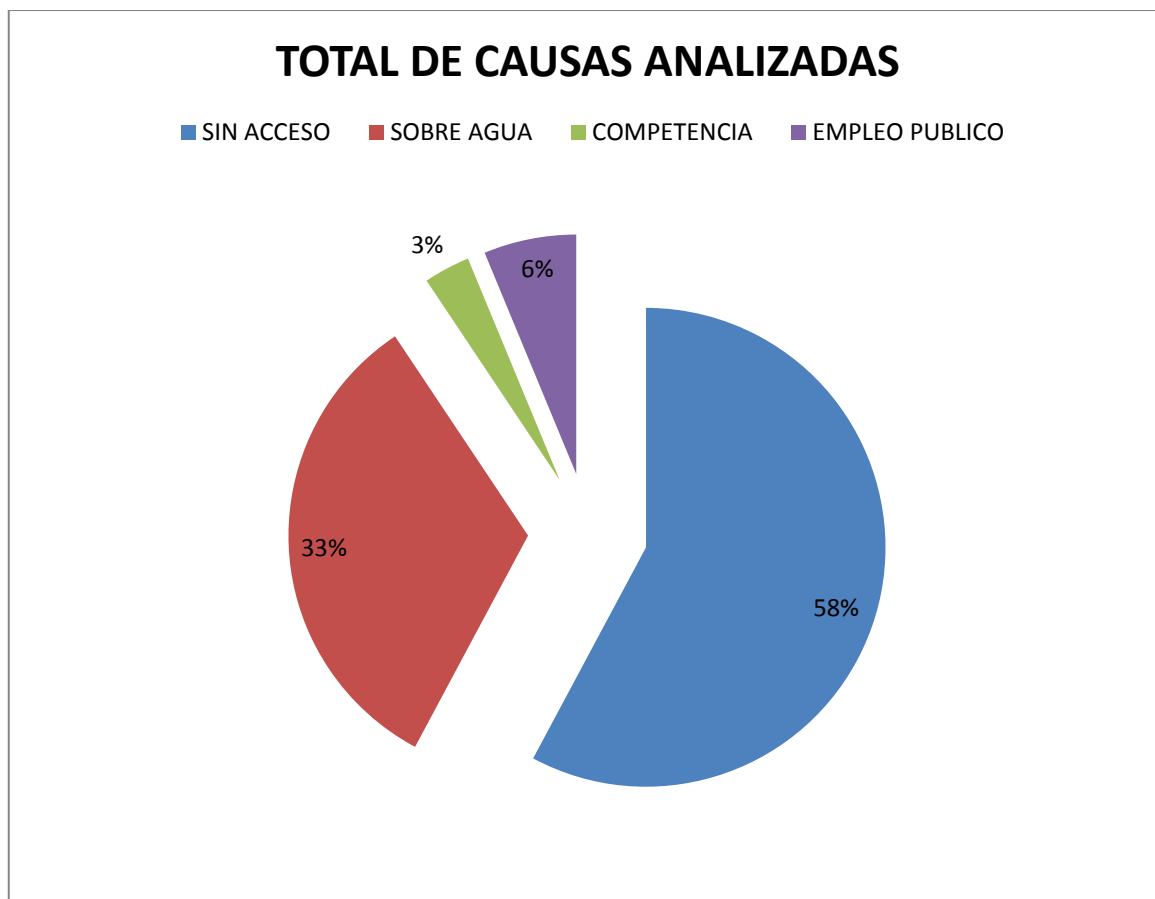
<b>TOTAL DE CAUSAS ANALIZADAS</b>	<b>64</b>
SIN ACCESO	37
SOBRE AGUA	21
SOBRE CONFLICTO DE COMPETENCIA	2
SOBRE EMPLEO PUBLICO	4

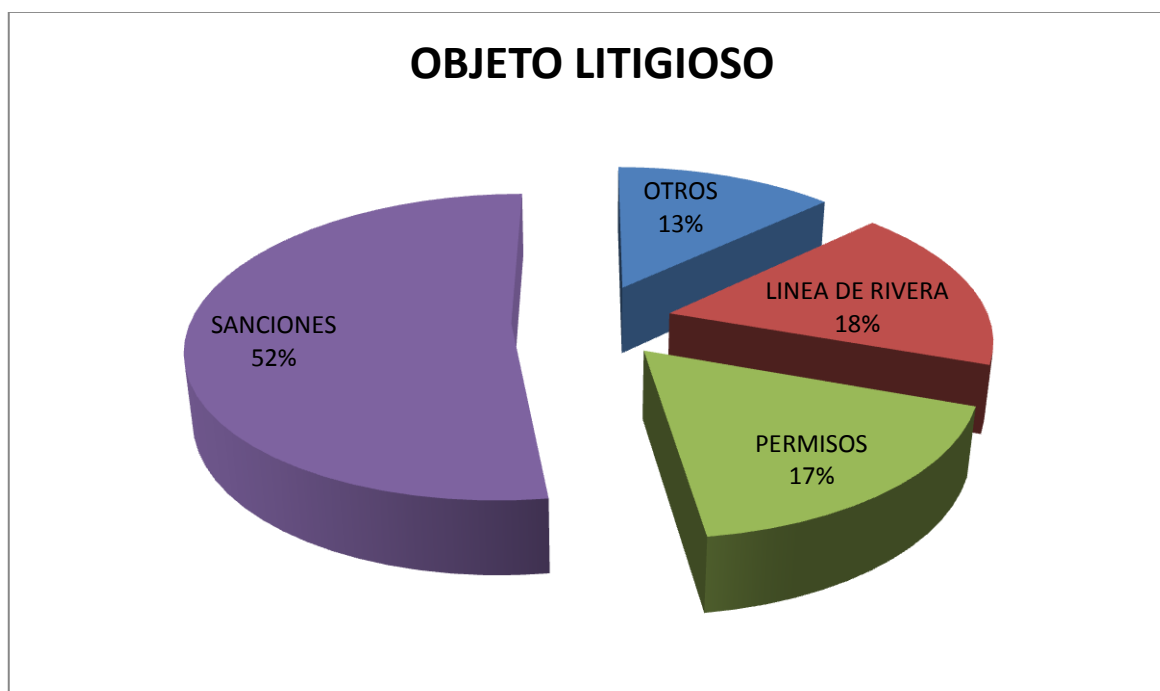
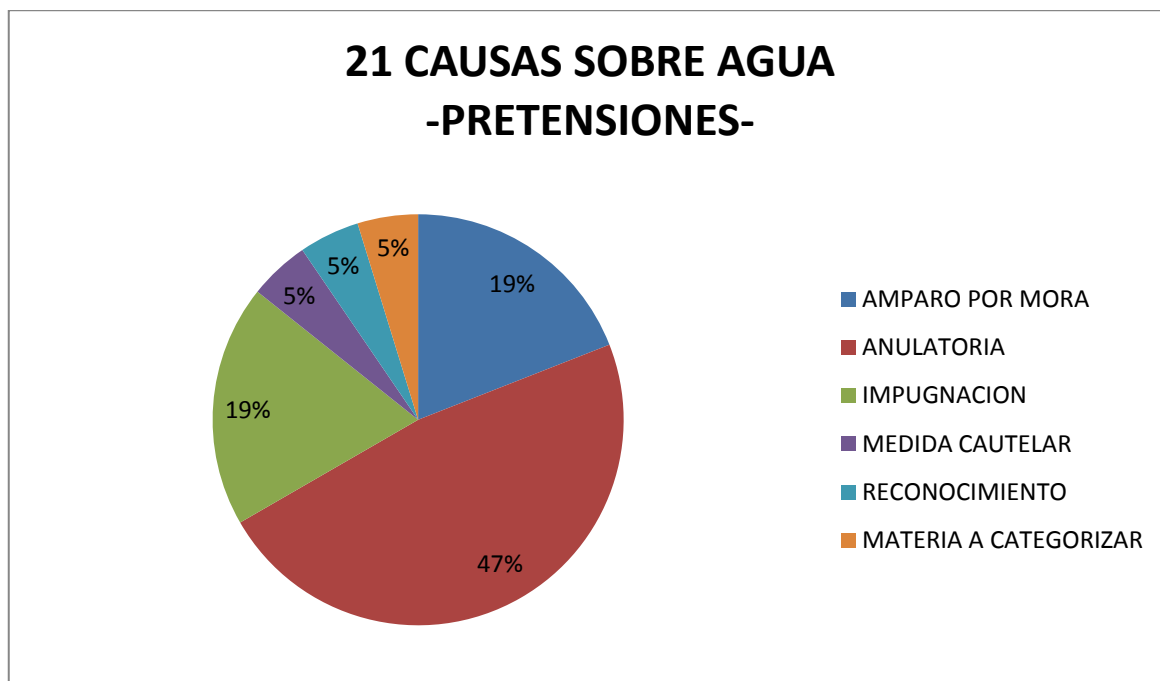
De las 21 causas que se pudo corroborar que tienen relación con el Código de Aguas.

**OBJETO LITIGIOSO: (ALGUNAS PRETENSIONES TIENEN RELACION CON MAS DE UN TEMA)**

LINEA DE RIVERA	4
SANCIONES	12

PERMISOS Y CONCESIONES	4
OBRAS	2
SUMARIO	1





#### Comparación entre los diferentes períodos analizados

Como ya se advirtió previamente, el análisis de las causas que tienen como parte a la Autoridad del Agua y cuyo objeto se vincula con el articulado del Código del Agua no es novedoso, ya que al 06/07/2011 se realizó la primera investigación con igual criterio, arrojando un resultado de 23 causas activas que contenían un objeto litigioso en el que se ventilaban alguna cuestión relativa a la aplicación del Código de Aguas. Este análisis se desarrolló solo en los juzgados

contencioso-administrativos 1, 2 y 3 de La Plata debido a que la creación del juzgado 4 se realizó de manera posterior a la fecha de estudio de las causas.<sup>11</sup>

Se observa así, que no obstante la creación de un nuevo juzgado en la ciudad de La Plata, el cúmulo de causas relacionadas con el agua y la aplicación del Código de Aguas al año 2016 se mantiene constante. Esto debido a que al 06/07/2011 se pudo tener conocimiento a través de la MEV de 23 causas que coincidían con los criterios de búsqueda seleccionados y al 30/10/2016 se logró analizar 21 causas con iguales requisitos.

En el juzgado contencioso administrativo nº 1, hasta julio de 2011, se habían estudiado 5 causas, de las cuales tres obtuvieron sentencias, en otra se dictó resolución registrable y otra no aparece como activa en la MEV. Por tanto, cuatro de esas cinco, se volvieron a contabilizar dentro de la nueva búsqueda.

En el juzgado contencioso administrativo nº 2, hasta el anterior período, se tomaron en cuenta 8 expedientes, de los cuales a hoy día cuatro no aparecen en el resultado arrojado por la MEV, a tres de ellos se está impedida su visualización y uno obtuvo sentencia.

Por último, en el contencioso nº 3 se habían investigado diez causas. Todas ellas se encuentran dentro de la nómina que arroja el sistema de mesas de entradas virtual como causas "ACTIVAS", contabilizándose dentro de esta nueva recopilación de datos. Pero más de la mitad de ellas ha obtenido una sentencia. A cuatro de ellas, no se ha podido conocer su actual estado al no poder obtener datos de la MEV.

### **Línea de Ribera**

Para no quedarnos con una presentación casi estadística, ejemplificaremos con el caso de la línea de ribera, que es un aspecto de relevante importancia en lo que hace a la regulación dominial del agua y que concita múltiples problemáticas a nivel de las provincias. Una vez clasificadas las causas, la investigación nos permite acceder a cada uno de los temas conflictivos revisando los documentos

---

<sup>11</sup> 1º de octubre de 2015 fecha de inicio del Juzgado Contencioso Administrativo Nº 4 del Departamento Judicial La Plata a cargo de la Dra. María Ventura Martínez. Registro Nº 1590/15.

del expediente en forma virtual primero (Mesa de Entradas Virtual) y, cuando los documentos cargados son incompletos, visitando los juzgados sabiendo con precisión que vamos a buscar. Así, a modo demostrativo presento dos casos de línea de ribera para que pueda conocerse cuál es la motivación que genera los conflictos que, como dijimos alcanzan al 18% de los conflictos encontrados sobre aplicación del Código de Aguas y sus normas y también conocer las cuestiones jurídicas debatidas:

**1) EISLER ALEJANDRO RODOLFO C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ AMPARO POR MORA (Expte. 4165). Con sentencia. (JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3)**

¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

Objeto:

Se presenta el señor Alejandro Rodolfo Eisler promoviendo demanda de amparo por mora contra la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, solicitando se expida con carácter de pronto despacho, respecto del expediente administrativo mediante el cual tramitaba una solicitud de certificado de Prefactibilidad de Aptitud Hidráulica y determinación de la línea de ribera en su inmueble ubicado en el Partido de la Costa.

Con dicha petición acompañó toda la documentación exigida por la Autoridad del Agua para la fijación de la línea de ribera. Asimismo, y a pedido del organismo, en el mes de setiembre acompañó al expediente copia del Master Plan del emprendimiento, documentación que no era requisito para el pedido de línea de ribera.

Señala que con fechas 4 de noviembre de 2004 y 15 de abril de 2005, interpuso dos presentaciones ampliatorias, en las que por un lado adjuntó una fotografía satelital y una prospección térmica digitalizada del perfil forestal del inmueble, y por otra parte un certificado de fijación e implantación forestal emitido por el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, así como también una solicitud emitida por la Municipalidad de La Costa dirigida al

organismo a fin de que esta última facilite los trámites necesarios para el desarrollo del emprendimiento.

Manifiesta que con fecha 14 de octubre de 2005 hizo una presentación ante el organismo, señalándole al mismo que tras la compulsa hecha en la actuación administrativa el 29 de setiembre de 2005, no había realizado ninguna diligencia administrativa tendiente a fijar la línea de la ribera. Por tal razón, con fecha 28 de noviembre de 2005 amplía la presentación anterior, la cual estaba relacionada únicamente con la emisión del certificado de Prefactibilidad de Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo.

Señala que habiendo transcurrido 20 meses desde el inicio de su petición ante el organismo, interpuso con fecha 7 de abril de 2006 un pedido de pronto despacho. Que transcurrido el plazo de treinta (30) días previsto en el art. 79° del Decreto Ley n° 7647/70 sin respuesta por parte de la Autoridad del Agua, personal de la Dirección de Usos del organismo, le informan verbalmente del extravío del expediente principal, por lo que se inicia uno nuevo que lleva n° 2346-2882/06, con el objeto de realizar las diligencias preliminares a fin de proceder a la fijación de la línea de ribera en su inmueble.

Ante dicha circunstancia, el día 30 de mayo de 2006 solicitó a la autoridad de aplicación la búsqueda del expediente y en subsidio su reconstrucción y la instrucción del sumario administrativo al funcionario responsable de su extravío, sin que al momento de la interposición de la presente acción de amparo por mora haya tenido respuesta.

Continúa manifestando que de los hechos descriptos surge de manera clara y manifiesta la mora incurrida por el organismo, ya que el mismo ha dejado transcurrir un plazo manifiestamente irrazonable sin resolver su petición.

Destaca además que cualquier planteo de la Autoridad del Agua vinculado a una eventual sobrecarga de tareas a fin de justificar su demora, sería una cuestión que no le es imputable al actor. Agrega que dicho retardo se traduce en un claro perjuicio a su derecho de propiedad, toda vez que se ve imposibilitado de ejercer el uso y goce pleno de su inmueble, ya sea para cercarlo y excluir a terceros del ingreso al mismo.



De allí que la fijación de la línea de ribera, le permitiría determinar el alcance de su propiedad teniendo en cuenta que uno de los límites del bien es el Océano Atlántico.

Por último solicita que se fije un plazo para que la Autoridad del Agua resuelva su petición y en caso de no hacerlo en el tiempo establecido se fijen astreintes.

Requerido el informe previsto en el art. 76º inc. 2) del C.C.A., a fs. 118/119 se presenta la Fiscalía de Estado acompañando el expediente administrativo y el informe elaborado por la Autoridad del Agua.

Dicho organismo señala que al estar pendientes los trabajos de demarcación de la línea de ribera peticionados por el señor Eisler, la Dirección de Usos y Aprovechamiento del Recurso Hídrico y Coordinación Regional, tramita los estudios de títulos y antecedentes catastrales para la futura publicación de edictos, encontrándose con fecha 20 de julio de 2006 en el Departamento Planes Hidrológicos de la Dirección de Planificación, Control y Preservación de los Recursos Hídricos para la definición de la cota o poligonal de la línea de ribera.

Finalmente destaca que el organismo se encuentra en plena tarea de reconstrucción de las actuaciones administrativas.

En relación a la imposición de astreintes a la demandada solicitada por el actor, la Fiscalía de Estado destaca que las mismas sólo resultan aplicables frente a la deliberada resistencia por parte del demandado para dar cumplimiento a la decisión judicial, es decir, que en su marco operativo recién aparece cuando deliberadamente se sustrae al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia o se advierte la complejidad para su cumplimiento, circunstancias que de ningún modo se han configurado en la presente causa.

El apoderado del actor manifiesta en primer término que la mora de dicho organismo se basa en el supuesto extravío de las actuaciones, y que por otra parte reconoce que los trabajos de demarcación de la línea de ribera se encuentran aún en trámite ante la Dirección de Uso y Aprovechamiento del Recurso Hídrico a través del Departamento de Planes Hidrológicos.

Señala además que de las constancias de internet, surge que el Alcance 5 fue remitido en pases sucesivos de Mesa de Entradas a la División Servidumbres y

Expropiaciones (15/05/06), al Departamento de Límites y Restricciones al Dominio (12/07/06), a la Dirección de Usos y Aprovechamiento del Recurso Hídrico (14/07/06), a la Dirección de Planificación y Recurso Hídrico (18/07/06) y al Departamento de Planes Hidrológicos (20/07/06).

Manifiesta que después de dos (2) años de inactividad por parte de la administración, se debió presentar un pronto despacho, lo que motivó que surgiera el extravío y cuya reconstrucción fue solicitada. Que treinta (30) días posteriores a la mencionada presentación el organismo inicia nuevo expediente con el fin de avanzar en los trabajos de demarcación de la línea de ribera, que es lo que se busca lograr a través de la presente acción.

El día 30 de junio de 2006 el actor promovió ante este Juzgado una acción de amparo por mora, pretendiendo el emplazamiento judicial de la autoridad demandada. Con fecha 10 de julio de 2006 se ordenó librar oficio a la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires para que produzca el informe circunstanciado previsto en el art. 76° inc. 2) del C.C.A.

En estos términos, se advierte la falta de elementos que nos permitan evaluar el diligente accionar de la administración, circunstancia que estudiada en función del tiempo transcurrido torna irrazonable dicho plazo para la resolución de la cuestión, que configura la mora del organismo.

Por aplicación del principio de impulso procesal de oficio, el que se encuentra plenamente vigente en el procedimiento administrativo, la demandada debió adoptar las medidas necesarias para que el expediente del actor no sufriera retraso a fin de dictar el acto administrativo que resuelva su petición.

Dentro de ese marco de legalidad, existe el deber jurídico de la administración de pronunciarse frente a la petición de un particular, por lo cual la misma no puede no decidir; y al hacerlo debe respetar las pautas temporales establecidas por la normativa que la rige contribuyendo de esta forma a la plena eficacia de sus actos. Tal accionar moroso dió lugar a que el actor se viera obligado a iniciar la presente acción, que tiene por objeto obtener una orden judicial de pronto despacho en el trámite administrativo, y siendo que dicha orden será procedente cuando se hubiere dejado vencer los plazos fijados y, en caso de no existir estos,

hubiere transcurrido un plazo que excediese lo razonable, corresponde hacer lugar a la acción de amparo deducida en autos.

Por tanto se resolvió: “Hacer lugar a la acción de amparo por mora deducida en autos, ordenando a la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires que en el plazo perentorio de quince (15) días computados a partir de la notificación de la presente, dicte el acto pertinente tendiente a la realización de los trabajos de demarcación de la línea de ribera en el predio de propiedad del señor Alejandro Rodolfo Eisler. Debiendo informar a estos autos dentro de los treinta (30) días hábiles qué pasos concretos han sido dados en el citado expediente”.

En la Cámara apeló la Fiscalía de Estado agraviándose del alcance dado a la sentencia de amparo por mora. En ese sentido, sostiene que “...la eventual intimación judicial debió dirigirse exclusivamente a que se cumpla con el trámite de reconstrucción del expediente administrativo en un plazo prudencial, a los efectos que, luego de dicha diligencia, se de cumplimiento a los demás trámites, que sean necesarios sustanciar, para dictar luego el acto que ordene la demarcación de la línea de ribera en el predio de propiedad del actor”.

Así también se agravia, por entender que la sentencia implica una orden hacia el organismo demandado de realizar un comportamiento material positivo, excediendo el marco del amparo por mora limitado a provocar un impulso en las actuaciones de carácter meramente formal.

Ante ello la Cámara resolvió: se declare abstracto el tratamiento del recurso por haberse dado cumplimiento de la sentencia, ello así toda vez que la administración hubo emitido los actos, y demás trámites administrativos necesarios "tendientes a la realización de los trabajos de demarcación de la línea de ribera".-

**2) HAGAR S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE PCIA. DE BS. AS. S/ AMPARO POR MORA (Expte. 6005). Con sentencia. (JUZG. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3)**

¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de rivera.

Objeto: demanda de amparo por mora contra la AdA respecto de un expediente administrativo mediante el cual tramitaba la aprobación de un plano de mensura para obtener por prescripción adquisitiva el dominio de un inmueble.

La AdA señala que el Departamento Planes Hidrológicos A.D.A. informó con fecha 21 de mayo de 2007 que a fines del mes de enero del corriente año se realizaron los trabajos de campo necesarios para establecer la posición de la poligonal de la línea de ribera.

Manifiesta que la complejidad del ambiente de humedal en que se encuentra el mencionado predio, ha requerido de un mayor detalle en los trabajos de gabinete posteriores que fundamenten en forma debida los límites del dominio continental donde pasará la línea aludida.

Se destacó que el instituto del amparo por mora tiene como finalidad obtener una orden de pronto despacho de las actuaciones administrativas, conminando a los órganos respectivos a que emitan el dictamen o resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Dicha orden será procedente cuando se hubiere dejado vencer los plazos fijados, y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediese lo razonable (art. 76° del C.C.A.).

En tal sentido, se advierte que el organismo dió trámite a la petición del actor tendiente a su resolución, quedando demostrado de esta manera, que la cuestión se ha tornado abstracta, toda vez que la pretensión articulada tiene por objeto obtener una orden judicial de pronto despacho en el trámite administrativo que impulsó el reclamo promovido por el actor.

En el caso que nos ocupa, el Departamento de Planes Hidrológicos elabora un pormenorizado informe, en el que resalta "...la complejidad del ambiente de humedal que se encuentra en el predio, requiriendo de un mayor detalle en los trabajos de gabinete posteriores, que fundamenten en forma debida los límites del dominio continental por donde pasará la línea aludida. Finalmente en su exposición, entiende que previo a efectuar la demarcación solicitada, deberían girarse las actuaciones a la Dirección Provincial de Areas Protegidas

perteneciente al Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, a fin de que emita opinión en el marco de sus incumbencias y al mismo tiempo designe un profesional biólogo para resolver la cuestión planteada. Asimismo, solicita se giren las actuaciones a la Asesoría General de Gobierno para que se expida sobre las restricciones que afectan a la propiedad en cuestión, considerando que se encuentra incluida en un área protegida...”.

Por tal motivo se resolvió declarar ABSTRACTA la cuestión litigiosa.

### **Conclusiones**

Se ha comprobado una constancia de litigios vinculados a cuestiones relativas a la aplicación del Código de Aguas conforme transcurrió el tiempo desde la primera investigación en el marco del proyecto de investigación *“La problemática del agua ante el crecimiento poblacional...”* en el año 2011 al 2016. Si bien existe una constante, no significa ello que cada año se inicien causas nuevas y se concluyan contiendas anteriores, sino que muchas de las mismas que ya habían sido relevadas en el año 2011 se mantienen activas por no haber obtenido una resolución o sentencia o por haber sido las mismas apeladas.

El hecho de que se generen más contiendas indicaría que el ciudadano debe recurrir a la justicia debido a la ineficiencia de la administración, lo que podría traducirse en el cumulo de tareas encomendadas al ente regulador.

Del total de las causas encontradas (en base al criterio de búsqueda) en el Departamento Judicial La Plata, que es el que mayor cúmulo de causas concentra por tener la Ada su domicilio en este radio, sólo el 33% se relacionan con el Código de Aguas. De esas causas cuyo objeto litigioso se encuentra vinculado al Código, el 47 % se relacionan con pretensiones anulatorias y el 19% de las causas halladas se correspondían a la pretensión de amparo por mora, es decir, que se iniciaron por un retardo injustificado de la Ada en resolver los expedientes administrativos que ella crea.

En cuanto a las temáticas que el Código de Aguas trata y se ve vislumbrado en los conflictos que se judicializan, un 52% se relaciona con las sanciones que la

Autoridad aplica y en concordancia con ello, un 17% se vincula con los permisos y vuelcos.

# La función económica social: un medio para el acceso y conservación de la tenencia de la tierra en Bolivia

---

HUGO BEJARANO TORREJÓN<sup>1</sup>

## 1.- Introducción

La tenencia de la tierra constituye un factor importante en la estructura productiva y de desarrollo de los Estados, por cuanto el equilibrio entre las fuerzas productivas denominadas tierra y hombre constituyen la base para un desarrollo armónico del área rural lo cual impacta también en el desarrollo del mismo Estado; así la tenencia de la tierra es la relación entre la cantidad de tierra existente en un determinado Estado y su población, mediando su ocupación o posesión.

El principio agroecológico, se sustenta en el Desarrollo Sostenible, con base en la agroecología, como herramienta para minimizar la pobreza y otorgar una respuesta a la inequidad social.

Ese principio que propugna la agricultura ecológica, es considerado como un sistema de producción agraria que promueve y estimula la salud del agro ecosistema, incluyendo la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Enfatiza el uso de buenas prácticas de manejo con la utilización del suelo y demás elementos de la agropecuaria. Esto se consigue, en la medida de lo posible, con los métodos biológicos, culturales y mecánicos en oposición a la utilización de productos químicos sintéticos.

La agricultura ecológica se basa en considerar la producción agrícola como la integración de todos los elementos que la componen: la tierra, los animales y las plantas. Sin embargo, no sería ésta una técnica productiva sólo tradicional o

---

<sup>1</sup> Magister en Derecho Agrario. Ex magistrado del Tribunal Agrario de Bolivia. Socio de la UMAU.

ineficiente; por el contrario, conjugaría las enseñanzas de la agropecuaria autóctona y los avances científicos positivos, respetando a la protección del medio ambiente y los recursos biológicos.

Finalmente la agroecología, no significa poner trabas al crecimiento económico y a la transformación productiva; tampoco se trata de preservar el medio ambiente a ultranza, sino utilizarlo como herramienta del desarrollo sostenible buscando el crecimiento económico sin agotar los recursos naturales ni dañar el medio ambiente, como ocurrió en el pasado, ya que muchos de los procesos productivos maximizaron el beneficio a costa del equilibrio ecológico; de la calidad del aire y/o de la contaminación de los ríos; es decir, un crecimiento desmesurado con impactos ambientales negativos por el uso de tecnologías inapropiadas, acciones depredadoras, explotación irracional de los recursos renovables, etc.

La agricultura ecológica, basada en el uso sostenible de los recursos, otorga múltiples ventajas como ser: la producción de alimentos sanos, enteramente orgánicos, frescos y ricos en nutrientes; la protección de la salud humana; la fertilización de la tierra, el equilibrio de los ecosistemas; la no- contaminación del medio ambiente; el renacer de muchas especies casi Desaparecidas; la preservación de la vida campesina; lo que produce a su vez la solución a algunos problemas sociales económicos en el sector campesino, al fomentar nuevas fuentes de trabajo y por otra parte, se garantiza la Seguridad Alimentaria.

Este principio nos muestra que la agricultura ecológica que es la que nos permitirá alcanzar el desarrollo sostenible del agro, conlleva otras relaciones jurídicas innatas a la actividad agraria, tales como las emergentes del uso y aprovechamiento de agroquímicos, fitosanitarios, producción de transgénicos y contaminación del agua o aire por el uso de químicos y otros productos sintéticos.

La formulación de las políticas ambientales en Bolivia surge, por una parte, de la preocupación mundial por la protección al medio ambiente, a partir de la década del 70 se manifestó en diversos foros internacionales uno de los más importantes fue la denominada “Cumbre de la tierra”, también conocida como la cumbre de Río donde quedaron establecidos los principios universales que deben



regir el desarrollo armónico de los países para mantener la sostenibilidad del planeta.

Las características geográficas, demográficas y socio económicas de Bolivia establecen particularidades en la problemática ambiental. Sin embargo, posee, abundantes RRNN renovables y no renovables. Es el sexto país a nivel mundial con recursos forestales tropicales húmedos; el tercero en el continente americano después de Brasil y México en cuanto a bosques; el séptimo en el mundo en cuanto a biodiversidad; el segundo en Sudamérica en cuanto a reservas gasíferas y; posee reservas importantes de varios minerales (zinc, estaño, plata, litio y otros).

Sin embargo, estos recursos se encuentran amenazados por permanentes procesos de degradación por la presión demográfica, la deforestación, quema, extracción selectiva de especies, caza ilegal y, actividades productivas que se desarrollan bajo condiciones específicas de contaminación que dependen de los insumos productivos, los procesos industriales utilizados, el nivel tecnológico y el medio donde se desenvuelven (MDRMA, 2008).

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas, realizada en Estocolmo en junio de 1972, en el mundo se ha iniciado un proceso tendiente al manejo adecuado y equilibrado de los recursos, sobre la premisa básica de que los Estados deberán adoptar un enfoque integrado y coordinado en la planificación de su desarrollo, de modo que se asegure la compatibilidad del mismo con la necesidad de conservar y mejorar el medio ambiente en beneficio de su población. En Nueva York, en 1980, se firma la declaración sobre política y Procedimientos Ambientales, relativos al desarrollo económico, ocasión en la que por vez primera se define el concepto de Desarrollo Sostenible.

La CPE dispone lo siguiente para la gestión de los recursos naturales.

Define la propiedad del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y delega su administración al Estado (arts 349 párrafo I, 350, 359, 372, 396) quien ejercerá el control de los procesos productivos y la industrialización de estos (arts 316, 351, 355, 356, 369, 370, 372, 378, 379, 384, 386) en particular los no renovables (arts 356, 360) en el marco del respeto y protección al medio ambiente,

promoviendo políticas de redistribución de la riqueza entre la población(arts 316-6), 319, 381, 382, 383.

## **2.- Tenencia de la tierra en Bolivia**

### **2.1. La reforma agraria como el primer mecanismo para el acceso a la tierra**

Durante el siglo pasado en diversos países del mundo se efectivizó la Reforma Agraria. Esta tenía por objetivo enfrentar la gran propiedad latifundiaria y democratizar el acceso a la tierra para los campesinos pobres. En forma general, se puede decir, que la experiencia de las reformas agrarias se basó en esas dos grandes motivaciones generales.

Así tenemos que la Reforma Agraria es una necesidad para el desarrollo nacional por cuanto tiende a superar las barreras productivas partiendo de la transformación en la tenencia de la tierra con el objetivo final del cambio en la estructura agraria para el desarrollo integral.

El acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia son elementos críticos para mitigar la pobreza rural y avanzar hacia un mundo donde la seguridad alimentaria y la ausencia de hambre sean una realidad para todos. Así lo reconocieron los gobiernos de todo el mundo en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996 .

La revolución mexicana de que se produjo a principios del siglo XX que terminó con la promulgación de la Constitución de Queretaro, conocida como la primera Constitución de tipo social en el Mundo fue el más importante acontecimiento histórico internacional que influyo para que se diera la revolución boliviana de 1952 y para la Reforma Agraria decretada el 2 de agosto de 1953 con la puesta en vigencia del D.L. Nº 03464.

Es a partir de dicha Constitución de Queretaro de 1917 que se perfecciona el concepto de función social de la propiedad, que luego sería recogida por la mayoría de las Constituciones del mundo.

Emergente de la situación caótica en el área rural, especialmente respecto a la incoherente tenencia de la tierra en agosto de 1953 en la localidad de Ucureña

Cochabamba se firma el D.L. N° 03464 elevado a rango de ley de la república el 29 de octubre de 1956, estableciendo la Reforma Agraria nacional, como un medio de transformación de las estructuras socio económicas del campo; así Carlos D. Meza Gisbert señala que “Se eliminó además un sistema de explotación y una estructura económica muy próximos al feudalismo

La Reforma Agraria Boliviana estableció los siguientes principios fundamentales:

- a. El dominio originario de la Nación sobre la tierra y los recursos naturales.
- b. La función social de la propiedad.
- c. El Reconocimiento de la Propiedad Privada agraria
- d. El correcto aprovechamiento de los recursos naturales.
- e. La distribución equitativa de la tierra.

A su vez esta Reforma Agraria tuvo los siguientes Objetivos:

Los objetivos de la reforma agraria están consagrados en la parte considerativa del D.L. N° 03464 que establecen:

- “a. Proporcionar tierra y labrantía a los campesinos que no la poseen o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen.
- b. Restituir a las comunidades indígena las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- c. Liberar a los campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitas.
- d. Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales.
- e. Conservar los recursos naturales del territorio adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables.
- f. Promover corrientes de migración interna de la población rural, excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una

racional distribución humana, afirmando la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano”.

Si bien la Reforma Agraria ha constituido un avance importante en el desarrollo del país, toda vez que ello significó la liberación de las fuerzas productivas; sin embargo, se tuvo un concepto errado respecto de sus alcances, al creer que dicha reforma consistió en una simple distribución de tierras, toda vez que entre otros en la aplicación de políticas de reforma agraria se evidenciaron:

Es decir que, la Reforma Agraria, de 1.465 títulos ejecutoriales, otorgó 1.361 a grandes propietarios, representando el 98.71% de los títulos otorgados a propiedades mayores de 500 hectáreas, llegando muchas de ellas, a extensiones de 50.000 hectáreas (haciendo este último rubro en subtotal de un millón seiscientos setenta y seis mil setecientas treinta y cinco hectáreas).

Luego de la Reforma Agraria continuaron los problemas de tenencia de la tierra en Bolivia, toda vez que la mayor parte de la superficie productiva del país se encuentra en pocas manos de empresarios agropecuarios que con el nombre de Empresas Agropecuarias, especialmente en el oriente del país, que no son otra cosa que latifundios empresariales, los cuales en muy pocos casos son trabajados y cumplen la función económico social ya que “De estos 32 millones de hectáreas, no más de cuatro millones se destinan a la agricultura y la ganadería de carácter ‘empresarial’, quedando ociosas mas de 28 millones de hectáreas”.

Es así que en muchos casos los mejores suelos de nuestro país se están degradando rápidamente, y en algunos casos se han abandonado por completo, por el deseo de conseguir de forma inmediata los beneficios de la exportación.

La capacidad productiva de estos suelos está disminuyendo rápidamente debido a su compactación, erosión, anegamiento y pérdida de fertilidad, junto con la creciente resistencia de las plagas a los plaguicidas y la pérdida de biodiversidad.

El resultado global es una espiral descendente de degradación de la tierra y agravamiento de la pobreza en las zonas rurales. Incluso los problemas urbanos tienen origen rural, ya que los pobres deben abandonar el campo de forma masiva y migrar hacia las ciudades, donde sólo unos pocos afortunados consiguen

ganarse la vida con un salario, mientras que la mayoría sobrevive, en muchos casos con limosnas.

Si continúa como hasta ahora la tendencia hacia una mayor concentración de la tierra y la consiguiente industrialización de la agricultura, o por el contrario a la permanencia de latifundios improductivos y peor aún si la tierra se sigue fragmentando en superficies menores a la pequeña unidad productiva, será imposible conseguir la sostenibilidad social o ecológica, suscitándose en consecuencia un verdadero problema agrario.

### **3.- La función social y económica social como el medio fundamental para acceder y conservar la tierra**

La Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mal conocida como Ley INRA, promulgada en 18 de octubre de 1996, Modificada por la Ley 3545 de reconducción comunitaria, establece la estructura orgánica y atribuciones del “nuevo” Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras; garantiza el derecho propietario sobre la tierra; crea la Judicatura Agroambiental, y crea un Proceso Extraordinario denominado el saneamiento de la propiedad agraria, como el mecanismo técnico -jurídico para regularizar la tenencia de la tierra en Bolivia.

Frente a lo señalado, el saneamiento de la propiedad agraria, al constituir el instrumento que regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria, constituye un medio adecuado para verificar el cumplimiento de la función social o económico social, toda vez que ante la existencia de vicios nulidad o anulabilidad en el otorgamiento de un derecho de propiedad agraria y en caso de que la tierra no cumpla la función social o económico social, vuelva a dominio del Estado, para posteriores dotaciones o adjudicaciones.

El artículo 64 de la Ley 1715 define al Saneamiento como el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, se ejecuta de oficio o a pedido de parte. Es decir, que el Estado Boliviano frente al caos y las sobreposiciones de derechos agrarios, generados por la ejecución de la Reforma Agraria, a creado este proceso administrativo

extraordinario a fin de establecer un plan de ordenamiento territorial y sobre todo la definición, consolidación y solución de conflictos en la vía administrativa, de manera más ágil y bajo el principio de la informalidad.

Por ello el Saneamiento tiene como primera finalidad :La titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el Art. 2 de la Ley N° 1715, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o dotación, según sea el caso.

En este marco la tenencia de la Tierra en Bolivia se sujeta al cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social de la Tierra, en la constitución del Derecho de Propiedad agraria mediante el proceso de Saneamiento por el INRA o para garantizar su ejercicio y conservación de ese Derecho de Propiedad mediante la valoración a cargo de los Órganos Jurisdiccionales Agroambientales.

Pero es bueno que recordemos el concepto de Función Social: definido por el Jurisconsulto Ángel Osorio, como el derecho de usar y disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para el provecho del propietario, conforme al propietario puede usar y disfrutar y gozar de las cosas de su voluntad pudiendo proteger, dejarlo o destituirlo.

La función social "Es la condición esencial para merecer la protección de la ley, El concepto aparece por primera vez en la Constitución Política del Estado de 1938. "Con el argumento de que para la doctrina clásica el derecho de propiedad es un derecho absoluto, se ha buscado sustituir el concepto de propiedad – derecho por el de la propiedad – función social.

- La actual Constitución Política del Estado establece que la función social "Es el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. Fundamento de la función social La base de esta función social de la propiedad está en el cumplimiento de fines encaminados al mayor incremento de la producción, en beneficio de la sociedad entera, considerada a estos efectos fundamentalmente como conjunto de

familias, y que entraña en sí, a la vez, en un aspecto general, un respeto a la personalidad humana. Es, por lo tanto, un interés social el que fundamenta el derecho de propiedad, pero un interés social basado en la necesidad, siempre apremiante y universal, de aumento de la producción para conseguir, principalmente, una mayor perfección en la satisfacción de las necesidades inherentes a la familia.

- **I. La función económica social de la propiedad agraria**

La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. (Art. 397.III C.P.E.).

La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 397 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario. (Art. 2.II Ley Nº 1715).

La Constitución Política del Estado vigente señala "**Artículo 393.** El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda."

En consecuencia La función Social y Función Económica Social, expresada en la actividad productiva agraria es la base fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria o tenencia de la tierra en Bolivia.

¿Cómo se demuestra la función social?

La pequeña propiedad, las propiedades comunarias o colectivas cumplen función social cuando sus propietarios o poseedores demuestren residencia en el lugar, uso y aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales.

En el caso de pequeñas propiedades ganaderas se demuestra a través de la existencia de las cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad.

En las pequeñas propiedades agrícolas, se comprobará con la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas de descanso.

Conforme lo dispone la Ley INRA, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias o colectivas, cumplen la Función Social cuando sus propietarios o poseedores, demuestren que viven en el lugar y trabajan la tierra con el fin de lograr su bienestar y el de su familia. Cuando se trata de comunidades Comunarias y colectivas para verificar el cumplimiento de la Función Social, además de vivir en la parcela se deben tomar en cuenta los derechos y deberes que se relacionan con los estatutos, reglamentos y los usos y costumbres.

Aquí es importante aplicar el entendimiento al que ha llegado la justicia constitucional basada en una decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es decir "(...) tomando en cuenta las costumbres y las creencias propias de cada pueblo o comunidad en la que es ejercida, por cuanto la diversidad cultural se constituye en su base esencial." (Art. 98.I de la CPE).

¿Cómo se verifica la Función Económica Social?

La Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.

La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.

El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30%. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y



cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el **cálculo** del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.

Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas.

En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado.

En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.

Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico social. Constituirán función económico social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.

La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente.

Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económica social. (Art. 2 de la Ley N° 3545 que incluye los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX Y X al Art. 2 de la Ley N° 1715).

- ¿Qué propiedades deben cumplir función económica social?

Las propiedades medianas y empresariales son aquellas que para su existencia están sujetas al cumplimiento de la Función Económica Social. Eso significa que

su actividad debe priorizar el bien de la sociedad y para alcanzar este objetivo su actividad debe procurar la generación de empleos, tecnificación del agro y producción para el mercado sin atentar contra el medio ambiente. Por su calidad empresarial, están sujetas al pago de impuestos y a las demás obligaciones que se desprenden para este tipo de personas jurídicas.

La Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnicos mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.

La Empresa Empresarial es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.

- ¿Cómo se demuestra la función económica social?

La misma se demuestra fundamentalmente mediante la acreditación de las mejoras existentes en el fundo agrario, campos de pastoreo, sembradíos, plantaciones, ganado, medios utilizados en la actividad agraria; asimismo se demuestra a través del Plan de Ordenamiento Predial (POP) del predio, contratos de personal asalariado, registro de ganado, autorización de ejercicio de actividades forestales o de conservación, acreditación de mejoras, etc.

“La mediana propiedad y la empresa agropecuaria (propiedad empresarial) cumplen la función económico – social cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo.” (Art. 166 Reglamento de la Ley N° 1715).

El principal medio de prueba del cumplimiento de la función social o la función económica social, es la verificación en campo, es decir que debe comprobarse, evidenciarse en el lugar, en la propiedad agraria, en el predio o fundo agrario, si se está cumpliendo efectivamente la función social o función

económica social. Así el nuevo párrafo IV de la ley 1715, incluido por Ley N° 3545, señala:

En materia agraria entonces la función social y económica social se verifica y se comprueba en campo, no sólo en el proceso de saneamiento, sino también en cualquier proceso judicial, en este caso el Juez Agroambiental, incluso de oficio deberá señalar inspección judicial, cuando el proceso amerite comprobación de la función social o económica social.

En conclusión, la propiedad y posesión agrarias, en caso de suscitarse conflicto respecto a ellas, gozan de la protección de la tutela jurisdiccional, siempre y cuando cumplan con la función social y económica social, establecida en la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1715.

## **II. ¿Qué pasa si no se cumple la función económica social?**

### **Reversión de la propiedad agraria**

El incumplimiento de la función económica social es causal de reversión (Art. 401 CPE, Art. 52 de la Ley N° 1715).

La reversión es un proceso administrativo agrario por el que son revertidas al dominio originario de la Nación sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por la Ley N° 1715 (art. 51).

Siendo causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la Función Económico-Social establecida en el artículo 397-III de la Constitución Política del Estado y artículo 2 de la Ley N° 1715, por ser perjudicial al interés colectivo, y se sustancia ante la Dirección Departamental del INRA.

**NO ES OBJETO DE LA GARANTÍA Y TUTELA JUDICIAL EL DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA SOBRE UN PREDIO QUE NO CUMPLE LA FUNCIÓN ECONOMICA SOCIAL.**

El Órgano Jurisdiccional, es decir los Juzgados Agroambientales y el Tribunal Agroambiental, al comprobar la falta de cumplimiento de la función social o económica social de la propiedad agraria dentro de los procesos agrarios sometidos a su conocimiento.

#### **4. Conclusiones**

En consecuencia la Tenencia de la Tierra en Bolivia tiene marco Constitucional en los Artículos 349, 393 y 397 y la Ley 1715 modificada por la Ley 3545 establecen a la Función Social o Función Económica Social como el medio fundamental para adquirir y conservar el derecho de propiedad agraria, Sin Embargo esta exigencia de la Función Económica Social se ha convertido en la exigencia de mayor productividad de las tierras sin cuidar o regular el uso sostenible del recurso tierra y a la vez descuidando la calidad de los alimentos generados en la actividad agraria, por ello se debe buscar la regulación legal de implementar el cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad Agraria.

Muchas gracias.

Tarija-Bolivia, Junio del 2017

# Ley de bosques nativos en la provincia de Tucumán

## Innovaciones

---

GUSTAVO A. BELLAGAMBA<sup>1</sup>

**Resumen.** Los bosques nativos constituyen un recurso natural de alto valor ambiental, útiles para la conservación del ambiente. La deforestación y la fragmentación de la superficie boscosa favorecen la pérdida de biodiversidad y aumentan la probabilidad de que se inicien procesos de desertificación. La “Ley Marco N° 25.675” y la “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331”, miran fundamentalmente a la protección del ambiente y de los recursos naturales, dotando al Estado Nacional de una gran herramienta de política ambiental: “el Ordenamiento Ambiental Territorial”, entendido como “la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental, y económica de una sociedad”. En cumplimiento con lo dispuesto por el art.6 de la Ley 26331, se dicta en la Provincia de Tucumán la Ley N° 8304, que considera como uno de los recursos estratégicos a los “Bosques Nativos” e incluye dos institutos novedosos: a) Zona de Integración Territorial de los Bosques Nativos referida a los sectores adyacentes a la zona de Bosques Nativos, y b) Área de Protección de Márgenes que regula las riberas de los cursos de aguas naturales y de los espejos de agua.

### Introducción

La protección del ambiente y de los recursos naturales es hoy prioridad en el mundo, en nuestro país y particularmente en la provincia de Tucumán.

---

<sup>1</sup> Prof. Adjunto de la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y del Ambiente, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT.

Si bien la humanidad siempre tuvo conciencia ambiental, muchas veces para favorecer determinados intereses, se sancionaron normas y se tomaron decisiones que perjudicaron a la naturaleza y/o a los hombres. El tema que hoy nos ocupa son los bosques. Estos constituyen un recurso natural de alto valor ambiental, toda vez que son útiles para la conservación del ambiente, fijan el suelo, protegen contra la salinización, tienen consecuencias en el clima e influyen favorablemente en el impacto de los vientos, las lluvias y las variaciones de temperatura. La deforestación y la fragmentación de la superficie boscosa favorecen la pérdida de biodiversidad y aumentan la probabilidad de que se inicien procesos de desertificación.<sup>2</sup>

La “Ley Marco N° 25.675” y la “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331”, miran fundamentalmente a la protección del ambiente y de los recursos naturales, dotando al Estado Nacional de una gran herramienta de política ambiental: “el Ordenamiento Ambiental Territorial”, entendido este -conforme el español Gómez Orea- como “la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental, y económica de una sociedad”.

En nuestra provincia, uno de los recursos estratégicos son los “Bosques Nativos”, que hoy conforman solamente el 18% del territorio. Ello demuestra el mal manejo que se hizo de los recursos naturales y a la vez, la imperiosa necesidad de una legislación que declare la emergencia forestal. Es deber de la provincia desarrollar un ordenamiento territorial en la zona de bosques nativos, que garantice la utilización del territorio de manera racional, compatibilizando las necesidades sociales, económicas y ambientales referidas a ese espacio físico determinado y orientado al logro del desarrollo sustentable.

## **Desarrollo**

El presente trabajo surge del análisis del articulado de la Ley 26331, “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.

---

<sup>2</sup> Dino Bellorio Clabot – Luís Cavalli –Derecho Agrario Ambiental. Pag. 197- Editorial AD.HOC. año 2009.

La misma tiene como premisa establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad; y a su vez crea el Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que estos brindan.

La citada ley, en su Art. 2 considera “bosques nativos” a “los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.”

Precisa que: “se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

Y en el art. 3, enuncia los “objetivos”, resaltando entre ellos:

- Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regularización de la explotación de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo,
- Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiente a lograr una superficie perdurable en el tiempo,

- Mejorar y mantenerlos procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad,
- Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad
- Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración y mejoramiento sostenido de los bosques nativos.-

Continuando con el análisis, en su artículo 4° entiende por “Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”, a “la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación”.

Resulta evidente que nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal, que lamentablemente en la última década se ha acentuado fuertemente por la expansión descontrolada de la actividad agropecuaria en zonas tradicionalmente cubiertas por bosques y selvas.

Actualmente Argentina cuenta con una superficie de 31.443.873 hectáreas de bosque nativo, lo que representa tan sólo el 30% de las masas forestales originales.<sup>3</sup> Durante la última década, varios actores de la sociedad argentina han comenzado a marcar la necesidad del planeamiento territorial como una herramienta de gestión, no sólo para asegurar la conservación de los recursos naturales de nuestro país, sino también como una vía para resolver o prevenir conflictos ambientales, y brindar reglas claras al sector privado para la inversión.

En líneas generales, la Ley de Bosques plantea un escenario en el cual se brindan las condiciones básicas para lograr desarrollar e implementar un proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Argentina.

---

<sup>3</sup> Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Argentina, 2007.



La estrategia de la “Ley de Bosque Nativo”- Ley N° 26.331- se estructura sobre la base de dos medidas centrales: la inmediata paralización de los desmontes, y el ordenamiento ambiental territorial. Este último avanza en un proceso de fondo que apunta al ordenamiento ambiental del territorio de cada provincia, y con ello el ordenamiento del bosque nativo. Tiene el objeto de dar lugar no sólo a la preservación y al uso sustentable de los bosques, sino también a la consideración de los servicios ambientales que los mismos prestan a la comunidad. Considera a los “servicios ambientales” como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos”...<sup>4</sup>

Este último aspecto no es menor, si se tiene en cuenta que es la primera vez que una norma de “presupuestos mínimos” incluye el concepto y lo coloca, además, como bien jurídico de expresa protección. Estos servicios, en el contexto de la ley, funcionan como la “justificación de la distribución de fondos” que aquella prevé como compensación por la conservación de masas boscosas.

### **Ordenamiento ambiental**

El ordenamiento ambiental es un concepto transversal, que no se circunscribe al ambiente del derecho, sino que se complementa con nociones de política, economía y socioculturales, referidas a un espacio físico (rural o urbano), todo orientado al logro del desarrollo sustentable. Al decir del Dr. Dino Bellorio Clavot: “el ordenamiento ambiental territorial es un instrumento utilizado en atención a las distintas realidades, tanto local como regional, imperantes en nuestro país. De esa manera tiende a promover el funcionamiento integrado, homogéneo y solidario de las distintas esferas del estado, frente a los intereses de la sociedad”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 5 Ley 26331.

<sup>5</sup> Dino Bellorio Clavot, Tratado de Derecho Ambiental, Tomo I.

El ordenamiento ambiental al que obliga la norma, debe realizarse de manera participativa y en el lapso de un año desde la sanción de la misma.<sup>6</sup> Y en consonancia con el artículo 10 de la Ley General del Ambiente, ha de observar los diez criterios de sostenibilidad ambiental contenidos en el Anexo de la ley. Estos funcionan de manera interdependiente y requieren la consideración de cuestiones fundamentales y determinantes en la ponderación del valor de conservación y consecuente zonificación, como la superficie mínima para la supervivencia de la fauna y flora, la vinculación con otras comunidades naturales y áreas protegidas, los valores biológicos sobresalientes, la conectividad entre eco-regiones, el estado de conservación, el potencial forestal, de sustentabilidad agrícola y de conservación de cuencas, y el valor asignado al área boscosa y colindante por las comunidades indígenas y campesinas.

Así, la norma que refleje el proceso de ordenamiento, deberá designar las áreas correspondientes a las diferentes categorías de conservación: I (rojo) sector de muy alto valor de conservación que no debe transformarse; II (amarillo) sector de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación; y III (verde) sector de bajo valor de conservación. Dicha clasificación debe efectuarse en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que los mismos proporcionen<sup>7</sup>. El art. 30 de la ley 26331 crea el “Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los Bosques Nativos” o “fondo de compensación”. Este ha sido instituido por la ley a efectos de “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan”.

---

<sup>6</sup> Ley 26331 Art. 6 - En un plazo máximo de UN (1) año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la presente ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones. Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente el Ordenamiento de los Bosques Nativos, existentes en su territorio.

<sup>7</sup> Ley 26331. Art 9.

En cumplimiento con lo dispuesto por el art.6 de la Ley 26331<sup>8</sup>, se dicta en la Provincia de Tucumán la Ley N° 8304, el 24 de junio del 2010 que dispone art. 1°:

”La presente ley establece las normas de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Tucumán, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 26331, y de las zonas de Integración Territorial de los Bosques Nativos, establecidas en ejercicio del derecho de dominio originario de la Provincia sobre sus recursos naturales, en los términos de los Artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional y 41 de la Constitución Provincia, por lo que debe considerársela complementaria de aquella”.

Dicha norma, es complementaria a la Ley Nacional N° 26331, la que fuera promulgada en diciembre de 2007 y que a su vez deriva del Artículo N° 41 de la Reforma Constitucional del año 1994, donde se establece que “Todos gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas”.

El objetivo de esta Ley Nacional es proteger nuestros bosques nativos mediante el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento, y el manejo sostenible de los mismos y de los servicios ambientales que éstos prestan.

Nuestra Ley Provincial remarca, que la regulación de uso y aprovechamiento de los recursos es materia indelegable de la Provincia y se instrumenta a través del Derecho Administrativo prioritariamente en cuanto al uso.

En su art.2: dispone “A los fines de la presente Ley considérense:

1. Bosques Nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones que, en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que

---

<sup>8</sup> Ley 26331. Art 6.

brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Se encuentran comprendidos en la definición los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre; los de origen secundario, formados luego de un desmonte, y los resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

2. Zona de Integración Territorial de los Bosques Nativos: a los sectores adyacentes a los Bosques Nativos que por su ubicación y funcionalidad socio-ambiental actúan o deben actuar como áreas de amortiguación de los mismos.

El concepto de “Bosques Nativos” en nuestra norma es similar al dispuesto por la Ley Nacional 26331.

Con referencia a las Tres Categorías de conservación enunciadas en la Ley 26331 <sup>9</sup>(Ley de Presupuestos Mínimos), la Ley N° 8304 enuncia las mismas,<sup>10</sup> pero

---

<sup>9</sup> Ley 26331 ART. 9º - Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:  
- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.

<sup>10</sup> Ley 8304 Art. 5º.- Las Categorías de Conservación de los Bosques Nativos, de conformidad al Artículo 9º de la Ley Nacional N° 26.331, son las siguientes:

Categoría I: es la identificada con el color rojo en el soporte cartográfico que aprueba la presente Ley y define los sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse a otro uso del suelo. Se incluyen áreas que por sus ubicaciones en relación a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica. En las zonas determinadas bajo esta categoría podrán realizarse actividades de protección, mantenimiento, recolección y otras que no alteren sus atributos intrínsecos, incluyendo la actividad turística sustentable, las cuales deberán desarrollarse a través de Planes de Conservación. También podrán ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales.

Categoría II: es la identificada con el color amarillo en el soporte cartográfico que aprueba la presente Ley y representa sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados, pero que a juicio de la Autoridad de Aplicación, con la implementación de actividades de restauración, pueden tener un valor alto de conservación. Estas zonas podrán someterse a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación

incluye el criterio de actividad territorial sustentable al contemplar una categoría denominada Zona de Integración Territorial de los Bosques Nativos. Esta se refiere a los sectores adyacentes a la zona de Bosques Nativos, donde los diferentes usos deben integrarse de forma tal que contribuyan a la conservación y mitigación de la presión antrópica sobre los mismos; podemos decir que son zonas que actúan como áreas de amortiguación de zonas de conservación por las actividades que realiza el hombre<sup>11</sup>.

La zona de Integración Territorial se aplica a los tres tipos de conservaciones, así en el mapa cartográfico resaltan la zona de color marrón oscura, que se encuentra entre la categoría roja y amarilla y la de color marrón claro ,para la categoría verde.

La Zona Marrón Claro indica que ya está desmontado y la Marrón Oscuro corresponde a pastizales de altura y de valles intermontanos.

El mapa cartográfico de la provincia de Tucumán queda conformado por:

**Zona Roja:** no se puede transformar el bosque, o sea, no se puede desmontar ni extraer madera, en rollo o cualquier otra forma.

---

científica. Las actividades a desarrollarse en esta Categoría deberán efectuarse a través de Planes de Conservación o Manejo Sostenible, según corresponda.

Categoría III: es la identificada con el color verde en el soporte cartográfico que aprueba la presente Ley y determina los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente Ley y los que establezca la reglamentación. Las actividades a desarrollarse en esta Categoría deberán efectuarse a través de Planes de Conservación, Planes de Manejo Sostenible o Planes de Aprovechamiento del Cambio del Uso del Suelo, según corresponda.

<sup>11</sup> Ley 8304 Art. 6 Establece la Categoría Complementaria correspondiente a las Zonas de Integración Territorial de los Bosques Nativos, identificada con el color marrón en el soporte cartográfico que aprueba la presente Ley y que refiere a los sectores adyacentes a las zonas de Bosques Nativos, en los cuales los diferentes usos del suelo deben integrarse de forma tal que contribuyan a la conservación y mitigación de la presión antrópica sobre los mismos.

La Categoría Complementaria (marrón) se subdivide en:

- Categoría Complementaria de Mayor Integración Territorial (marrón oscuro): son los o<sup>11</sup> sectores adyacentes a las zona
- Categoría Complementaria de Menor Integración Territorial (marrón claro): son los sectores adyacentes a las zonas de Bosques Nativos bajo Categoría de Conservación III (verde). Las prohibiciones y restricciones previstas en el Artículo 5° de la presente Ley para las Categorías de Conservación de los Bosques Nativos, no son aplicables a la Categoría Complementaria, excepto que expresamente se disponga lo contrario vía reglamentación.

**Zona Amarilla:** no se puede desmontar pero sí extraer leña o madera de manera sostenible. También está permitido realizar mountain bike, senderismo, cabalgatas.

**Zona Verde:** se permite todo tipo de actividades.

**Zona Marrón Claro:** indica que ya está desmontado

**Zona Marrón Oscuro** corresponde a pastizales de altura y valles intermontanos.

La propuesta actual del Ordenamiento Territorial (OT) es perfectible y está sujeta a revisiones y ajustes periódicos. La fundación ProYungas por ejemplo, observa:

*Puntos positivos:*

- Que las sierras del Aconquija y de Medina hayan sido incluidas en la Categoría roja, siendo esto una contribución muy importante a la protección de cuencas.
- La conectividad latitudinal de Yungas, en el sector vinculado con la Reserva de Aguas Chiquitas (Cuesta del 25) que si bien es estrecha, al estar vinculada con un área en amarillo (Chaco Serrano), refuerza dicho potencial.
- Las áreas bajas de toda la cadena montañosa, con pendiente superior al 5%, están en un color amarillo lo que implica una restricción de uso.
- El OT zonifica pastizales y altas cumbres en un color marrón que implicaría restricciones al uso en áreas sumamente frágiles e inestables.

*Puntos a mejorar:*

- La propuesta actual no cumple plenamente con el objetivo de la ley de poner un límite a la deforestación, por ejemplo todas las tierras planas de la llanura del Este que pueden ser desmontadas, están en color verde, es decir sujetas a transformación.
- La propuesta actual debería identificar un espacio de Bosque Chaqueño como reserva, asegurando la persistencia de sus valores sobresalientes de biodiversidad chaqueña en el territorio provincial.

- En la propuesta actual la escasa superficie remanente de bosque de Chaco o Yungas que conectan las dos eco-regiones están en verde, y debería protegerse por ejemplo, el corredor en el norte del Departamento Burruyacu.<sup>12</sup>

El desarrollo de las actividades y usos regulados para cada categoría de Conservación de los Bosques Nativos deberá contar con la autorización de la Autoridad de Aplicación en forma previa a su puesta en ejercicio (Ministerio de Producción de Tucumán: Dirección de Medio Ambiente, Dirección de Minería, Dirección de Fiscalización Ambiental y Dirección de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos).

También, para todos los cambios de uso del suelo en las zonas bajo Categoría Complementaria (marrón), que pudieran modificar las características de los Bosques Nativos adyacentes, o causar un impacto negativo relevante sobre los servicios ambientales que estos presten, deberá darse intervención a la Autoridad de Aplicación de la presente ley, previo a su autorización por la autoridad competente según el uso solicitado (agropecuario, industrial, urbano, etc.)

Siguiendo con el análisis, nuestra Ley Provincial contempla con el fin de enriquecer, restaurar, conservar, aprovechar, y manejar sustentablemente los bosques nativos de ribera de los cursos de agua naturales y los espejos de agua, que la Autoridad de Aplicación establecerá un Área de Protección de Márgenes.<sup>13</sup> Dicha área de Protección de Márgenes tiene su razón y finalidad, ya que el cauce de los ríos cambia de acuerdo a las estaciones y hechos imponderables de la

---

<sup>12</sup> [www.Mi Tucumán...Nuestro Tucumán: Bosques Nativos de Tucumán](http://www.Mi Tucumán...Nuestro Tucumán: Bosques Nativos de Tucumán).

<sup>13</sup> Ley 8304 Art. 7° A los fines de enriquecer, restaurar, conservar, aprovechar, y manejar sustentablemente los bosques nativos de ribera de los cursos de agua naturales y los espejos de agua, la Autoridad de Aplicación establecerá un Área de Protección de Márgenes, a partir de la línea máxima de creciente. El período de recurrencia de crecientes se establecerá, por vía reglamentaria, en forma diferenciada para la cuenca alta, la cuenca media y la cuenca baja.

En el Área de Protección de Márgenes se fijará:

1. Una zona para circulación, de un ancho mínimo de 7 (siete) metros;
2. Una zona de bosque de ribera, bajo Categoría I (rojo), de un ancho mínimo de 35 (treinta y cinco) metros; y
3. Una zona de amortiguamiento, bajo Categoría II (amarillo), de un ancho mínimo de 15 (quince) metros.

Art. 8°. Los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas nacionales, provinciales, municipales o privadas, deberán respetar las Categorías de Conservación y la Categoría Complementaria, de acuerdo al Ordenamiento Territorial que aprueba la presente Ley

naturaleza y/o del hombre, lo que trae aparejado la modificación de sus márgenes.

Los ríos y arroyos tienen una gran misión en el ciclo hidrológico y en la preservación de ecosistemas y el desarrollo social, ya que son el medio para encauzar y conducir el agua que precipita y escurre, por lo que proveen a los seres vivos un acceso al agua, alimento, producción, comunicación, entre otros.

Contiguo a los cauces de ríos y arroyos se encuentran las riberas, que son la transición entre hábitat terrestres y acuáticos. Estas fajas de terreno cumplen con un amplio rango de funciones, entre otras: ayudar a mantener el régimen hidrológico e hidráulico de los cauces, dando estabilidad en las márgenes, regulando las crecidas para evitar inundaciones y manteniendo un flujo base; ayudan a proteger ecosistemas acuáticos y ribereños de la contaminación, atrapando y filtrando sedimentos, nutrientes y químicos, así como proteger peces y vida silvestre proveyendo alimento, abrigo y protección térmica.

Los cauces y sus riberas han sido afectados por prácticas humanas que inducen al cambio del uso de suelos, tal como la extensión de zonas urbanas y agrícolas, explotación de bancos madereros y de materiales pétreos y demás. En zonas urbanas y rurales, los cauces incluso son estrangulados o cubiertos por construcciones, lo que además magnifica las inundaciones recurrentes. Estas y otras actividades se han ido intensificando exponencialmente a lo largo de la historia, llegando en la actualidad a un deterioro alarmante que sigue poniendo en peligro los ecosistemas acuáticos y ribereños, así como la calidad de vida y la seguridad de las localidades contiguas a las riberas.

En condiciones normales, todos los tramos de todos los ríos alcanzan un cierto grado de equilibrio. Esto quiere decir que, si en forma artificial no se modifican uno o varios de los parámetros que intervienen en la condición de estabilidad, el agua y los sedimentos continuaran escurriendo en la forma como lo vienen haciendo. Si se modifica en forma natural o artificial alguno de los parámetros, con el tiempo el tramo (cauce y márgenes) del río cambiara a una nueva condición de equilibrio.



Las “Áreas de Protección de Márgenes” que contempla la Ley 8304 en su art.7, fijan una superficie de las márgenes de los ríos, destinada a la conservación y protección de los bosques nativos, quedando:

1. una zona para circulación, de un ancho mínimo de 7 (siete) metros;
2. una zona de bosque de ribera, con Categoría I (rojo), de un ancho mínimo de 35 (treinta y cinco) metros; y
3. una zona de amortiguamiento, con Categoría II (amarillo), de un ancho mínimo de 15 (quince) metros.

En su art. 8° establece que los planes de manejo de las Áreas Protegidas nacionales, provinciales, municipales o privadas, deberán respetar las Categorías de Conservación y la Categoría Complementaria, de acuerdo al Ordenamiento Territorial que aprueba la presente Ley.-

### **Conclusión**

Como se puede observar, la Ley 8304 de la Provincia de Tucumán de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos plantea dos inéditas figuras: la Zona de Integración Territorial de los Bosques Nativos referida a los sectores adyacentes a la zona de Bosques nativos, donde los diferentes usos deben integrarse de forma tal que contribuyan a la conservación y mitigación de la presión antrópica sobre los mismos y el Área de Protección de Márgenes, que tiene su razón y finalidad en el cambio del cauce de los ríos de acuerdo a las estaciones y hechos de la naturaleza y/o del hombre, traen aparejado la modificación de los márgenes.

El bosque nativo involucra beneficios tangibles e intangibles indispensables para la continuidad de la vida sobre el planeta, como microclimas, refugio de fauna y flora, protección de los suministros de agua potable y fertilidad de suelos, fuente de energía, lugar de vida de comunidades campesinas y aborígenes y lugar de producción de recursos forestales y de productos no madereros (miel, medicinas) y fauna silvestre. Son fuente de información climática almacenada en sus troncos por siglos y sumidero de carbono capaz de hacer frente al cambio climático.

Sabemos que durante muchos años –y todavía ocurre hoy en día- estas masas de vegetación leñosa fueron consideradas un freno al desarrollo, de tal manera que progreso era sinónimo de sacar del medio esta cobertura forestal para ser reemplazada por una actividad rentable, sea agricultura o ganadería y hoy, inversiones inmobiliarias. ¡¡¡Una parcela con bosque nativo pasó a valer mucho menos que una parcela desmontada!!!

Los Bosques Nativos son aquellos que se han establecido sin la intervención del hombre. Estos, a diferencia de los cultivos y al igual que el suelo y el agua, son sistemas vitales con una importante aunque limitada capacidad de autoconservación y autorregulación. Presentan una máxima complejidad conformada por una enorme diversidad de especies de plantas y animales que interactúan entre sí (polinización, predación, ciclo de nutrientes, dispersión).

El proceso de degradación generalizado se debió a la explotación intensiva sin planificación y la rápida expansión de la “ganadería extensiva de monte” que redujo los procesos de regeneración de las masas forestales sobre extensas superficies.

Más allá de lo que se perdió, hoy tenemos una responsabilidad importante en generar herramientas suficientes para garantizar la plena injerencia de la actividad forestal en el concierto de las actividades productivas (áreas potencialmente amarillas en la jerga de la Ley de Bosques Nativos en las distintas provincias).

Para ello será fundamental que en los próximos años se desarrollen y pongan a prueba técnicas silvícolas adaptadas a las diferentes realidades forestales del país y que se formen Técnicos Forestales preparados para llevarlas a la práctica. También será fundamental el desarrollo de un marco legal moderno y adaptado a las diferentes eco-regiones y común entre las distintas provincias que comparten los mismos tipos de bosques. Solo así podremos asegurar que la superficie que hoy la Argentina dispone de bosques nativos se mantenga o se incremente frente a otros usos alternativos que continuarán pujando por su reemplazo.

El aprovechamiento forestal bajo un manejo sustentable es una herramienta importante que tenemos para conservar la biodiversidad y otros servicios ambientales, además de mantener el valor productivo sobre grandes espacios del

territorio, frente a los procesos irreversibles de transformación o deforestación para ser reemplazados por otro uso de la tierra. Toda la Sociedad paga las externalidades de este proceso de transformación (pérdida de biodiversidad, reducción de la disponibilidad de agua, pérdida de fertilidad de los suelos, emisiones de carbono, entre otras) y es nuestra obligación evitar el pago de este precio y Tucumán, con la sanción de Ley N° 8304 está dando los primeros pasos.

# Empresa agraria familiar y desarrollo sustentable

## Marco normativo

---

LILIANA BELLES ARRIAZU DE SANMARCO<sup>1</sup>

**Resumen.** La explotación agraria familiar constituye mucho más que un simple sistema de producción basado en la estructura de la familia que desarrolla su actividad económica en vinculación con la producción agropecuaria. Ésta se presenta como un instrumento sumamente valioso al momento de combatir el hambre y la pobreza y hacer efectivos principios imprescindibles a fin de garantizar el desarrollo sustentable de los pueblos. A partir del año 2014 la FAO revaloriza la función y el rol de la Agricultura Familiar, y, es en ese contexto que la República Argentina sanciona la Ley Nacional de reparación histórica de la Agricultura Familiar. Varias provincias argentinas cuentan con normativa provincial específica.

### Introducción

Aun con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994 que introduce en su articulado los ya conocidos derechos colectivos, entre ellos el derecho al medio ambiente sano, el paradigma del derecho humano al desarrollo sustentable ya se encontraba enraizado en la normativa provincial de la república argentina. Es así que la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero en el art. 35 dispone expresamente: *“Calidad de vida. Todo habitante tiene derecho a un ambiente sano y a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la*

---

<sup>1</sup> Abogada. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina. E-mail: [lisanmarco@yahoo.es](mailto:lisanmarco@yahoo.es)

*salud, la conservación de los recursos naturales, culturales y la diversidad biológica y la preservación de la flora y fauna...”.*

Concomitante con este nuevo paradigma jurídico e íntimamente vinculado al mismo, el contexto mundial reconoce que el 70% de los alimentos producidos en todo el mundo proceden de explotaciones familiares agrarias, y el 40% de los hogares del mundo dependen de la agricultura familiar como una forma de vida<sup>2</sup>, ya que la producción agraria familiar se encuentra íntimamente ligada al espacio geográfico y al grupo poblacional que en él habita y, es precisamente, desde esa inserción como se genera economía y empleo a través de la agricultura cercana y la producción en proximidad al mercado.

Resulta entonces corolario lógico de tal relación la circunstancia de que la Agricultura Familiar (AF) reviste trascendencia fundamental en ese tipo de producción comprometida con el desarrollo sustentable.

### **1. Agricultura familiar y desarrollo sustentable. Obligación estatal en el marco de tratados internacionales**

Tanto la Ley Nacional n° Ley n° 27.118 /2014, como las diversas legislaciones provinciales de adhesión a la misma y las sancionadas con anterioridad y posterioridad a ésta, conforme se verá luego, parten de dos premisas fundamentales, abordar la AF como estrategia de Estado en el camino del desarrollo sustentable, no es otra cosa que reconocer que sobre esa organización familiar se basó y se basa el crecimiento de gran parte de las unidades productivas de diversas regiones, ya que esta familia, profundamente enraizada en su ambiente geográfico, totalmente identificada con la comunidad a la que pertenece y comprometida con la actividad económica en que sustenta su subsistencia puede erigirse en la clave central de la lucha internacional contra la pobreza y la desnutrición. Ello en cuanto esta familia tiene la posibilidad de flexibilizar su consumo, y cuenta también con un potencial importante para enfrentar el cambio climático, dada la vasta experiencia en prácticas sostenibles, transmitida de una generación a otra al interior de las familias de campesinos,

<sup>2</sup> Foro Rural Mundial Sede en el País Vasco. V Conferencia Global. Septiembre 2015. Bilbao - <https://www.ruralforum.net/>

pequeños y medianos agricultores, pueblos indígenas, comunidades tradicionales, pescadores, pastores, recolectores y otros grupos.

Las unidades productivas familiares juegan un papel fundamental en los circuitos locales de comercialización y consumo, importantes también en la creación de empleo, generación de ingresos y en el fomento y diversificación de las economías locales.

Precisamente, desde esa perspectiva de producción, las normas vigentes en la República Argentina hacen suya la declaración producida en Brasilia en 1992, en el contexto del seminario Interamericano de Derechos Humanos y Medio Ambiente, se estableció que existe una relación íntima entre desarrollo y medio ambiente, desarrollo y derechos humanos, y medio ambiente y derechos humanos rememorando los arts. 22, 25, 27, 28 ...de la Declaración Internacional sobre Derechos Humanos<sup>3</sup> y los arts. 1, 6, 7, 9, 11, 12, 13, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>.

La Ley Nacional de Reparación Histórica de la AF, n° 27.118 /2014, así como las citadas leyes provinciales resultarán un instrumento normativo importante a la hora de atender el desafío establecido en la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de la ONU, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, así como el compromiso asumido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que se ha propuesto garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a través de una estrategia de erradicación del hambre y la pobreza en los Estados miembros al 2025.

En consecuencia, las acciones que se emprendan no deben ser consideradas como simple cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino que implican

---

<sup>3</sup> Declaración Internacional sobre Derechos Humanos:... Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales(art. 25); ...toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos (art. 28).

<sup>4</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art. 11.....mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales...

que el Estado Nacional y las Provincias, dentro de sus respectivas competencias deben hacer efectivas las obligaciones jurídicas impuestas por los Tratados de Derechos Humanos.

## **2. Agricultura familiar - Desarrollo sustentable y la distribución de competencias en la República Argentina, estado federal**

En primer término, y, previo a analizar la normativa vigente que establece el marco regulatorio aplicable a la producción agraria familiar y su vínculo inescindible con el desarrollo sustentable, estimo fundamental destacar que la forma Federal de Estado adoptada en el art. 1 de la Constitución Nacional amerita efectuar una breve consideración vinculada con la distribución de competencias Nación-Provincias a fin de dilucidar cuál es la órbita legislativa primigenia que debe considerar los aspectos relacionados con la AF.

Desde el Preámbulo, cuando hace referencia a “por voluntad y elección de las Provincias que la componen”... hasta la expresión concreta del art. 121<sup>5</sup> las provincias argentinas se reservan el derecho de legislar sobre aquellos aspectos no delegados expresamente, entre los que se encuentran aquellos vinculados con la producción y el cuidado del medio ambiente. Este criterio ha sido objeto de análisis por parte del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero, que ha expresado que... *“...Que por otro lado, y acorde a nuestra organización federal de gobierno, las provincias son titulares del dominio eminente sobre su territorio y su ambiente. De ello resulta, sus facultades legislativas, jurisdiccionales y de contribución en todas las materias relacionadas, con excepción de aquellas que hubieren sido específicamente cedidas al Estado Nacional, conforme a lo establecido en el art. 121 de la C.N. Que en cuanto a las áreas protegidas a los efectos de la conservación del ambiente, o de los recursos naturales como el caso que nos ocupa, no se advierte que los estados provinciales, hayan efectuado ninguna cesión al Gobierno Federal, salvo la facultad del Congreso Nacional, a los efectos de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reservándose las primeras el dictado de las necesarias para*

---

<sup>5</sup> “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

complementarla, “sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (art. 41 C. N.), no debiendo perderse de vista, a los efectos mencionados, lo preceptuado por el art. 124 in fine de nuestra Carta Magna Nacional, que le otorga a las provincias, el dominio originario sobre sus recursos naturales existentes en su territorio, debiendo interpretarse dicha normativa, como una reafirmación de las potestades provinciales sobre los recursos a que alude, en términos económicos, de jurisdicción y de gestión”<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de ello, debe destacarse además que lógica consecuencia de las facultades concurrentes asignadas tanto a Nación como a las Provincias, ambos órdenes de gobierno deben “...promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”. Art. 75 inc. II.

### **3. Agricultura familiar y desarrollo sustentable. Cuadro normativo**

En base a esta distribución de competencias, varias provincias sancionaron sus propias leyes relacionadas con la AF, aun con antelación a la sanción de la Ley Nacional, tales son las normas de Chaco (Ley nº 7303/13), Río Negro (Ley nº 4952/14), Salta (Ley nº 7789/13) y San Juan (Ley nº 8522/14). Sólo Misiones ha sancionado su ley provincial específica con posterioridad a la vigencia de la Nacional (Ley VII – nº 69/2015, ley provincial que solo regula algunos aspectos de la AF y que establece la aplicación supletoria de la Ley Nacional en todo aquello que no esté expresamente previsto en la Ley provincial.

Asimismo en el año 2014, en el marco internacional en el que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), declaró el año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar con el objetivo de reubicar este tipo de explotaciones en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales de cada país, se sanciona la ya aludida Ley Nacional nº 27.118/14 sobre reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, ley que establece un sistema de adhesión de las

---

<sup>6</sup> Autos caratulados "Superior Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero c/ Escontrela Pablo y/o Cualquier Otro Ocupante s/ Medida Autosatisfactiva Recurso Per Saltum" (Sent S.T.J. 13/10/06).



provincias, habiendo hecho uso de dicha facultad las provincias de: Jujuy (Ley nº 5.864/15), Buenos Aires (Ley nº 14.845/16, promulgada por Decreto nº 1.337/16), Catamarca (Ley nº Ley nº 5.474/16), Entre Ríos (Ley de mayo 2016), Corrientes (Ley de mayo 2016); Santa Fe (Ley nº 13.541/16); Tierra del Fuego (Ley nº 1.088/16).

La Provincia de Santiago del Estero no se ha adherido aún a la Ley Nacional y tampoco cuenta con normativa provincial específica, si bien la Carta Magna Provincial en el art. 107 establece: *“Procesos ecológicos. Es obligación del Estado y de toda persona proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana. Los poderes públicos sancionan una ley general de recursos naturales que prevé los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sanciona los actos u omisiones que los contraríen”*.

La norma nacional entiende al desarrollo rural como “el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad” (art. 3 inc. g). Participación que también está presente en la ley del Chaco en la formulación de “los planes, programas o proyectos, generales o especiales, de desarrollo rural que se realicen en tierras o territorios pertenecientes a comunidades indígenas” los que “serán elaborados previa consulta con las mismas, con la correspondiente asistencia económica, técnica, financiera y administrativa del Estado Provincial y otros ámbitos estatales y no estatales” (art. 23). La ley de San Juan se refiere al desarrollo y fortalecimiento de estructuras institucionales participativas en el orden provincial, municipal y micro regional, orientadas a planificar, monitorear y evaluar las políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo local (art. 3 inc. f); en igual sentido Salta (arts. 3 inc. e, 17).

La ley de Chaco conceptualiza el desarrollo rural como “el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y trabajadores rurales que contribuyan a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, para que con su activa participación desde la producción agroalimentaria, industrial, comercial y de servicios, se integren como un agente

económico sustantivo en el desarrollo provincial, que contribuya desde un proceso de desarrollo participativo, ecológico, económico y socialmente sustentable al arraigo en el interior de la provincia, al desarrollo local y a la preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales (art. 3).

La Ley de Misiones, si bien adopta como modelo de desarrollo productivo, económico, social y ambiental a la AF en toda su diversidad, la que es sujeto prioritario de las políticas y acciones que se ejecutan desde las diferentes áreas del gobierno provincial (art. 1), no aclara ni define el concepto.

Desarrollo que como lo señala la ley nacional apunta al “desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo y, en general, de los agentes del medio rural” (art. 3 inc. a), por ello es que el Ministerio de Agroindustria promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, ....fomentando acciones en ....Políticas sociales” (art. 10 pto. 6); generando empleo, garantizando “el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica”, la legislación para planear y organizarlo y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, fomentando acciones en diversas temáticas: “1. Bienes naturales y ambiente. 2. Desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación. 3. Procesos productivos y de comercialización. 4. Educación, formación y capacitación. 5. Infraestructura y equipamientos rurales. 6. Políticas sociales. 7. Instrumentos de promoción” (art. 10).

Desarrollo sostenible respecto al cual se han planteado diferencias doctrinarias con el desarrollo sustentable<sup>7</sup>, a la par que se ha distinguido entre desarrollo rural, desarrollo regional y desarrollo rural sostenible<sup>8</sup>.

Conforme a la ley nacional se destaca la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (art. 2) y que es objeto de promoción en Chaco en tanto vinculado a la población rural, los productores familiares y

---

<sup>7</sup> Véase: Favio (Director). Derecho agrario argentino. Segunda edición actualizada. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 159.

<sup>8</sup> Véase: PASTORINO, Leonardo Favio. Derecho agrario argentino.. Op. Cit. pp. 160-161.

trabajadores rurales (art. 5). Misiones avanza un paso al respecto ya que propone fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, reconociendo mediante incentivos los servicios ambientales que aporte la agricultura familiar (art. 3 inc. d).

Desarrollo rural que es integral, tal como lo afirma Chaco al señalar los principios de la ley (art. 1) como así también San Juan (art. 1), incorporando en condiciones equitativas a las actividades y personas de la AF (Chaco art. 1), ya que en la formulación del plan estratégico se debe tener en consideración el desarrollo integral de las comunidades rurales, con pleno acceso a los servicios básicos (Chaco art. 9 inc. a), genuino enfoque integral del territorio, teniendo en cuenta criterios de regionalización y ocupación armónica del territorio (Chaco art. 4 inc.). Salta también promueve el desarrollo rural integral y equitativo de la AF su territorio (art. 2). Misiones incluye la idea de elaborar planes de la radicación y permanencia de la familia en las zonas rurales.

A nivel nacional, el Ministerio de Agricultura y Agroindustrias promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable.... (art. 10); la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización (at. 10). La normativa no olvida el fomento al “desarrollo tecnológico” (art. 10).

Además, la ley nacional enfatiza en el “desarrollo local” (art. 4 inc. f), a través de “la generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades,...” (art. 4 inc. m); por ello es que se recepta la necesidad de “corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable (art. 3 inc. b), aportando “estratégicamente a la sustentabilidad energética”... (art. 4 inc. e). Chaco habla del desarrollo local (art. 3) y de su promoción (art. 4 inc.g); San Juan se refiere a acciones de desarrollo local (art. 3 inc. f). Misiones revaloriza la necesidad de promover la formación técnica superior y capacitación en el área rural, reconociendo las formas propias de aprendizaje y transmisión de conocimientos del sector; y recuperar, conservar y

divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la agricultura familiar, en todas sus manifestaciones (art 3 inc. g y h).

En la norma nacional se habla de instrumentos de promoción (art. 10), tales como: la sanidad agropecuaria, los beneficios impositivos; el previsional, las certificaciones, el seguro integral para la AF, los créditos (art. 32), mientras que Misiones estima que los instrumentos de Promoción deben ejecutar políticas y acciones específicas de salud, educación, vivienda, formación técnica, recreación e inserción laboral.

La Ley de Misiones presenta algunos aspectos dignos de destacar: revaloriza las prácticas productivas de las mujeres agricultoras y la construcción de una nueva percepción sobre su rol e inserción técnica, social y económica; promueve la ejecución de acciones específicas para los pueblos originarios y sus comunidades, reconociendo sus técnicas, semillas, cultivos y saberes ancestrales y promueve el acceso a semillas nativas y criollas como prioridad a planes productivos. Y, específicamente, en relación a la sustentabilidad plantea desarrollar unidades productivas familiares sustentables, orientadas a un sistema cerrado desde el punto de vista energético; como la generación de energía a partir de la biomasa producida en las chacras; y promover la agricultura familiar agroecológica según lo establecido en la Ley VIII - n° 68 - Ley de Fomento a la Producción Agroecológica. (art. 3 inc. t, inc. u)

La propia ley de Salta se denomina de desarrollo rural para la AF con el nombre de “Felipe Burgos” (art. 1).

#### **4. Agricultura familiar y desarrollo sustentable. Órgano de aplicación**

La Ley Nacional establece que su órgano de aplicación será el actual Ministerio de Agricultura y Agroindustrias a través de la Secretaría de Agricultura Familiar que ha establecido delegaciones en todas las provincias del territorio, aun en aquellas no han emitido leyes locales ni han adherido a la norma nacional. Estas delegaciones ejecutan en la práctica las políticas públicas específicas conforme a las particularidades propias de cada región ya que el desarrollo sostenible solo es posible y duradero si se origina dentro de las familias involucradas en el proceso.

En Río Negro, la autoridad de aplicación establecerá un ordenamiento territorial en regiones y subregiones de la AF, teniendo en cuenta las características geográficas y según el art. 6 sea crea el Consejo Provincial de la Agricultura Familiar, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, cuyas decisiones son de carácter vinculante.

Misiones crea el Consejo Provincial de la Agricultura Familiar integrado por: dos representantes de la Autoridad de Aplicación, cuatro agricultores familiares representantes de organizaciones, debiendo integrar al menos dos mujeres dicha representación con representación territorial equitativa; dos representantes del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior, dos representantes de los pueblos originarios; un representante del Ministerio de Agricultura y Agroindustrias y un representante de las escuelas técnicas agropecuarias cuyas decisiones son vinculantes con la función de articular y coordinar las acciones ejecutadas por las diferentes áreas, fundamentalmente proponer acciones relacionadas a la ejecución de obras de infraestructura, de transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, insumos y asistencia técnica necesarios para la AF, en las diferentes zonas de la Provincia; el acceso al desarrollo tecnológico y asistencia técnica así como a las tecnologías de la información y comunicación.

En directa vinculación con el objetivo de desarrollo se asigna a este Consejo la elaboración de programas de educación, formación y capacitación de los agricultores familiares; el diseño y adquisición de equipamientos rurales y tecnología adaptados a las necesidades locales de la AF, priorizando la intervención de los sectores académicos y de investigación, el desarrollo de instrumentos de promoción, tales como subsidios directos, créditos, beneficios impositivos, tasas subsidiadas, fondos rotatorios y otros; y fundamentalmente el desarrollo de todos los servicios sociales como salud, deporte, cultura, discapacidad, desarrollo y promoción social, así como la asistencia social directa para los agricultores familiares.

## 5. Conclusión

Hablar de la erradicación del hambre y del desarrollo sustentable en Argentina es hablar de la AF ya que no solo produce la mayor parte de los alimentos de consumo local sino que se muestra como un eslabón fundamental en términos de la transición hacia el desarrollo y uso plenamente sustentable de los recursos naturales ya que la AF constituye un modelo productivo clave a la hora de garantizar la sustentabilidad del desarrollo y la conservación de la biodiversidad.

Políticas públicas concretas y efectivas originadas con el propósito de apoyar a los agricultores familiares es una de las formas más certeras de enfrentar los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria en las diversas regiones del país, ya que este sector es la principal fuente de empleo a nivel agrícola y rural, generando estabilidad y arraigo social y nuevos horizontes de desarrollo.

Tal como señalara el Director General de la FAO, José Graziano Da Silva “la innovación es la clave para que esto suceda: los agricultores familiares necesitan innovar en los sistemas que utilizan; los gobiernos deben innovar en las políticas específicas que aplican en apoyo de la AF; las organizaciones de productores tienen que innovar para responder mejor a las necesidades de los agricultores familiares; y las instituciones de investigación y extensión rural necesitan innovar mediante el paso de un proceso impulsado por la investigación y basado fundamentalmente en la transferencia de tecnología con un enfoque que permita y recompense la innovación por parte de los propios agricultores familiares”.

El marco regulatorio específico es un eslabón importante en el proceso, pero no es el único necesario para hacer realidad la reparación histórica y la revalorización de la AF que pretende la legislación tanto nacional como provincial.

# Avance hacia la construcción de una nueva ruralidad en la provincia de Corrientes con la Ley Nº 6371 de adhesión a la Ley Nacional Nº 27.118

---

CECILIA INÉS BORDAS<sup>1</sup>

## Introducción

Los agricultores familiares de la provincia de Corrientes, luego de la adhesión a la ley nacional Nº 27.118 contarán entre otras cosas con dos herramientas fundamentales a la hora de insertarse en la economía formal, como primera acción: El Registro Nacional de Agricultura Familiar y el Monotributo Social Agropecuario. Estas herramientas les permitirán a los agricultores familiares de Corrientes ser identificados por el IDECOR al momento de coordinar las acciones para la implementación de las políticas públicas destinadas al sector.

Más allá de las políticas públicas implementadas para el sector era necesario un marco legal local. La Ley Nº 6371, de adhesión a la Ley Nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina Nº27.118, sancionada el 17 de diciembre de 2014 y promulgada el 20 de enero de 2015, publicada 28 de enero de 2015. La ley provincial brinda el marco legal a cuestiones fundamentales, como ser la regularización dominial de las unidades económicas de los agricultores familiares y la promoción de condiciones necesarias para el desarrollo rural integral y sustentable. Si bien es el inicio para fortalecer sus cualidades y revalorizar los productos de la agricultura familiar con vista al cumplimiento de los objetivos plasmados a nivel nacional en busca de la construcción de una nueva ruralidad, sin dudas quedaran abierta ciertas cuestiones complejas al momento de positivizar la letra de la ley.

---

<sup>1</sup> Abogada-Mediadora, Profesora Libre ad-honorem a la Cátedra “B” de Derecho Agrario, de Minería, Energía y Ambiental de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail [ceciliainesbordas@yahoo.com.ar](mailto:ceciliainesbordas@yahoo.com.ar).

## **Situación en la Provincia de Corrientes antes de la sanción de la Ley Provincial N°6371 de Adhesión a la Ley Nacional N°27.118**

En la provincia de Corrientes, las políticas públicas orientadas al sector de la agricultura familiar siempre estuvieron presentes. Desde los diferentes municipios se trabajó aún antes de la sanción de la ley nacional a través de la firma de convenios de los municipios de la provincia de Corrientes con Nación y se articulaba con los diferentes organismos y organizaciones del sector interesado. En coordinación con organismos estatales que fueron creciendo en calidad y cantidad con la sanción de la ley nacional. Los organismos involucrados eran el Ministerio de Ganadería y Pesca de la Nación, Secretaría de Agricultura Familiar delegación Corrientes, RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar). Dirección de Agricultura Periurbana, APFFC (Asociación Provincial de Ferias Francas Corrientes) y las Organizaciones que nuclean a los productores familiares por regiones. Se creó el “Programa de Agricultura Periurbana” que está orientado con políticas públicas para el sector y fue en este marco que se aprobaron proyectos relacionados con las tareas de producción porcina, hortícola, ovina, avícola, apicultura y vivero, las cuales abarcan la zona periurbana de la ciudad capital. Los mismos eran y siguen siendo promovidos con ayuda económica de la nación. En cuanto a la comercialización de los productos de la agricultura familiar y con el fin de contribuir al desarrollo sustentable de las producciones locales, la forma que se encontró para promocionarlos y ponerlos a disposición de los consumidores fue a través de las ferias francas organizadas desde los municipios en coordinación con la provincia y nación. Con la firma de convenios entre nación y cada municipio de la provincia de Corrientes se buscaba potenciar el desarrollo de emprendimientos de quienes eran considerados pequeños y medianos productores, por la falta de adhesión a la ley nacional, dedicados a producción regional como horticultura, fruticultura, granja, floricultura y lechería. Para el desarrollo de estos proyectos era necesaria la asistencia de infraestructura, acceso al agua a la energía eléctrica y la construcción de galpones, espacios acondicionados para el emprendimiento de actividades productivas que ya se venían llevando a cabo y no podían esperar la sanción de una legislación adecuada. Por ello la implementación de políticas públicas para el sector frente a la ausencia de una ley provincial de adhesión,



fueron de gran ayuda para la continuidad de la actividad, pero para que exceda el límite de la ayuda social hacia sectores productores que se encontraban en desventaja con otros sectores productivos de la misma provincia, se hacía necesaria la sanción de la ley de adhesión a la ley nacional N°27.118.

### **La Ley Provincial de Adhesión N°6371**

La ley de adhesión fue sancionada el 18 de mayo de 2016, consta de ocho artículos que deberán ser acompañados con su reglamentación, pero en ella se puede ver la claridad de lo que va a constituir la base del sistema legal sobre la cual se va a enmarcar la Agricultura Familiar en la provincia de Corrientes.

En su artículo primero destaca la adhesión a la ley nacional y declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. En su segundo artículo determina que la autoridad de aplicación será el IDECor, Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Corrientes, quien deberá promover el arduo trabajo de la difusión con las instituciones relacionadas con la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena tendiente al desarrollo rural teniendo en cuenta los alcances y características de los instrumentos de la presente ley. Dejando establecido en la última parte de este artículo que los que serán beneficiarios de los alcances de esta ley serán los agricultores familiares que realicen actividades productivas en la provincia de Corrientes y estén registrados en el RENAF, Registro Nacional de Agricultores Familiares. Ello en cumplimiento de lo establecido en los artículos 6; 7; y 11 de la ley nacional.

En su tercer artículo se refiere al Banco de Tierras para la Agricultura Familiar el cual se crea en el ámbito del IDECor, autoridad de aplicación de la ley de adhesión para la Agricultura Familiar. En cumplimiento del mandato constitucional según artículo 124 de la Constitución Nacional la provincia contará con su Banco de Tierra para la producción de la Agricultura Familiar, pero sin apartarse del mandato de la ley nacional, respecto de los objetivos del mismo. Que será el de contar con tierras con capacidad y disponibilidad para el desarrollo de los emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena.

Respecto a la conformación del Banco de Tierras de la provincia de Corrientes para la producción de la Agricultura Familiar, en coordinación con el IDECor, se registrarán los bienes inmuebles que lo integren y se informara al Registro Nacional de Tierras Rurales para la facilitación al acceso y los beneficios a todos los agricultores familiares correntinos siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la ley nacional N°27.118.

Los artículos cuarto y quinto buscan acompañar de forma integral la reparación histórica. Desde el sistema educativo y en coordinación el IDECor, con los Ministerios de Educación y el de Salud de la provincia de Corrientes deberá elaborar temáticas curriculares en todos los niveles de la educación formal, relacionados con los objetivos enumerados en el artículo 4 de la ley nacional cuando se refiere a consolidar la población que habita los territorios rurales para la armónica ocupación del territorio, pero con condiciones favorables para que la permanencia y radicación de los jóvenes de las familias del campo sea equitativa e integrada con las áreas urbanas en cuanto a la calidad de vida directamente relacionada con el hábitat e ingresos. También con el fomento del aprovechamiento de las riquezas naturales y culturales de cada territorio, para la generación de bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por aquellas particularidades ecológicas con las que puedan contar por sus conocimientos culturales, procedimientos de elaboración sin descuidar el respeto a los requisitos sanitarios y el cuidado del ambiente. Recuperando, conservando, y difundiendo las diversas expresiones de la agricultura familiar en cuanto a su patrimonio cultural, histórico y natural. Aportar a la eliminación de las distancias y estereotipos de género, consolidando la igualdad de acceso entre varones y mujeres a los beneficios y derechos consagrados legalmente, por medio de acciones concretas. Potenciando la organización, la movilidad social ascendente de la agricultura familiar, campesina e indígena con la atención puesta en la condición y necesidad de la mujer y la juventud rural. Proteger y acrecentar la generación de actividades agropecuarias, industriales, artesanales y de servicios, que estén orientadas al agregado de valor en la producción primaria para el desarrollo local.

En su artículo sexto hace expresa mención a la autorización otorgada a IDECor, para suscribir convenios necesarios para promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral y sustentable, a través del fomento de ciertas temáticas que las enumera en forma general, como ser: bienes naturales, desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación, procesos productivos y de comercialización, educación formación y capacitación, infraestructura y equipamientos rurales, políticas sociales, instrumentos de promoción.(art.6 incisos a) a g)).

El artículo séptimo que no es menor hace expresa la invitación a los municipios a adherir a la ley provincial con el fin de hacer extensivo sus beneficios a todos los agricultores familiares de las distintas jurisdicciones.

### **La Autoridad de Aplicación Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Corrientes (IDECor)**

El IDECor fue creado por ley provincial N°6124, sancionada el 8 de agosto de 2012, como entidad autárquica de derecho público, con dependencia directa del Poder Ejecutivo, y con las atribuciones que le confiere la presente ley, en todo cuanto concierne a los aspectos de promoción del desarrollo rural sustentable, vinculado a la población rural, los productores familiares y trabajadores rurales, (Ley provincial N°6124, art. 3) y cumplirá un papel fundamental en todo lo que tenga que ver con la coordinación de las acciones e implementaciones de las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de la ley N° 6371 y la ley N°27.118 en las jurisdicciones locales.

En la ley provincial N°6124, Capítulo I artículo 1, es de destacar que “declara” lo que se considera desarrollo rural en la provincia de Corrientes: *el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y de los trabajadores rurales que contribuye a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, para que con su activa participación desde la producción agroalimentaria, industrial, comercial y de servicios se integren como un agente económico sustantivo en el desarrollo provincial, que contribuya desde un proceso de desarrollo participativo, ecológico, económico y socialmente*

*sustentable al arraigo y repoblamiento del interior de la provincia, al desarrollo local y a la preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales,* (art.1 ley N°6124). Este Instituto se crea en 2012 antes de la sanción de la ley nacional N° 27.118 pero persigue similares objetivos en la provincia de Corrientes sin hacer mención a la agricultura familiar la que entonces era incluida como una micro, pequeña empresa o como actividades de subsistencia. Dentro de los objetivos que según esta norma legal debe cumplir el IDECor están la generación de nuevos polos económicos-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades del interior provincial; generación de empleo genuino; el desarrollo de políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios; impulsar un asentamiento poblacional equilibrado en todo el ámbito de la Provincia, así como una equitativa distribución regional de la renta provincial y promocionar el desarrollo local y la preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales.(art. 2 incisos a) a e)). Para lo cual este Instituto será el sujeto encargado de promocionar la micro o pequeña empresa familiar que ya exista o sea sobreviniente que se halle relacionada al proceso productivo, económico y comercial de las cadenas agroalimentarias o agroindustriales de la provincia. Al momento de hacer operativa la tarea se hará de forma técnica tomando criterios dados por la ley en su artículo 5, en primer lugar se tendrá en cuenta los ingresos familiares totales, reconociendo la norma legal cuatro situaciones de hecho distintas entre los productores familiares: a) infra subsistencia: no cubren sus necesidades de alimentación; b) subsistencia: cubren necesidades alimentarias, pero se encuentran con necesidades básicas insatisfechas o tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza; c) medios: logran satisfacer sus necesidades básicas, con ingresos superiores a la línea de pobreza pero no pueden asegurar la reproducción de la explotación y; d) excedentarios: aquellos que también pueden satisfacer la reproducción de la unidad productiva. De ellas las tres primeras serán prioridad en todas las acciones emprendidas por el IDECor, buscando la integración de las familias productoras en esas situaciones a proyectos asociativos con productores que se encuentren en mayores niveles de desarrollo, (art. 5 incisos a) a d)).

## **El RENAF y la Registración para Acceder a los Beneficios de la ley**

El Registro Nacional de Agricultura Familiar, fue creado por la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Alimentación según Resolución N° 255/07 a proposición del FoNAF, Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar. Este Registro es uno de los instrumentos básicos para la implementación de las políticas públicas dirigidas al sector en particular ya que como lo estipula la ley nacional y la ley provincial los beneficiarios de estas normas legales serán todos aquellos agricultores familiares que realicen la actividad estipulada en el artículo 5 de la ley nacional N° 27.118 y que estén registrados en el RENAF. La creación de este instrumento persigue el objetivo de contar con una información completa, fehaciente, confiable y actualizada de los datos de los beneficiarios para que ellos accedan y sean los reales destinatarios de las políticas públicas y acciones llevadas a cabo por el Estado para el sector.

La implementación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar se da a través de una gestión coordinada entre el Estado (Nacional-Provincial-Municipal) y el Foro Nacional de Agricultura Familiar, (en sus distintos nodos centralizadores). Es de relevante importancia destacar que es universal, voluntario y permanente. Es la Dirección de Registro Nacional de Agricultura Familiar el órgano encargado de administrar ejecutar y garantizar el funcionamiento de este potente instrumento.

En las provincias adheridas a la ley nacional se ha conformado un Nodo Centralizador que funciona integrado por un técnico designado por el Estado y uno a dos representantes de los productores designados por el Foro Nacional de Agricultura Familiar, que son quienes tienen a su cargo la implementación del Registro a nivel provincial. Además de estos Nodos Centralizadores existen Registradores habilitados por las organizaciones del sector que llegan a los agricultores familiares para registrarlos en los mismos lugares donde realizan su actividad productiva. Los parámetros a tener en cuenta para que los agricultores pueden registrarse son: que vivan en áreas rurales a una distancia que permita una relación frecuente con la producción agraria y conexas, cuya proporción de mano de obra familiar total de la mano de obra empleada en la unidad productiva sea mayor al 50%, no cuenten con más de dos trabajadores asalariados

permanentes y donde el ingreso extra predial familiar mensual no sea superior a tres salarios del peón rural, establecidos por ley. En cuanto a las actividades productivas realizadas estas se extienden a las pecuarias, forestales, agrícolas, agroindustriales, turísticas, artesanales cuando utilicen recursos agrarios sin importar si el destino de es la venta, el autoconsumo, el trueque o si se trata de una actividad principal o secundaria emprendida por la familia.

### **El Monotributo Social Agropecuario (MSA)**

El monotributo social agropecuario es otro instrumento creado por la secretaria de agricultura familiar para fomentar el ingreso a la economía formal de los agricultores familiares. Tiene costo cero y permite a los que se acojan a él, los siguientes beneficios: contar con la cobertura de una obra social, que incluye al contribuyente y a su grupo familiar, los hijos hasta los dieciocho años e hijos con capacidades diferentes a cargo, lo cual le garantiza el acceso a una protección básica de la salud, no pierden la asignación universal por hijo, siempre y cuando mantengan la situación de vulnerabilidad y requisitos de ingreso al monotributo, le permite ingresar al sistema previsional con la antigüedad que acredite dentro del monotributo social, puede ser proveedor del Estado por compra directa y acceder a otros medios de comercialización, ampliando el campo de la colocación en el mercado de su producto, ya que puede emitir factura oficial tipo "C". En esta categoría pueden inscribirse aquellas personas que efectivamente estén llevando a cabo una actividad enmarcada en el desarrollo local y la economía social, según el perfil productivo de cada región, ya sea productiva, comercial o de servicio, y sean cooperativas de trabajo o proyectos productivos que sean ejecutados por no más de tres integrantes. La vulnerabilidad social es un criterio fuerte a tener en cuenta, ya que no deben generar ingresos superiores a los que correspondan a la categoría más baja del monotributo en general.

### **Conclusión**

El avance hacia la construcción de una nueva ruralidad en la provincia de Corrientes, inicio con la implementación de políticas públicas adecuadas a las

distintas actividades agrarias practicadas por los agricultores familiares. Luego el marco legal nacional y las respectivas adhesión provincial, por ley 6371 va fortaleciendo esa estructura productiva de la agricultura familiar para insertarlas en la economía formal con el objetivo de que el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y de los trabajadores rurales realmente contribuya a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, a través de su activa participación desde la producción agroalimentaria, industrial, comercial y de servicios se integren como un agente económico sustantivo y permanente en el desarrollo provincial, contribuyendo así desde un proceso de desarrollo participativo, económico y socialmente sustentable enraizar el repoblamiento del interior de la provincia, el desarrollo local y resguardar valores, identidades culturas locales y regionales. El IDCOR, autoridad de aplicación provincial cumplirá un rol fundamental. Sin dudas al contar los agricultores familiares correntinos, con la posibilidad de inscribirse en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y el Monotributo Social, se les brinda dos herramientas necesarias para avanzar al objetivo propuesto en lo que significa el desarrollo rural en la provincia como primer paso hacia la nueva ruralidad desde la provincia en proyección al país, quedando por delante otras cuestiones más complejas como las que se refieren a la distribución de las tierras, su regularización dominial.

### **Bibliografía**

- Alanda, Gabriela “Algunos Aspectos Referidos a la Comercialización en la Agricultura Familiar”. XI Encuentro de Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario a 20 años del Primer Encuentro. Edición octubre 2016 Editorial Martínez Impresiones Rosario- Santa Fe, Argentina. ISBN N°978-987-635-081-5. pág. 51.
- Bravo Suarez, Andrea R. “Tendencias Actuales de la Agricultura Familiar Como Política Agraria en la Argentina. Obstáculos y Logros”. XI Encuentro de Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario a 20 años del Primer

Encuentro. Edición octubre 2016 Editorial Martínez Impresiones Rosario-Santa Fe, Argentina ISBN N°978-987-635-081-5. pág. 51.

Documento base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la agricultura familiar, p. 9.  
<http://www.fonaf.org.ar/index.php/publicaciones/libros>

Pastorino, Leonardo F. “Derecho Agrario Argentino” Edición marzo 2009 Editorial Abeledo Perrot, Bs As. Argentina. ISBN Rústico: 978-950-20-1940-6. Páginas 125-126.

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233868/norma.htm>

Ley Nacional N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.

Ley Provincial N° 6124 de Creación de Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Corrientes.

Ley Provincial N°6371 de adhesión a la Ley Nacional N° 27.118.



# Nuevos factores de consolidación normativa de la agricultura familiar

---

ANDREA ROMINA BRAVO SUÁREZ<sup>1</sup>

**Resumen.** Los procesos dinámicos de cambio social a nivel mundial están creando un abanico de nuevas oportunidades para los productores, cuestionando lo que se produce, dónde se produce, cómo se produce y, sobre todo, quiénes producen. La equidad en la participación de los actores de la producción, junto con el fortalecimiento de la movilidad social ascendente y la preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales se han convertido en factores de consolidación del potencial agrícola. El ordenamiento jurídico argentino ha materializado la multifuncionalidad de la Agricultura Familiar a través de distintas leyes, que aunque dispersas, han generado un marco jurídico de situaciones complejas que requerían su observación positiva.

## Introducción

La sociedad ya no demanda al campo solo alimentos sino bienes y servicios distintos a los estrictamente agropecuarios. Hay un nuevo concepto de “agricultura”, por la que se la considera no sólo ligada a las “actividades productivas de naturaleza agraria”, sino también a otras funciones fundamentales.

Se necesita de una Agricultura Familiar (A.F.) integrada al medio rural, por lo que la actividad agraria del futuro debe ser sostenible desde los puntos de vista ambiental, productivo y socio económico.

En muchas partes del mundo, las mujeres son las principales agricultoras y productoras, pero sus funciones siguen siendo muy poco reconocidas (Banco

---

<sup>1</sup> Prof. de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Abogada. Integrante del Proyecto de Investigación “Marco Jurídico para la Agricultura Familiar en el Desarrollo sostenible” de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Mundial, 2012). El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo* destaca el rol vital de la agricultura en el desarrollo sostenible y su importancia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015, reducir a la mitad la cantidad de personas que sufren de extrema pobreza y hambruna. El cambio climático y el aumento de los precios de los alimentos son recordatorios de la necesidad de enfocarnos en la seguridad alimentaria y la agricultura para el desarrollo, y justamente, para ello es necesario reconocer los diferentes roles que desempeñan mujeres y hombres, y la igualdad de género en el acceso a los recursos y oportunidades para poder lograrlo.

Dentro de este contexto, la A. F. como nuevo paradigma ha receptado en la moderna legislación argentina tanto nacional como provincial los distintos factores que han moldeado el abanico de oportunidades que plantea la nueva ruralidad, alterando lo que se produce, dónde se produce, cómo se produce y, sobre todo, quiénes producen.

Así, la ley nacional N° 27.118, sobre Reparación Histórica de la A. F. para la Construcción de una nueva Ruralidad Argentina, a la cual se adhirieron las provincias de: Jujuy (Ley n° 5864/15); Buenos Aires (Ley n° 14.845/16); Catamarca (Ley n° Ley n° 5.474/16); Entre Ríos (Ley de mayo 2016); Corrientes (Ley de mayo 2016); Santa Fe (Ley n° 13.541/16); Tierra del Fuego (Ley n° 1.088/16), plantea entre sus objetivos específicos, la internalización del principio de igualdad entre hombres y mujeres, el fortalecimiento de la organización y movilidad social ascendente y la preservación y promoción de valores e identidades culturales y regionales.

De dichos postulados, surge que la equidad en la participación de los actores de la producción se ha convertido en un factor de preocupación para la consolidación del potencial agrícola nacional y regional, resultando de interés hacer conocer cómo se manifiesta la Multifuncionalidad de la A.F. en dicha normativa, conforme a un análisis normológico bajo el prisma de los derechos fundamentales al ambiente, desarrollo sustentable, seguridad alimentaria y a los principios de prevención, preservación y conservación, articulación institucional, participación ciudadana y equidad de género. Lo cual tiene relevancia para el desarrollo y visibilidad de la A.F. como objeto social y jurídico.

## **1. Internalización del Principio de Igualdad entre Hombres y Mujeres**

La perspectiva de género constituye el cristal de la equivalencia humana, que proporciona una visión analítica, explicativa y crítica de las situaciones sociales que reclaman una práctica equitativa compleja de las relaciones entre personas de distinto género.

Las desigualdades de género limitan la productividad y eficiencia agrícola, y al hacerlo, minan las agendas de desarrollo. La falta de reconocimiento de las diferentes funciones que desempeñan las mujeres y los hombres tiene un alto costo, ya que proporciona información errónea a los proyectos y programas, ocasiona pérdidas de insumos e ingresos agrícolas, y aumenta la inseguridad alimentaria y nutricional.

En consecuencia, es de vital importancia reconocer el papel que desempeñan las mujeres en la producción agrícola y aumentar la cantidad de esfuerzos concertados que les permitan a las mujeres ir más allá de la producción para la subsistencia, hacia una producción de más alto valor orientada al mercado.

La Internalización de la Perspectiva de Género en el marco de la AF implicó la necesidad de que la legislación no sólo reconozca a la Empresa Agraria como una categoría jurídica específica, con regulación del protocolo familiar, sino que además significó el dictado de normas acordes a las necesidades que el medio le crea a esta mujer, contribuyendo a su inserción como sujeto empresario, como posible cabeza de familia o como trabajadora dependiente, potenciando sus capacidades de educación, capacitación, elección y manejo de recursos, etc.

La Ley Nacional Nº 27.118, en su artículo 4º, estableció entre sus objetivos específicos “Contribuir a eliminar las brechas y estereotipos de género, asegurando la igualdad de acceso entre varones y mujeres a los derechos y beneficios consagrados por la presente ley, adecuando las acciones concretas e implementando políticas específicas de reconocimiento a favor de las mujeres de la agricultura familiar” (Inciso “C”).

Las mujeres contribuyen de forma sustancial a las actividades económicas agrícolas y rurales en todas las regiones de los países en desarrollo. Sus funciones varían considerablemente de una región a otra y dentro de cada una de ellas, y

están cambiando rápidamente en muchos lugares del mundo en los que las fuerzas económicas y sociales están transformando el sector agrícola. La aparición de la agricultura por contrato y las modernas cadenas de suministro de productos agrícolas de valor elevado, por ejemplo, suponen desafíos y oportunidades distintas para las mujeres y los hombres. Estas diferencias tienen su origen en las distintas funciones y responsabilidades de las mujeres y en las limitaciones a que tienen que hacer frente.

Las mujeres rurales administran a menudo hogares complejos y adoptan múltiples estrategias de subsistencia. Sus actividades incluyen normalmente la producción de cultivos agrícolas, el cuidado de los animales, la elaboración y preparación de alimentos, el trabajo asalariado en agroempresas u otras empresas rurales, la recolección de leña como combustible y agua, la participación en el comercio y la comercialización, el cuidado de los miembros de la familia y el mantenimiento de sus hogares. Muchas de estas actividades no se definen como “empleo económicamente activo” en las cuentas nacionales, pero todas ellas son esenciales para el bienestar de los hogares rurales. Así, las mujeres tienen dificultades específicamente relacionadas con el género para participar plenamente en la fuerza laboral, que pueden requerir la adopción de políticas que van más allá de las destinadas a promover el crecimiento económico y la eficiencia de los mercados de trabajo rural. Las políticas pueden influir en los incentivos económicos y las normas sociales que determinan si las mujeres trabajan, los tipos de trabajo que realizan y si estos se consideran una actividad económica, la cantidad de capital humano que acumulan y los niveles salariales que reciben. El aumento de la participación femenina en la fuerza laboral tiene consecuencias positivas en el crecimiento económico (Klasen y Lamanna, 2009).

Las mujeres de las zonas rurales en nuestro país sufren las diferencias estructurales importantes basadas en la comunidad a la que pertenecen, la clase social, la edad, el estado civil, el origen étnico y la religión; viéndose afectadas por los estereotipos de género y la discriminación, sin acceso equitativo a la titularidad y administración de la tierra, así como de otros recursos productivos, oportunidades de empleo y de actividades generadoras de ingresos, acceso a la educación y a la atención de la salud y oportunidades de participación

responsable como empresaria. Así se habla de la “asalarización, tercerización, segregación vertical y horizontal, feminización de la asalarización frente a la masculinización del empresariado rural, desigualdades en el mercado rural” (Muñiz Espada, 2014).

Si la política estatal actual se encuentra dirigida a la consolidación de una nueva ruralidad, la misma debe estar encaminada a insertar la igualdad y equidad de género en cada uno de los aspectos regulables. El planteo es, que la internalización se materialice en hechos, en mecanismos jurídicos que les otorguen a las mujeres rurales herramientas de protección y promoción de sus derechos.

## **2. Fortalecimiento de la organización y movilidad social ascendente**

En las sociedades capitalistas contemporáneas el origen de clase establece una desigualdad sustantiva de oportunidades, por lo cual los destinos de clase se presentan como causalmente probables (Bourdieu y Passeron, 2003). Ahora bien, ¿qué mecanismos desvían a los hijos de padres agricultores de su trayectoria de clase más probable? ¿Cómo hacen las familias agrarias para posicionar la empresa agraria y mejorar sus condiciones de vida y ampliar su modesto abanico de oportunidades a sus hijos?

Desde el punto de vista social este tipo de actividad llevada a cabo por la familia rural no solo aporta a la reactivación de las economías rurales sino que a la vez genera estabilidad, arraigo social y nuevas proyecciones de desarrollo, sobre todo para la juventud rural.

Algunas normas se proponen fortalecer la organización y movilidad social ascendente de la AF, campesina e indígena, con especial atención a las condiciones y necesidades de la mujer y juventud rural (Ley n° 27.118, art. 4 inc. d) y a la permanencia en el campo de los jóvenes (Ley n° 27.118, art. 4 inc. a), plasmados en la reivindicación de los roles de cada uno de sus miembros, la capacitación y la injerencia de la globalización en el incentivo de la actividad agraria sostenida por jóvenes, sobre todo por mujeres jóvenes.

Pero la normativa nacional y provincial, plantean a la A.F. como un salto de movilidad social ascendente sin que ello implique el abandono del grupo familiar ni de la Empresa Familiar, sino que estimule –junto con el desarrollo juvenil- el desarrollo económico de la misma.

¿El modo? “Afianzar la población que habita los territorios rurales en pos de la ocupación armónica del territorio, generando condiciones favorables para la radicación y permanencia de la familia y de los jóvenes en el campo, en materia de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas”.

### **3. Preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales**

La referida cohesión social necesita de la preservación de valores, identidades culturales regionales y locales (Ley n° 27.118, art. 4 inc. m; Chaco (Ley n° Ley n° 7.303/13, arts. 3, 4 inc. g); como así también de la promoción de valores propios de la ruralidad, los que se potenciarán en políticas nacionales en su formulación, diseño, ejecución y evaluación desde el territorio rural correspondiente, propiciando su elaboración de abajo hacia arriba (Ley n° 27.118, art. 31).

Para ello debe operar el reconocimiento explícito de las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias (Ley n° 27.118, art. 3 inc. h); Río Negro (Ley n° 4.952/14, art. 3 inc. i) y su relación con los territorios donde están asentadas (Río Negro Ley n° 4.952/14, art. 3 inc. i); el ordenamiento territorial en regiones y subregiones de la AF, teniendo en cuenta las características geográficas, agroecológicas, identidades regionales, prácticas y rubros productivos (Río Negro, Ley n° 4.952/14, art. 4); el derecho de la AF a intercambiar bienes y servicios que permitan la reproducción ampliada de sus sistemas productivos y permitan una vida digna de acuerdo con su cultura y prácticas productivas y artesanales tradicionales (Salta, Ley n° 7.789/13, art. 6).

Se trata de valorizar las prácticas productivas de las mujeres agricultoras y la construcción de una nueva percepción sobre su rol e inserción técnica, social y económica (Misiones, art. 3, inc. b); la promoción de la diversidad cultural y los modos de producción tradicionales (Río Negro, Ley n° 4.952/14, art. 3 inc. c); el

respeto por la idiosincrasia de los diferentes tipos sociales del medio rural (Chaco, Ley n° 7.303/13, art. 4 inc. c) y los modos de producción culturalmente valorados (San Juan, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. b; Salta, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. i), aprovechando los atributos específicos de cada territorio y privilegiando las prácticas agroecológicas sustentables (San Juan, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. b; Salta, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. i); promoviéndose estrategias diferenciales que consideren la diversidad de situaciones y culturas (San Juan, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. h).

Todo ello fortalecerá la identidad cultural, la transmisión de saberes y recuperación de buenas prácticas sobre la producción, atendiendo todo lo inherente a logística y servicios públicos... (Ley n° 27.118, art. 24 inc. a); respetándose los usos y costumbres, reconociendo a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo (Ley n° 27.118, art. 24 inc. b), sin olvidar a los pueblos originarios con “acciones específicas” para los mismos y “sus comunidades” (Ley nacional, art. 4 inc. j).

En particular interesa ejecutar acciones específicas para los pueblos originarios y sus comunidades, reconociendo sus técnicas, semillas, cultivos y saberes ancestrales (Misiones, Ley VII – n° 69/15, art. 3, inc. j). A su vez, en el diseño de planos y construcción se deberá recabar la opinión de los pobladores adjudicatarios respetando sus pautas culturales y procurando el arraigo en el lugar donde ellos viven (San Juan, Ley n° 8.522/14, art. 6 inc. j). En suma, se busca la recuperación, conservación y divulgación del patrimonio natural, histórico y cultural de la AF en sus diversos territorios y expresiones (Ley n° 27.118, art. 4 inc. g; Salta, Ley n° 8.522/14, art. 3 inc. d).

#### **4. A modo de conclusión**

En Argentina, es de fundamental importancia el rol de la Familia agraria que desarrolla su actividad agraria empresarial, ya que la mayor parte de la producción agraria del país se desarrolla en el seno de la Familia Agraria a través de explotaciones sub familiares, familiares y multifamiliares medianas, teniendo en cuenta, el rol protagónico que la mujer ejerce en la vida agraria familiar, resulta indispensable, determinar y delimitar su responsabilidad ante los riesgos a

los que se encuentran expuesta como componente de la Familia agraria, integrante de la Empresa agraria familiar.

Si bien se observa, una total predisposición de la legislación argentina a proteger los bienes de la mujer sea como integrante de la comunidad-matrimonio, como en su carácter de trabajadora no dependiente de la Empresa Agraria Familiar al resguardar los bienes propios o cuando contrae obligaciones en el desempeño de sus profesión, industria o comercio, resulta primordial establecer un estatuto jurídico acorde a las características que tiene el ámbito donde ésta se desenvuelve.

En Argentina se calcula que el 90 % de las empresas son familiares, lo que demuestra su importancia y la necesidad de fortalecerlas en su principal debilidad, que reside en que las empresas familiares no trascienden de ese núcleo familiar originario, generando multiplicidad de conflictos que no tendrían solución justa ante normas que ignoran la realidad familiar en la configuración empresarial.

Para que la eficacia de los derechos de la mujer tengan cabida en la empresa familiar argentina, la legislación debe reconocer a la empresa agraria como una categoría jurídica específica, con regulación del protocolo familiar, y además debe contener normas acordes a las necesidades que el medio le crea a esta mujer, contribuyendo a su inserción como sujeto empresario, como posible cabeza de familia o como trabajadora dependiente, potenciando sus capacidades de educación, capacitación, elección y manejo de recursos, etc.

La perspectiva de género facilita repensar las construcciones sociales y culturales de la distribución del poder entre mujeres y hombres, que afectan de manera directa la forma en que las personas se relacionan en todos los ámbitos. Es una herramienta conceptual y práctica que permite desarrollar propuestas metodológicas de análisis, con el fin de variar la manera en que estas relaciones, que han derivado en desigualdad y discriminación para la mujer, repercuten en el goce pleno de sus derechos humanos.

La definición de género utilizado por la doctrina, cuya transversalidad es proyectada y exigida en los convenios internacionales, es aquella que refiere a los



atributos y oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales asociadas con el hecho de ser hombre o mujer.

En consecuencia, la igualdad a la que apunta es estrictamente una igualdad distributiva, entendida como la equidad de oportunidades y acceso a recursos en igualdad de circunstancias, conforme las características y necesidades de cada persona, hombre o mujer.

En virtud de ello, a efectos de la deconstrucción de los estereotipos reinantes en la sociedad moderna de corte patriarcal, la Familia Agraria se presenta como el ámbito ideal para la ruptura de estructuras, y reconstruir el concepto de igualdad con enfoque de género desde los roles que cada persona desee ocupar, potenciando las capacidades que el mismo género plantea.

## Referencias

- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Asociación Internacional de Desarrollo. (2012). *Manual sobre Género en Agricultura*. Washington : Banco Mundial.
- Bourges, L., & Muñiz Espada, E. (2014). *Agricultura Familiar. Reflexiones desde cinco continentes. En el año internacional de la agricultura familiar* . Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Campillo, F., Guzmán, L., & Bareiro, L. (1996). *Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en el IIDH, Módulos I y II*. San Jose, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Lima - Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco. (1987). Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos. *Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos*. Lima - Perú: Cultural Cuzco S.A.
- Muñiz Espada, E. (2012). “El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria”,. *Revista española de Derecho*, 103-129.

- Muñiz Espada, E. (2014). Observatorio de Legislación Agraria. En A. y. Ministerio de Agricultura, *Agricultura Familiar. Reflexiones desde cinco continentes. En el año internacional de la Agricultura Familiar.* (pág. 21). Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Organización de Naciones Unidas. (2008). *La Mujer en el 2000 y después. La mujer rural en un mundo cambiante.* Recuperado el junio de 2015, de UN Women: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000.html>
- Rico, M. N. (2000). *El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL.* Lima, 2000: CEPAL.
- Victoria, M. (2015). Empoderamiento de la Mujer Rural a partir de la titularidad compartida de la explotación agraria. *Jornadas de Derecho Agrario y Ambiental* (pág. 24). Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.
- Victoria, M. A. (1995). Empresa agraria familiar. Lineamientos para la construcción del instituto jurídico. *Colección Jurídica y Social n° 46.. Secretaría de Postgrado y Servicios a Terceros. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral, 37-64.*
- Victoria, M. A. (2014). Rol de la Agricultura Familiar en el Desarrollo Agrícola. *La agricultura familiar, pilar de la seguridad y soberanía alimentaria.* La Habana, Cuba.
- Victoria, M., Bellés, L., & Tomé, M. (2014). Régimen legal del núcleo agricultor familiar (NAF) en Argentina. En A. y. Ministerio de Agricultura, *Agricultura Familiar. Reflexiones desde cinco continentes. En el año internacional de la Agricultura Familiar* (pág. 253). Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

# El destape de Alonso y la actividad agraria en el Valle Bonaerense del río Colorado<sup>1</sup>

---

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA<sup>2</sup> y CARLOS GONZALO FRANCISCO FUENTES<sup>3</sup>

**Sumario.** 1.- Introducción. 2.- Ríos interprovinciales 3.- La Cuenca Desaguadero - Salado - Chadileuvú - Curacó. 4.- El Tapón de Alonso. 5.- La agricultura en el Valle Bonaerense del Río Colorado. 6.- Buenos Aires demanda a La Pampa.

## 1.- Introducción

La Constitución Nacional establece en su artículo 124 que las provincias ejercen el dominio de sus recursos naturales; entre ellos, los cursos de agua. Sin embargo, cuando éstos son compartidos, las entidades involucradas deben arreglar su uso y aprovechamiento a través de tratados interprovinciales también contemplados en la norma suprema. En varias ocasiones, ésta ha sido una herramienta idónea para la gestión de las aguas inter-jurisdiccionales. En otras, por el contrario, no se ha logrado el éxito esperado.

En el presente trabajo nos ocuparemos de un conflicto interprovincial por recursos hídricos compartidos que, aunque de larga data, ha recobrado visibilidad en los últimos tiempos, sobre todo, a partir de las demandas que se presentaron el año pasado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fin de que ésta, a través de su competencia dirimente, alcanzase una solución adecuada.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto J-137 “Ambiente y Derecho: respuestas ante la crisis del agua”, dirigido por Leonardo Pastorino y codirigido por María de las Nieves Cenicacelaya.

<sup>2</sup> Profesora Derecho Constitucional FCJyS UNLP.

<sup>3</sup> Profesor Derecho Público Provincial y Municipal FCJyS UNLP.

Concretamente, haremos foco en la compleja situación que se vive en el Valle Bonaerense del Río Colorado como consecuencia de la salinización de las aguas de este río por efecto del incorrecto uso y aprovechamiento de la cuenca Desaguadero - Salado - Chadileuvú - Curacó y la falta de obras necesarias que evitarían los enormes efectos nocivos que –entre otros- ello puede acarrear a la agricultura de la región; y que motivara que en 2016 la Provincia de Buenos Aires accionara judicialmente contra la Provincia de La Pampa.

## **2.- Ríos interprovinciales**

Como sabemos, el dominio de los ríos, independientemente de que estén situados en la totalidad de su curso dentro de una provincia, transcurran por más de una provincia o sirvan de límite entre provincias, es, en todos los casos, provincial; y son las provincias quienes pueden decidir exclusivamente sobre su utilización y aprovechamiento dentro de su territorio. Sin embargo, ello puede acarrear conflictos de difícil resolución; por ejemplo, si una provincia situada aguas arriba hiciera un uso desmedido, pudiendo llegar a despojar, incluso, a la provincia aguas abajo de la posibilidad de uso alguno; o si el curso fuese contaminado en la provincia aguas arriba y ello provocara luego daños en la provincia aguas abajo.

En pos de hacer posible el modelo federal adoptado en 1853, el texto supremo nacional ordena a las provincias que se comporten entre ellas de manera cooperativa y solidaria; y, en razón de lo anterior, todas ellas deben actuar, en lo que respecta a sus ríos compartidos, procurando un uso equitativo y razonable de los mismos.<sup>4</sup> A su turno, la misma Constitución Nacional dispone de una herramienta que puede resultar de suma utilidad para que las entidades de la federación puedan acordar sobre el particular. Nos referimos a los tratados interprovinciales que prevé el artículo 125 los que pueden colaborar a realizar la denominada concertación federal, como técnica de gobierno interestatal

---

<sup>4</sup> Cenicacelaya, María de las Nieves y Pastorino, Leonardo Fabio. “Cursos de agua compartidos en el federalismo argentino” en *Cuadernos de Doctrina Judicial de la Provincia de la Pampa*, Vol. VI N° 1 Diciembre de 2014, página 107.

consistente en acordar la programación, toma de decisión, ejecución o control de acciones, medidas, políticas, planes o programas entre las provincias.<sup>5</sup>

En este sentido, en nuestro país, se han celebrado varios acuerdos interprovinciales con el objetivo de consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas, todos los cuales adoptan el concepto de “cuenca”.<sup>6</sup> Ese es, además, el mecanismo recomendado desde la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, en la medida que constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos.<sup>7</sup>

Y si ese conflicto de todas formas ocurriese, su resolución estará a cargo, también por mandato constitucional -artículo 127, 2da parte- de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través de la denominada jurisdicción “dirimente”, en la que el cimero tribunal actúa más como árbitro que como juez, no siendo necesario que exista una contienda entre las provincias regulada por el derecho sino que basta que haya “quejas” de una contra otra o recíprocos reclamos<sup>8</sup> y donde además tiene amplias facultades para determinar el derecho aplicable.<sup>9</sup> De este modo, las provincias que tuviesen divergencias en el uso de los cursos de agua que comparten con otras, pueden acudir a la Corte Suprema para que ésta delimite sus respectivos derechos si ello no hubiese sido objeto de un acuerdo interprovincial; o incluso, luego de éste, en relación a su implementación efectiva.

---

<sup>5</sup> Cenicacelaya, María de las Nieves. “Los recursos hídricos interprovinciales y el federalismo argentino” en Pastorino, Leonardo Fabio (Coord) *Congreso Internacional De Códigos y Desafíos Jurídicos para enfrentar la Crisis del Agua*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2014, página 147.

<sup>6</sup> Definida por Amilcar Moyano como “área geográfica delimitada por la línea divisoria de aguas, que fluyen hacia un término común”. “Recursos hídricos provinciales compartidos. El caso del Río Colorado” en *Revista de Derecho Ambiental*, nº 14, abril-junio 2008, Lexis Nexis, página 143.

<sup>7</sup> SSRH, Principios Rectores de Política Hídrica (PRPH), Principios 22 y 23.

<sup>8</sup> Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. 2001. *Derecho Constitucional Argentino*. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2001, página 1260.

<sup>9</sup> CSJN, La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos -1987- (*Fallos* 310:2478).

### **3.- La Cuenca Desaguadero - Salado - Chadileuvú – Curacó**

Esta cuenca es un sistema que se activa principalmente en los años en que hay importante acumulación de nieve o lluvia en la cordillera. Sus principales aportes son los excedentes de los Ríos San Juan, Mendoza, Tunuyán y Diamante que, a fines del invierno -una vez llenos los embalses de la cuenca superior, ya que Mendoza no usa agua para riego hasta la primavera- derraman sus caudales en el Desaguadero que luego de atravesar San Luis en La Pampa se une con el Atuel y forma el Río Salado, luego de pasar bañados y lagunas donde sus aguas se van salinizando. Continúa y se transforma en el Río Chadileuvú que al pasar por los bajos del Curacó se recarga de sales. Desde allí sigue su curso hasta desembocar en el Río Colorado.

En 1956 las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro acordaron la creación de una Comisión Técnica Interprovincial (Co.T.I.R.C.) encargada de estudiar todo lo relativo a su regulación, aprovechamiento y distribución, que se instaló en 1969. En 1976, las mismas provincias en la VI Conferencia de Gobernadores acordaron el Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado estableciendo un límite máximo de concentración salina en la entrada de la cuenca inferior en 1,8 mmhos/cm, acuerdo que fue ratificado por todas las provincias involucradas<sup>10</sup> y por Estado Nacional.<sup>11</sup> En simultáneo crearon el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) a fin de asegurar la ejecución del mencionado Programa.

### **4.- El Tapón de Alonso**

En la década de 1980, con elevadas precipitaciones pluviales y níveas, se reactivó después de cuarenta años, el sistema Desaguadero - Salado - Chadileuvú – Curacó, volviéndose a conectar con el Río Colorado, generando un aumento en la cantidad de sales disueltas en las aguas de este último, lo que provocaría enormes daños a los cultivos del sur de la Provincia de Buenos Aires que fuesen

---

<sup>10</sup> Leyes 8.663 de Buenos Aires, 750 de La Pampa, 4.116 de Mendoza, 964 de Neuquén y 1.191 de Río Negro.

<sup>11</sup> Ley de facto 21.611 (BO 18-08-1977)

regados con sus aguas. Concretamente, en 1985, la salinidad del agua llegó a 2,4 mmhos/cm, tornándola inviable para riego y de difícil potabilización para consumo humano. Fue allí que se empezó a pensar en una “solución” para este problema.<sup>12</sup>

Ese mismo año, los gobernadores de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro suscribieron un Acta Acuerdo en relación a esta situación, luego ratificado por las legislaturas de todas esas provincias. Entre otros tópicos, se acordó realizar obras tendientes a atenuar y/o controlar los aportes salinos de las aguas del Río Curacó al Río Colorado; entre ellas, las de control de escurrimiento entre la Laguna La Amarga y el curso del Río Curacó. Una comisión *ad hoc* con representantes de las tres provincias y el COIRCO tendría a su cargo su implementación. Pocos días después ya se definía entre las obras de urgente realización, un terraplén de cierre de la vaguada de conexión entre el Río Curacó y sus bañados con la Laguna La Amarga, que más tarde pasaría a denominarse “Tapón de Alonso” en alusión a Mauro Alonso, propietario del campo en el que se construiría.<sup>13</sup>

La función del Tapón de Alonso es retener el agua en el último tramo de lagunas antes de encausarse el Río Curacó en sus finales 115 kilómetros hasta llegar al Río Colorado. Esa retención hace que se vaya llenando el bañado y escurra hacia la Laguna La Amarga. La propia Provincia de La Pampa ha admitido que dicho tapón es “un dique construido en el río para evitar que sus aguas, de marcada salinidad, alcancen las aguas del Río Colorado y, con ello, afecten miles de hectáreas de riego en la Provincia de Buenos Aires” y que precisamente para evitar ese daño ella “ha aceptado sacrificar una importante cantidad de hectáreas a las cuales derivan las aguas saladas en caso de crecidas”.<sup>14</sup>

Este sistema funcionó mientras hubo gran disponibilidad de agua. Pero al comenzar el ciclo de sequías, el gobierno pampeano decidió, en 2007, abrir las

---

<sup>12</sup> Hernández, Raúl. “Tapón de Alonso” en *Gobierno de La Pampa – CFI, El agua en La Pampa. Introducción a la problemática hídrica*, Año 4, Nro. 3, mayo de 2013, pp. 19-20.

<sup>13</sup> Durante todos los años que siguieron funcionó, además, un Alerta Hidrológico del Sistema Curacó, financiado por las tres provincias y coordinado por el COIRCO que lleva a cabo periódicamente los registros de alturas, caudales y determinaciones de conductividad (niveles de salinización) de este río.

<sup>14</sup> Del texto de la demanda entablada ante la CSJN por la Provincia de La Pampa en la causa La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” L. 243. L. ORI 21-10-2014.

compuertas para que los ganaderos de la zona, pudieran abrevar su ganado, argumento que la Provincia de Buenos Aires pone en duda por entender poco factible que los animales pudiesen beber esa agua de tenor salino tan alto.<sup>15</sup> De este modo, el agua salada volvió a llegar al Río Colorado afectando sobre todo a la zona de Pedro Luro, en el sur bonaerense. A continuación, a instancias de Buenos Aires, se realizaron algunas obras para mantener la salinidad por debajo de 1,2 mmhos/cm, y se colocaron tres caños con compuertas para poder regular descargas menores para abastecer al ganado pampeano, evitando a la vez que llegara el agua salada al Río Colorado.

Para sostener su decisión, La Pampa alegaba que la solución para que no llegue agua salina al Río Colorado no podía ser cortar otro río y dejar esa agua en su territorio, sino que había que regular los caudales para que no entren excesos esporádicos desde Mendoza y San Juan en suelo pampeano. En este punto es pertinente recordar que aquella provincia reclamó por años la creación de un organismo de cuenca que se ocupe de la problemática generada por el aprovechamiento inconsulto de las provincias aguas arriba de los caudales del sistema, con la finalidad de contar con un caudal mínimo que permitiera, además de abastecer de agua al ganado, también generar un corredor húmedo en el medio de un área semidesértica, con el consiguiente beneficio para la región.<sup>16</sup> No habiendo tenido éxito en este propósito, el pasado año se presentó a la justicia para reclamar la conformación del Comité de Cuenca del Desaguadero – Salado – Chadileuvú – Curacó.<sup>17</sup>

Hasta 2016, debido a la crisis hídrica que afectó a los todos los ríos cordilleranos –especialmente los cuyanos –, no volvió a llegar agua al Tapón de Alonso. Pero ese año los ríos mendocinos aumentaron su caudal –en relación a la media histórica– como consecuencia de un ciclo nivológico rico, comenzando a

---

<sup>15</sup> <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/110-portada/secundario/19737-buenos-aires-fue-a-la-corte-suprema-por-el-tapon-de-alonso>

<sup>16</sup> Regazzoli, Matías y Mecca, Juan. “Los organismos de cuencas hídricas como herramienta de solución de controversias interjurisdiccionales” en *II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, La Plata, 2013. Disponible on line en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39556>

<sup>17</sup> CSJN 1055/2016 Originario. La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional s/ amparo – comité de cuencas.



generarse excedentes en la cuenca y una mayor salinización del agua del Río Curacó.

### **5.- La agricultura en el Valle Bonaerense del Río Colorado**

El Valle Bonaerense del Río Colorado se ubica al sudoeste de la Provincia de Buenos Aires sobre los partidos de Villarino y Patagones cuyas localidades más importantes totalizan unos 40.000 habitantes.

La demanda hídrica de las zonas de riego se incrementó en los últimos años por un aumento sustancial de las superficies cultivadas. El Valle cuenta con un total de 530.000 hectáreas, de las cuales 137.565 se encuentran sistematizadas bajo riego: 50.570 en Patagones y 86.995 en Villarino. Sus suelos son muy variados, predominando los arenosos, lo que permite una amplia gama de cultivos.

El perfil productivo de la zona es principalmente agropecuario, proviniendo su Producto Bruto Agropecuario en un 76,2% de la agricultura y el restante 23,8% de la ganadería. En la región se cultivan diversos tipos de cereales y oleaginosas: trigo, maíz, girasol, avena, sorgo, cebada y centeno. Al contrario de lo que sucede en muchos lugares del país, al cultivo de la soja sólo se destinan unas pocas hectáreas.

Otro dato interesante es que el Valle es el principal productor nacional de cebolla: allí se produce cerca del 50% del total del país y se lo hace, principalmente, en tierras que se encuentran bajo riego gravitatorio por surcos (63% del total), y en plano el 37% restante. Esta actividad es la que representa la mayor proporción de su Producto Bruto Agropecuario (60%) y, según estudios del Departamento de Economía de la UNS, ronda los 100 a 150.000.000 de dólares y su importancia también reside en el impacto social que genera como consecuencia de la alta demanda de mano de obra en cultivo y empaque que requiere.<sup>18</sup>

Si llegase el agua salada al Valle condicionaría los cultivos existentes y pondría en duda la siembra futura; pero también afectaría a los tambos y a las pasturas para ganadería (a base de alfalfa o cebadillas que no soportan un alto tenor de

---

<sup>18</sup> <http://www.corforiocolorado.gov.ar>

sal), con lo que se paralizaría económicamente una zona tan dependiente de la actividad agropecuaria, llevando al quebranto a miles de productores y pueblos.<sup>19</sup>

El continuo riego con agua salada –aún en baja concentración- provoca además la permanente acumulación de sal en la tierra, la que con el tiempo se saliniza, mermando la fertilidad del suelo, bajando su productividad y pudiendo llegar al colapso. La aptitud del recurso para riego se determina en la estación de aforo de Pichi Mahuida, ubicada aguas debajo de la confluencia del Río Curacó con el Río Colorado; así, de resultar el agua no apta para su uso debido a su alta salinidad, el agua se pierde en el Atlántico, generando su pérdida como recurso, además de comprometer los cultivos de la zona.<sup>20</sup>

Por otra parte, la salinidad del agua no sólo afecta la productividad de cultivos y pasturas sino también a la vegetación y fauna silvestre de la zona ya que el incremento de algunos cationes indeseables que aquella conlleva –como el sodio- posee efectos tóxicos para la biodiversidad.<sup>21</sup>

## **6.- Buenos Aires demanda a La Pampa**

A mediados de 2016, en una reunión del COIRCO, el representante de La Pampa informa que, como consecuencia de que algunas obras del Tapón de Alonso se encuentran parcialmente dañadas, aquél no cumpliría con su finalidad. Pero también comunica que su provincia no está dispuesta a hacer las reparaciones del caso, sino, por el contrario, que se dejará escurrir el agua salina del Río Curacó hacia el Río Colorado, lo que fue objetado por los representantes de Buenos Aires y Río Negro que entendían que la decisión pampeana violaba acuerdos de larga data, comprometiendo el inicio del ciclo de riego en 160.000 ha de la zona y poniendo en peligro la disponibilidad de agua para consumo humano

---

<sup>19</sup> <http://consorciohidraulico.com.ar/novedades/taponalonso>

<sup>20</sup> Bereciartua, Pablo (Dtor) Estudio Integral de la Cuenca del Río Desaguadero – Salado – Chadileuvú – Curacó, Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires, Tomo I, 2009, página 163.

<sup>21</sup> Iurman, Daniel, Aragón, Marcos, Sánchez, Ramón y Anca, Virginia. Variables a considerar para una estimación de las pérdidas económicas por causa de la salinización del Río Colorado y su cuantificación. CORFO Río Colorado – INTA Estación Experimental Agropecuaria Hilario Ascasubi – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2007.

para más de 30.000 personas.<sup>22</sup> En una reunión posterior en la Ciudad de Buenos Aires, y ante representantes de la Nación y las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Río Negro, San Juan, Mendoza y Neuquén, el representante de La Pampa se comprometió, previa consulta a las máximas autoridades de la provincia, a restituir las compuertas. Mientras, personal técnico del COIRCO evaluaba la situación estimando que la llegada de las aguas salinas al Río Colorado ocurriría en las siguientes dos o tres semanas y que la salinidad estaría en orden a los 1.2/1.4 a 2/2.2 mmhos/cm. Si bien estos niveles, agregaban, -mientras no sean superados- no la tornan imposible de potabilizar para consumo humano, sí producen efectos en la salud, lo que afectaría especialmente a las localidades del Valle Bonaerense del Río Colorado.<sup>23</sup>

Ante la falta de medidas concretas por parte del gobierno de La Pampa, la Gobernadora bonaerense, instruyó la presentación de una demanda contra aquélla provincia<sup>24</sup> al Fiscal de Estado, que detenta la representación en juicio de la Provincia de Buenos Aires,<sup>25</sup> quien interpuso en agosto una acción constitucional en los términos del artículo 127 CN y, en subsidio, una acción de amparo para el eventual caso de que el cimero tribunal considerase no se diesen los extremos de la citada norma suprema. Además solicita una medida cautelar al entender que, de retrasarse el pronunciamiento judicial, podría generarse una situación de severo e irreparable perjuicio al verse afectado el ambiente y las personas con un gravamen de imposible reparación ulterior.<sup>26</sup>

Por su parte, la Provincia de Río Negro adopta similar actitud al mes siguiente, demandando también a La Pampa, en similares términos a lo hecho por Buenos Aires, a resultas de lo cual la Corte Suprema dicta auto interlocutorio el 1 de diciembre ordenando estarse a lo dispuesto en la causa iniciada por esta última.<sup>27</sup> Al respecto, el gobernador rionegrino declaró a la prensa que la decisión de La

---

<sup>22</sup> <http://www.elcordillerano.com.ar/index.php/judiciales/item/42985-rio-negro-recurre-a-la-suprema-corte-de-justicia-para-que-la-pampa-evite-la-salinizacion-del-rio-colorado>

<sup>23</sup> Además de Río Colorado, en la Provincia de Río Negro.

<sup>24</sup> Decreto 230/2016 y Resolución Delegada 90/2016.

<sup>25</sup> Artículo 155 Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>26</sup> CSJN 1381/2016 Originario. Buenos Aires, Provincia de c/ La Pampa, Provincia de s/ ordinario.

<sup>27</sup> CSJN 1462/2016 Originario. Río Negro, Provincia de c/ La Pampa, Provincia de s/ ordinario.

Pampa perjudica enormemente a los valles irrigados con agua del Río Colorado, que con tanta sal afectaría seriamente la producción de pera y manzana.<sup>28</sup>

Buenos Aires denuncia que la salinización de las aguas del Río Colorado es un fenómeno no habitual, aunque previsible y dañino, que se debe, no a un hecho de la naturaleza, sino a la acción unilateral, intempestiva, ilegítima y arbitraria de La Pampa de evitar que el Tapón de Alonso cumpla la función para la cual fue creado y no derivar las aguas hacia la Laguna La Amarga, violando los acuerdos que obligan a las partes desde hace cuatro décadas, además de normas de Derecho Internacional aplicables a los ríos interprovinciales en un Estado federal como el argentino.<sup>29</sup>

Como no se pueden predecir los niveles de descarga del Río Curacó en el Río Colorado y existen los antecedentes de la década de 1980 cuando por los altos niveles de salinidad hubo que suspender el riego para evitar no sólo la pérdida de los cultivos sino también preservar el suelo, Buenos Aires entiende que es imprescindible tomar medidas inmediatas para evitar los temidos e irreversibles resultados. En efecto, si el agua salinizada del Río Curacó llegase al Río Colorado provocaría la elevación de los tenores salinos de este último alcanzando 1.95/2.15 mmhos/cm (el máximo del Tratado del COIRCO, recordemos, es 1,8 mmhos/cm) provocando daños a la salud humana de las poblaciones que se abastecen de dicha fuente (violándose su derecho humano al agua)<sup>30</sup>, a la producción agrícola, y al ambiente del ecosistema en la calidad de su agua, su suelo y su biodiversidad.

En ese sentido, y apelando a los principios de prevención y precaución,<sup>31</sup> solicita el dictado de una medida cautelar innovativa urgente,<sup>32</sup> consistente en

<sup>28</sup> <http://www.elcordillerano.com.ar/index.php/judiciales/item/42985-rio-negro-recurre-a-la-suprema-corte-de-justicia-para-que-la-pampa-evite-la-salinizacion-del-rio-colorado>

<sup>29</sup> CSJN, La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos -1987- (Fallos 310:2478).

<sup>30</sup> CSJN, Kersich c/ ABSA -2014- (Fallos 337:1361).

<sup>31</sup> Ley General del Ambiente 25.675, artículo 4.- *La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: ... Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente...*

ordenar a La Pampa restablecer las cosas al estado anterior procediendo al inmediato cierre del Tapón de Alonso a fin de hacer cesar el paso de agua del Río Curacó hacia el Río Colorado, y a realizar las acciones necesarias para impedir que el caudal que escurre por el Río Curacó alcance al Río Colorado a fin de evitar la consumación de su contaminación; ello, como medio idóneo para hacer efectivos los propósitos y fines perseguidos por el artículo 41 CN.

Luego se presenta ante la Corte Suprema el Consorcio Hidráulico del Valle Bonaerense del Río Colorado -ente creado en 2007 e integrado por todos los titulares de concesiones de riego que brinda servicios referidos a la construcción, mantenimiento y administración de obras de riego y drenaje-<sup>33</sup> solicitando ser tenido como *amicus curiae* en la causa;<sup>34</sup> y a través de los medios acusa al gobernador pampeano de poner “otra vez en vilo a las poblaciones ribereñas del Río Colorado situadas aguas abajo de la desembocadura del Río Curacó”.<sup>35</sup>

El 1 de diciembre la Corte en pleno requiere a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Pampa, como así también al Estado Nacional (Subsecretaría de Recursos Hídricos) y al COIRCO que le informen los registros de altura, caudal y conductividad, en lo que respecta a la probabilidad de activación del Río Curacó -según los afluentes que lo alimentan-, y a la posibilidad de ingreso de agua del Sistema Desaguadero - Salado - Chadileuvú - Curacó al Río Colorado.

En relación a ello, la Autoridad del Agua (AdA) bonaerense responde que, de acuerdo a los datos tomados en el último mes de julio por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Provincia de La Pampa, dentro del Acuerdo de la Comisión *ad hoc* del COIRCO, se observa una altura en disminución y por consiguiente un caudal decreciente del sistema por menores aportes de los efluentes provenientes de Mendoza; y que, por aumento de la demanda de agua para riego en esa provincia y de la evaporación en el sistema, por mayores temperaturas y vientos, se denota una merma en los caudales que permiten

---

<sup>32</sup> Ley General del Ambiente 25.675, artículo 32, 2do párrafo.- *En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.*

<sup>33</sup> <http://consorciohidraulico.com.ar>

<sup>34</sup> CSJN, Acordada 7/2013.

<sup>35</sup> <http://consorciohidraulico.com.ar/novedades/taponalonso>

inferir que el agua no llegará al Tapón de Alonso y, por ende, tampoco al Río Colorado en 2016. Y agrega el informe del AdA que el riesgo de que ello ocurra volvería a presentarse entre finales del invierno y comienzos de la primavera de 2017 por ser época en la que hay exceso de agua por abundantes lluvias o nevadas, poca evaporación y falta de riego en Mendoza. Sin perjuicio de lo anterior, también advierte que lo informado no es inalterable, toda vez que los datos aportados se encuentran sujetos a posibles acontecimientos ulteriores de naturaleza hídrica susceptibles de modificar las condiciones existentes.<sup>36</sup>

El COIRCO, el Departamento Provincial de Aguas de la Provincia de Río Negro y la Secretaría de Recursos Hídricos de La Pampa, informan en términos semejantes al AdA; aunque el organismo pampeano explícitamente advierte que los datos brindados deben ser tenidos en cuenta dentro de un marco de imprevisibilidad a consecuencia de la gestión, el manejo y la regulación del agua que realizan de manera unilateral y discrecional las provincias aguas arriba de La Pampa.

El conflicto está destapado.

---

<sup>36</sup> AdA, Providencia 749, 12-12-2016.

# Jurisprudencia sobre abigeato en la provincia del Chaco

---

MATÍAS ALEJANDRO CHAPERO<sup>1</sup>

**Resumen.** El presente trabajo tiene como objeto exponer de forma breve y concreta algunos fallos del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco en la temática del delito de Abigeato, o robo o hurto de ganado mayor o menor, tipificado en nuestro Código Penal de la Nación en los art 167ter, 167quater, 167 quinqe. Los cuales fueron incorporados por la modificación de la ley 25.890 en el año 2004. Esta búsqueda de jurisprudencia y fallos de actualidad, se realizo a través de la Biblioteca del STJ de la Provincia del Chaco y del sitio web oficial<sup>2</sup>. Dando como resultado, el tratamiento de lo que a entender del que suscribe revisten de mayor importancia académica y jurisprudencial por la temática y criterios aplicados.

## Caso 1

Caratula:"OJEDA CARLOS ALBERTO, JAZMÍN PEDRO DIONICIO S/ ABIGEATO", Expte. N° 1-19.943, año 2008.

Sobre el mismo se expidió la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del Superior Tribunal de Justicia del Chaco, entendiendo en recurso de casación, interpuesto por la defensa, a lo resuelto por la Cámara Segunda en lo Criminal de Resistencia.

El tribunal *a quo* tuvo en cuenta los siguientes hechos facticos, que en fecha 22 de agosto del año 2004, en horario anterior a las 19:30 hs. los imputados Carlos Alberto Ojeda y Pedro Dionicio Jazmín, ingresaron al campo de propiedad del ciudadano Gustavo Lagerheim, donde mediante la utilización de arma de fuego,

---

<sup>1</sup> Abogado. Egresado de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. UNNE.

<sup>2</sup> <http://www.justiciachaco.gov.ar/>

mataron y faenaron una oveja cortándola al medio y descuerándola, cuya señal se encuentra descripta con dibujo en las actas. También posteriormente faenaron un animal vacuno, con señal y marca dibujada en las actas, el cual fue despanzado y trozado con cuchillo."

El tribunal de alzada resolvió condenar a Carlos Alberto Ojeda y a Pedro Dionicio Jazmín como coautores penalmente responsables del delito de Robo de Ganado Mayor y Menor, dos hechos, en concurso real (arts. 167 quater, inc. 1º, y 55, del Código Penal), a la pena de cuatro (4) años de prisión de cumplimiento efectivo.

La defensa interpuso el recurso casatorio por dos motivos, alegando en primer lugar, que la sentencia era nula porque el Fiscal en el debate acusó también a sus defendidos por el delito de Tenencia Ilegal de Arma de Fuego de Uso Civil (art. 189 bis inc. 2, párr. 3, del CP) respecto al cual el tribunal no se expidió. En segundo lugar se considera agraviado, desde el punto de vista sustantivo, debido a que sus defendidos no realizaron el verbo típico del art. 167 quater, inc. 1º, del Código Penal, porque jamás incurrieron en el apoderamiento, por lo cual se debió aplicar el art. 42 del Código Penal, relativo a la tentativa del delito de robo.

Como argumento para este último agravio, Adujo que la muerte de una oveja y una vaca sin su apoderamiento no puede ser considerado como un robo consumado.

Siguiendo esta lógica, la defensa apunta a una inteligente postura interpretativa de la norma donde la figura típica se consuma cuando se saca la cosa del poder de protección del dueño de la cosa, lo que a su juicio no ocurrió en el caso, ya que los animales no salieron del campo del damnificado. Agregando que, "si alguien comienza a ejercer fuerza en las cosas pero no logra cumplir con la finalidad de apoderamiento no puede tratarse de un robo consumado, sino solo tentado o, eventualmente, de daño consumado, por lo cual estimó que se debió aplicar el art. 42 o el art. 183 del Código Penal".

Para finalizar se realiza un planteo de inconstitucionalidad, por la defensa, considerando la desproporcionalidad de la pena del art. 167 quater, inc. 1º, del Código Penal.



Analizados los cuestionamientos y argumentos planteados por el recurrente, la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del STJ se expidió diciendo en primer lugar, respecto a los agravios de naturaleza procesal, referido a la falta de pronunciamiento de la acusación formulada por el delito de Portación Ilegal de Arma de Fuego de Uso Civil.

Si bien surge de los considerandos de autos que el sentenciante estableció que no correspondía la aplicación de dicha norma por no encontrarse vigente, sin embargo tal conclusión no tuvo correlato en la parte dispositiva de la sentencia, al no establecerse expresamente la absolución de los encartados por ese ilícito, como correspondía hacerlo, de conformidad con lo dispuesto por el art. 410, inc. 5º, del C.P.P.<sup>3</sup>, de manera tal que emitió un fallo incompleto, al no agotar la decisión sobre las cuestiones esenciales objeto del juicio.<sup>4</sup>

Sin perjuicio de ello, no obstante el acierto del agravio defensivo, el quejoso reclama una solución evidentemente excesiva, la nulificación totalidad del fallo, lo cual es desestimado por el tribunal por no considerarse esencial<sup>5</sup>, siendo válido el resto del pronunciamiento haciendo lugar de forma parcial al recurso, procediéndose a subsanar tal irregularidad, por cuanto, ante una incriminación específica como la efectuada contra los imputados en el debate, por el delito del art. 189 bis, inc. 2º, párr. 3º del Código Penal “corresponde concretar una decisión definitiva, no bastando con el tratamiento de la cuestión en los considerandos de la sentencia”.

En lo concerniente al cuestionamiento sustantivo, el recurrente plantea el encuadramiento del hecho en las disposiciones relativas al delito tentado (art.42 C.P.), por entender que no existió consumación por razones ajenas a la voluntad

---

<sup>3</sup> Art. 410: NULIDAD. La sentencia será nula: 1. Si el imputado no estuviere suficientemente individualizado. 2. Si faltare la enunciación del hecho que fuera objeto de la acusación, o la determinación circunstanciada del que el Tribunal estime acreditado. 3. Cuando se base en elementos probatorios no incorporados legalmente al debate, salvo que carezcan de valor decisivo. 4. Si faltare o fuere contradictoria la fundamentación de la mayoría del Tribunal, o no se hubieran observado en ella las reglas de la sana crítica racional, con respecto a elementos probatorios de valor decisivo. 5. Cuando faltare o fuere incompleta en sus elementos esenciales la parte dispositiva. 6. Si faltare la fecha del acto o la firma de los jueces, salvo lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 405.

<sup>4</sup> . (Cfr. Cafferata Nores-Tarditti, Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba - Comentado, T. II, pg.303).-

<sup>5</sup> (Cfr. Cafferata Nores-Tarditti, ob. cit, T. II, pg. 304).

de los imputados, al no haber sacado los animales de la esfera de protección de su dueño. O en los menos encuadrarlo dentro del delito de Daño.

A estos argumentos defensivos, el Superior Tribunal dijo “de acuerdo a como quedara acreditado el hecho que se les atribuye...resulta evidente que en el caso... ejercieron actos de disposición sobre los animales de propiedad de Gustavo Lagerheim, al haber matado y faenado una oveja, cortándola al medio y descuerándola, y un animal vacuno, hasta que fueron sorprendidos por personal policial, lo que demuestra que tuvieron un concreto poder o control sobre los mismos”.

Para resolver esta cuestión el Superior Tribunal aplicó criterios de la propia sala, entendiendo que si bien para los actores su detención significó la frustración del agotamiento procurado la consumación del apoderamiento ya había operado, es decir que no hubo interrupción de la ejecución sino recuperación del bien sustraído. (Cfr. in re "Hainow", sent. 31/91; "Avalos", sent. 43/03; etc.).

Estas razones conducen a ratificar el encuadramiento legal realizado en la instancia de mérito, desestimando la pretensión impugnatoria, de que se considere no consumado el delito por el cual se condenara al encausado, como también el planteo subsidiario de aplicación del art. 183 del Código Penal.

Finalmente, al momento de decidir sobre la procedencia del Recurso de Inconstitucional, señala que no obstante recurso de inconstitucionalidad articulado por el quejoso no fue concedido por el *a quo*, el mismo tampoco podría prosperar formalmente, toda vez que conforme al precedente de la causa "Címbaro" (sent. 78/06) de esta Sala, esa vía resulta inhábil para cuestionar decisiones que no refieran a planteos previos de inconstitucionalidad de normas locales, resueltos en la instancia anterior, admitiéndose en casos como el examinado que la queja sea articulada por la vía del recurso de casación, para de tal manera completar la vía recursiva y asegurar la adecuada vigilancia y protección de la legalidad constitucional.

Sin perjuicio de ello, además, la argumentación empleada tampoco demuestra que el art. 167 quater, inc. 1º, del Código Penal resulte contrario a disposiciones constitucionales, ya que no basta al efecto con exponer particulares criterios interpretativos sin un sustento argumental, doctrinario y jurisprudencial

relevante.

De esta forma la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del Superior Tribunal de Justicia, resuelve: Hacer lugar parcialmente al recurso de casación, disponiendo la incorporación como punto expreso del fallo la absolución de culpa y cargo de Carlos Alberto Ojeda y Pedro Dionicio Jazmín por el delito de Tenencia Ilegal de Arma de Fuego de Uso Civil (art. 189 bis inc. 2, párr. 3, del C.P.) por el cual fueran acusados en el debate (art. 475 C.P.P.); manteniéndose firme el fallo condenatorio en todas sus partes. Con costas.

## **Caso 2**

Caratula: "MERYNDA ORLANDO OSCAR S/TENTATIVA DEHURTO GANADO MAYOR E INFRACCIÓN AL ART. 189 BIS" Expte. N° 65.559.

La Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del Superior Tribunal de Justicia resolvió sobre el recurso de casación interpuesto ante el fallo de la Cámara Primera en lo Criminal de Presidencia Roque Sáenz Peña Chaco, constituida en Sala Unipersonal, a cargo del Dr. Horacio Simón Oliva.

Este último por sentencia N° 90, de fecha 10 de septiembre de 2008 condenó a Orlando Oscar Merynda como autor penalmente responsable del delito de Tentativa de Hurto de Ganado Mayor Calificado en concurso real con el delito de Portación de Arma de Guerra (arts. 42, 167 ter, último párrafo, 55 y 189bis, inc. 2, quinto párrafo, del Código Penal), a la pena de tres (3) años de prisión e inhabilitación especial por el doble tiempo del de la condena para tener o portar arma, revocando la libertad oportunamente concedida.

Contra dicho decisorio se alzó la Defensa, interponiendo el recurso casatorio, el cual fuera concedido y elevada la causa a la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del STJ cuya resolución estamos comentando.

La defensa puntualiza su agravio en diversas cuestiones, en lo que hace las procesales, en primer lugar la sentencia es nula por falta de fundamentación en la determinación de la pena, por cuanto no expone las razones por las cuales se estableció en tres años el monto de ella, efectuando una remisión acrítica al art. 41 del Código Penal, sin referencia a las particulares situaciones del caso y del

autor, lo que, a su juicio, afecta el derecho de defensa, por ignorar las razones por las cuales su defendido es merecedor de esa pena.

Remarcando el agraviado que, el tribunal de juicio es soberano en el ejercicio de poderes discrecionales para la fijación de la pena dentro de los límites que fija la ley, ella debe ser individualizada razonablemente, tomándose en cuenta las circunstancias particulares que la determinaron.

Se agravió además por considerar que la sentencia carece de fundamentación respecto al carácter efectivo del cumplimiento de la pena y afirmó que en el caso se verifican todas las exigencias formales del art. 26 del Código Penal para dejarse en suspenso su cumplimiento.

Otro de los puntos en los que se vio agraviado el recurrente fue en los fundamentos del tribunal recurrido, que parece haber tomado partido por la teoría de la "Prevención General Negativa", para fundamentar la condena del acusado, ya que hizo referencia expresa a "la grave realidad social del auge de los hechos con armas" y "al flagelo regional del desapoderamiento de ganado", imponiendo la pena con el único fundamento de una función ejemplarizante, con lo cual usó al inculcado como un ejemplo al resto de la sociedad que quiera cometer ciertos hechos, lo que resulta contrario al principio de culpabilidad.

Alegó seguidamente la defensa haberse agraviado en la fundamentación ilegítima del fallo, por transgredir la prohibición de la doble valoración de circunstancias para la imposición de la pena, violatoria de la garantía del *non bis in idem*, al denegar la ejecución condicional de Merynda por haber actuado portando un arma de guerra, introduciendo en la nocturnidad un vehículo en un predio para perpetrar el ilícito, cuando tales circunstancias ya formaban parte del núcleo central de los respectivos tipos penales en los que se encuadró su accionar.

En cuanto al agravio sustantivo, el recurrente invocó la errónea aplicación del art. 189bis, inc. 2, quinto párrafo, del Código Penal, al entender que no se configuró el delito de portación de arma de guerra con autorización para tenerla, argumentando que se extendió el concepto de "portación" al "transporte" de armas, la cual es una conducta atípica.- Refirió a los arts. 125 y 126 del decreto 395/75 que afirman que el incumplimiento de los recaudos legales no transforma

el transporte en portación, y que si el autor cuenta con la tenencia legítima solo habría una infracción a la Ley de Armas.

Finalmente, siguiendo el párrafo anterior, sostuvo que el arma secuestrada a Merynda, conforme se tiene probado en el fallo, fue hallada debajo del asiento del camión, por lo que no la llevaba consigo, lo que equivale a decir, en términos legales, que no la portaba.

Analizado el reclamo de impugnación, sus argumentos y agravios, la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del STJ se expidió diciendo de cada uno de ellos.

Que de acuerdo al criterio de esta Sala, en fallos (Cfr. esta Sala in re "Isackson", sent. 56/86; "Durán", sent. 89/07; y muchos otros), a los efectos de individualizar la pena, el juez detenta un margen de discrecionalidad que el legislador le ha otorgado conforme al sistema legal vigente, con las limitaciones derivadas de la obligatoriedad de encuadrarse dentro de los límites que marca la ley y de fijarla razonablemente, es decir, tomándose en cuenta las circunstancias particulares que la determinaron, impidiéndose de tal manera cualquier posibilidad de revisión en esta sede.

Por lo tanto, si bien es regla que lo atinente a la individualización de la pena, es facultad de los Jueces de la causa graduar las sanciones dentro de los límites ofrecidos por la ley de fondo, cabe apartarse de la misma cuando la sentencia, por no hallarse debidamente fundada o no constituir una derivación razonada del derecho vigente, resulta arbitraria, ocasionando un agravio a la garantía de la defensa en juicio y del debido proceso. Criterios según fallos (Cfr. CSJN, Fallos 306:1669, 320:1463, entre otros, y esta Sala in re "Speranza", sent. 55/05 y otros).

Ahora bien teniendo en cuenta los criterios utilizados por el Tribunal *a quo*, para justificar la determinación de la sanción impuesta al imputado, se limitó a consignar que "Teniendo en cuenta la forma en que se produjeron los hechos, la educación e instrucción del imputado, sus medios de vida y demás valoraciones de los arts. 40 y 41 del C.P.P., estimo equitativa la aplicación de una pena de Tres Años de Prisión."

Para el caso particular, esta argumentación claramente no permite determinar los motivos que sostienen la decisión, ya que no aporta adecuadas y convincentes razones que la justifiquen, sobre todo teniendo en cuenta que se impone una sanción que, de acuerdo a las reducciones previstas por el art. 44 y el párrafo 50, inciso 20, del art. 189 bis del Código Penal, aplicados en el caso, supera el mínimo posible de la pena privativa de libertad, la cual, conforme las reglas del concurso real del art. 55, se encuentra en el orden de los dos (2) años de prisión.

Tampoco con la remisión formal a las condiciones de los arts. 40 y 41 del Código Penal se satisface la exigencia de fundamentación de la pena, toda vez que no permite apreciar de qué modo ella trasciende al juicio sobre la mayor o menor peligrosidad del condenado y, en definitiva, inciden en la medida de la pena, lo cual conduce a la nulidad de la sentencia porque impide su control Casatorio (Cfr. esta Sala in re "Masdeu", sent. 146/07), de conformidad con la ley procesal que conmina concretamente a que las decisiones jurisdiccionales sean debidamente motivadas, sancionando con nulidad a aquéllas en la cuales "faltare o fuere contradictoria la fundamentación de la mayoría del Tribunal" (art. 410, inc.4, del C.P.P.).-

Siguiendo esta línea se cita fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde considera que carece de fundamentación "la sentencia que impone una sanción únicamente sobre la base de pautas objetivas, sin fundar cuáles serían las subjetivas que, en conjunta valoración con las anteriores, justifican la individualización de la pena" (Fallos: 315: 1658)

Por lo cual, en tales casos, la aplicación de los arts. 40 y 41 del CP resulta solo aparente, porque no se trata de un mero cálculo matemático o una estimación dogmática, sino de la apreciación de los aspectos objetivos del hecho mismo y de las calidades del autor (Fallos 320:1463).-

En tales condiciones la Sala se expidió diciendo que "nos encontramos frente a un indiscutible supuesto de ausencia de fundamentación para sentenciar en lo atinente a la dosificación de la pena impuesta, por no haber mediado en el caso una exposición que contemple y satisficiera la totalidad de los requisitos previstos en los arts. 40 y 41 del C.P., que impide conocer los motivos por los cuales se determinó la pena dentro de una escala punitiva amplia, lo cual descalifica al fallo

en el aspecto examinado, resultando inoficioso el tratamiento de las restantes objeciones formales.”

En cuanto al agravio sustantivo, que propugna que se considere que el imputado, respecto al arma de guerra secuestrada debajo del asiento del camión Ford 4000 de su propiedad, solo se encontraba transportándola, lo cual constituye una conducta penalmente atípica, carece de asidero legal, por lo cual debe ser desestimado.

Para llegar a esta conclusión la Sala tuvo en cuenta “el art. 3, inc. 21 del Decreto Nacional No 395/75<sup>6</sup>, que define precisamente el transporte de armas como "la acción de trasladar una o más armas descargadas" y que , en autos se encuentra acreditado con el acta de secuestro y el informe técnico, que la misma se hallaba cargada con un cartucho en recámara y un cargador con trece cartuchos incorporados, aptos para disparar”. Por lo cual, debe descartarse que nos encontremos frente a la situación que plantea el impugnante.

Más aun la sala dijo “Tampoco puede considerarse, como se alega, que la falta de cumplimiento de los requisitos legales para el transporte de armas constituya una simple infracción de tipo administrativo, por cuanto la presunción legal descarta que cuando las armas se encuentran cargadas se trate de un mero traslado, y, en tal supuesto, la conducta del autor queda enmarcada en las disposiciones relativas a la tenencia o portación de armas, según las demás circunstancias particulares del caso, las cuales no pasan exclusiva ni decisivamente, como sugiere el recurrente, por la tenencia legítima del arma, ya que el autorizado queda deslegitimado ante la inobservancia de las condiciones legales, ni por si el autor llevaba consigo o no el arma, puesto que lo verdaderamente relevante en ese sentido es que la misma se encuentre o no en condiciones inmediatas de uso.”

Por todo lo expuesto es que la Sala Segunda en lo Criminal y Correccional del Superior Tribunal de Justicia, resuelve: Hacer lugar parcialmente al recurso de casación, declarando la nulidad parcial del fallo y del debate, únicamente en lo atinente a la determinación e imposición de la pena aplicada al imputado

---

<sup>6</sup> Que reglamenta Decreto-Ley 20.429/73, actualizado con decretos 1039/89, 64/95 y 821/96.-

Orlando Oscar Merynda, y las medidas consecuentes, debiendo celebrarse al efecto nuevo debate por ante el mismo Tribunal, con otra integración de la Sala Unipersonal.

### **Agradecimientos**

A todo el cuerpo académico de la Cátedra “B” de Derecho Agrario, Minero, de la Energía y Ambiental de la Facultad de Derecho (UNNE).

En especial a la Magte. Prof. Beatriz Romero por el apoyo brindado.



# Conflictos entre ganaderos y yaguaretés

## El caso de la Provincia de Misiones

---

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI<sup>1</sup>

*Hasta el día de hoy el pueblo bajo de todos aquellos lugares  
cree que muchos de los tigres (uturuncos) son hombres  
transformados y para ellos el que los caza tiene algo de non sancto;  
cuando la fiera llega a marcar como dicen a su cazador,  
parece que causa cierto placer a los que oyen o comentan el lance.*  
La leyenda del Yaguareté-Aba (mito guaraní)

### Introducción

En muchos lugares del planeta, se producen conflictos entre las actividades agropecuarias y la conservación de la fauna silvestre, toda vez que los productores –a veces- soportan daños en sus bienes agrarios provocados por la fauna silvestre, generando entonces la persecución y muerte de los animales agresores.

Voy a referirme al conflicto entre productores ganaderos y los yaguaretés, en la Provincia de Misiones y como ha evolucionado el manejo de dichas tensiones con miras a una convivencia armonica, entre la necesidad de conservar la fauna y producir alimentos.

Liminarmente, el eje armonizador desde mi punto de vista, debiera ser el desarrollo sustentable; a fin de permitir las actividades productivas porque cubren necesidades básicas del hombre, pero que las mismas no sean eliminadoras de especies, afectando de esa manera el ecosistema y la biodiversidad.

---

<sup>1</sup> Profesora Titular Cat. “B” Derecho Agrario y Ambiental en Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Presidente IADA. Integrante UMAU. E-mail: [albadebian@gmail.com](mailto:albadebian@gmail.com).

## **El problema**

Cuando la fauna silvestre daña la propiedad de los productores de actividades agrarias, se genera un conflicto. En esos casos la fauna silvestre es percibida como una amenaza directa y se busca eliminar ese peligro. El yaguareté ha visto disminuido su hábitat natural, fragmentándose los corredores verdes y disminuye su alimento natural tales como tatetos, tapires, venados, yacarés; motivo por el cual siendo predadores, ven como presas a los terneros y vacas, provocando la ira de los ganaderos.

Se dan por lo tanto todos los elementos del conflicto: las áreas protegidas en donde se conserva el yaguareté se ve cada vez más cercada por las actividades humanas, la lenta degradación del hábitat natural del yaguareté y el avance de la actividad ganadera que llega a los límites o ingresa a la zona de reserva.

Generado el problema, se deben desarrollar estrategias y acciones para impedir la exterminación de una especie protegida y a su vez salvaguardar una actividad productiva. Surgen interrogantes tales como: ¿Cómo impedir que las especies de la fauna provoquen daños a los productores? Producido algún daño; ¿Quién debe indemnizarlo?

Se puede pedir el incremento de actividades de prevención y de control, pero sabemos que eso no basta, ni siquiera es eficiente.

En otros países se intenta remediar o compensar las pérdidas del productor, tratando de reparar económicamente los daños sufridos. En este punto seguramente se reclamara la intervención del Estado para que equilibre la situación conflictiva y colabore con el cambio cultural necesario, ya que antiguamente simplemente se incentivaba la cacería y de esa forma rápidamente se erradicaba la especie perturbadora. Esa es un control terminante por parte de los damnificados hacia la fauna silvestre, sin intervención institucional.

En países como España en el continente europeo, en Ecuador en el continente Americano, se dieron situaciones similares y se intentaron diversas medidas, para tratar de solucionar este tipo de conflicto. Por ejemplo zonificar: a través del ordenamiento territorial tratar de mantener las áreas productivas separadas de

las especies vulnerables. La educación: mediante campañas de concientización y educación ambiental para disminuir el conflicto entre personas y animales.

La experiencia más cercana se dio en el pantanal brasileiro donde ganaderos, enemigos acérrimos de los yagaretés, reconvirtieron esa lucha y lograron un nuevo factor de ingreso económico, por el turismo internacional que allí se ha desarrollado para poder apreciar este magnífico animal; incrementando notablemente sus ingresos económicos, al no depender únicamente del producto ganadero.

Las soluciones no son sencillas, toda vez que se requiere de equipos multidisciplinarios, que involucren a todos los actores: productores, conservacionistas, biólogos, guardaparques, funcionarios; de manera tal que se construya un proceso participativo, que si logra una resolución del conflicto, generará beneficios sociales, económicos, culturales y medioambientales.

### **Conservación de la fauna silvestre: en especial el yagareté**

En lengua guaraní, yagareté significa “verdadera fiera” ya que alude a la fuerza y ferocidad de este mamífero, con pelaje vistoso salpicado de rosetas cuya disposición y formas son únicas para cada individuo, lo que convierte en muy codiciado su cuero.

Su nombre científico es *panthera onca* y se considera el felino más grande de América. Es fuerte y musculoso y frecuenta una gran variedad de ambientes, con preferencia cerca de cursos de agua. Es muy perseguido como trofeo de caza, aunque sea Monumento Natural Nacional y se halla incluido como “especie en peligro” en la Lista Roja de Argentina que difundió la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). El objetivo de la Lista Roja es transmitir la urgencia y la magnitud de los problemas de conservación al público y a los decisores políticos, motivando a la comunidad mundial a tratar de reducir la extinción de las especies.

De su amplísima zona de distribución, hoy quedan pocos ejemplares –se estima que en total en el país hay unos 200 ejemplares- y ya se han encarado actividades de reintroducción y conservación de la especie, por ejemplo en la

Provincia de Corrientes, en la zona del Ibera, área de donde habían desaparecido a mediados del siglo pasado. Hace unos cuantos años, la Fundación CLT - Conservation Land Trust Argentina- encara un proyecto de reintroducción de la especie, buscando que se reproduzcan en su ambiente natural, volviendo a repoblar su antigua morada. Es la primera experiencia mundial de reintroducción del jaguar, yagüareté o panthera onca.<sup>2</sup>

Uno de los fundamentos para encarar la reintroducción de la especie yagüareté, es justamente la importancia que tiene el “predador tope” como es este gran felino; indispensable para mantener la máxima riqueza y diversidad de los ecosistemas naturales.

El yagüareté es un animal carnívoro, pero como se ha modificado su hábitat por la acción del hombre; busca alimentarse atacando el ganado o sus crías. Esto provoca que busquen eliminar al animal, vendiendo su piel; convirtiéndose la caza furtiva en una de las causas de extinción. A lo que se suma el atropellamiento en las rutas y el conflicto con los productores ganaderos; todo ello ocurre en el territorio de la provincia de Misiones. En los últimos años, para su conservación se han constituido fundaciones, ongs; siendo la más conocida la Red Yagüareté.

### **La actividad productiva ganadera**

La actividad productora ganadera, se desarrolla en franco crecimiento en la provincia de Misiones. Ruiz de Montoya, Montecarlo, Alem y Apóstoles son las localidades donde los productores más aumentaron en número de cabezas de ganado de distintas razas, de la mano de incentivos que recibieron del Estado, el mejoramiento genético de los rodeos y la existencia de bosques nativos y cultivados.

Estos factores favorables permitieron aumentar el stock ganadero, logrando para los productores forestales la posibilidad de ingresos económicos extra; ya

---

<sup>2</sup> Conservation Land Trust Argentina: [http://cltargentina.org/especiesamenazadas\\_yaguarete.htm](http://cltargentina.org/especiesamenazadas_yaguarete.htm). Consulta: 18/04/2017.

que en esa provincia se ha logrado compatibilizar la producción forestal con la ganadera.

El productor foresto ganadero de Jardín América Eduardo De Coulon, afirma que: *“el sistema silvopastoril es muy ventajoso para los animales, frena las heladas, en verano regula las altas temperaturas, protege también el suelo y el forraje que se le pueda suplementar”*.

Es así que en el año 2012, en la Exposición Ganadera de Posadas, se afirmaba que en los diez años precedentes, con el apoyo del gobierno provincial, el stock ganadero de Misiones se quintuplicó, al pasar de 100.000 a 500.000 cabezas.

### **Marco legal general**

En nuestro país federal, partimos de considerar en primer término a la Constitución Nacional, en sus artículos 41, 75 inc 22, 121 y 124. Estos artículos en tanto vamos a referirnos a recursos naturales, su manejo en un ambiente equilibrado apto para el desarrollo humano, los Tratados incorporados y las competencias de las provincias en cuanto a la regulación, por cuanto ostentan por mandato constitucional el dominio originario de los recursos naturales en el marco de sus territorios.

Por su jerarquía y profundidad el artículo 41 de la C.N. se toma como basamento de todas las actividades; tanto de las productivas, como de las conservacionistas, enmarcadas en el concepto de desarrollo sustentable que impone la conservación de los bienes disfrutados por nuestra generación, garantizando similar disfrute por parte de las futuras generaciones. Entre varios convenios internacionales afines a la temática a considerar, tenemos al Convenio de Biodiversidad con la modalidad de conservación in situ de la fauna silvestre, dado que la biodiversidad consiste en la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos.

El Convenio CITES (Comercio Internacional de Fauna y Flora Silvestres), aprobado por Ley 22.144 en lo que atañe a comercialización y conservación de las especies amenazadas, para lo cual categoriza a las especies incluyendo en el apéndice I a las especies en peligro de extinción, en el apéndice II incluye

especies que si bien en la actualidad no estan en peligro de extincion podrian llegar a esa situacion y en el apéndice III se incluye a todas las especies que cada pais manifieste que se debe prevenir o restringir su explotacion para lo cual necesitan la colaboracion del resto de los paises, entre las cuales se encontraria el yaguarete. Este convenio en su preámbulo reconocio que la fauna y flora silvestre en sus bellas y variadas formas son un elemento esencial de los sistemas naturales de la tierra y tienen que ser protegidas para esta generacion y las venideras.

Rige tambien la Ley 22.421 que refiere a la conservacion de la fauna silvestre y ratificando competencias provinciales, declara que todos los habitantes de la nacion tienen el deber de proteger la fauna silvestre y las autoridades deberan respetar el equilibrio entre los beneficios economicos, culturales, agropecuarios, recreativos y estéticos que la fauna aporta al hombre. Contempla esta ley que: cuando el cumplimiento de este deber causare perjuicios, fehacientemente comprobados, los mismos deberán ser indemnizados por la via administrativa, por el Estado Nacional o los provinciales en sus respectivas jurisdicciones de conformidad con las disposiciones que dictaran al efecto las autoridades de aplicación. Brebbia recuerda el mensaje al Poder Ejecutivo cuando se acompañó el proyecto de lo que seria la Ley 22.421 que expresaba: *“los animales silvestres son indispensables para el equilibrio, el estudio de la naturaleza y el mantenimiento del paisaje natural y de la calidad de la vida, y que aporta beneficios al hombre, tanto de carácter cultural como económico”*.<sup>3</sup>

La Ley 25.463 declara monumento natural sujeto a las normas de la Ley 22.351, a la panthera onca conocida como yaguarete, jaguar, tigre overo y onca pintada, encomendando a la Administracion de Parques Nacionales, el plan de manejo para la especie en las áreas bajo su jurisdiccion, invitando a los organismos provinciales a coordinar y adoptar similares planes de manejo en su territorio, debiendo la Autoridad de Aplicación garantizar *“las medidas de prevencion en los casos que algún ejemplar se constituya en circunstancialmente perjudicial para el hombre y/o sus actividades productivas.”*

Vemos que estas normas, remiten a prevenir o dejar abierta la posibilidad de indemnizar los daños que provoque la fauna silvestre. Pero a quien pertenece la

---

<sup>3</sup> Brebbia, Fernando P. y Malanos, Nancy. *Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2011.

fauna silvestre? En cuestiones de reparación de daños, reconocemos un dueño o guardian, a los efectos de responsabilizar al mismo para las posibles indemnizaciones. Pastorino ya se formulaba interrogantes tales como: ¿Quién responde por la fauna silvestre? En un artículo relevante en interrogantes; donde analizaba una sentencia por daño producidos a la persona, por parte de animales silvestres, en la cual el tribunal considero el hecho como daño del ambiente o de la naturaleza, lo que no generaría responsabilidad de dueño alguno.<sup>4</sup>

Cuando la fauna silvestre se encuentra en un Parque Nacional pertenece al dominio privado del Estado. Cuando sale de los límites del área protegida se consideraría *res nullius*, quedando sujeta a la caza o eliminación del animal dañino, a la vez que el daño que produzcan se consideraría daño del ambiente natural.

Es un tema que presenta aristas interesantes para ser discutidas en profundidad, incluso compatibilizando con las disposiciones del actual Código Civil y Comercial; pero no es el propósito de este trabajo.

### **Marco legal de la provincia de Misiones**

En esta provincia se da la particularidad de que posee extensas áreas protegidas que constituyen un último reducto del hábitat de este felino, estimándose que actualmente viven en Misiones apenas unos 60 yaguaretés, que son monitoreados por investigadores y guardaparques. Se viene encarando, diversos planes de acciones y estrategias para conservar el yaguareté.

Por mencionar algunas: la Ley provincial XVI N° 22 que declara Monumento Natural Provincial y de interés público a la especie Yaguareté, en consonancia con la Ley Nacional 25.463 que lo declara Monumento Natural Nacional.

El Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de Misiones, dicta la Resolución N° 246 del año 2014, por la cual aprueba el “Plan de Acción para la

---

<sup>4</sup> Pastorino Leonardo F., “Daño del Ambiente. ¿Quién responde por la fauna silvestre? ¿Cómo afecta la declaración de dominio originario provincial de los recursos naturales a la titularidad de la fauna silvestre?” Revista de Derecho Ambiental N° 45, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016, p 74-79.

Conservación de la Población de Yaguareté (*Panthera Onca*) del Corredor Verde de Misiones”.

Esta Resolución se deberá tener en cuenta en la planificación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, de manera tal que los planes de manejo de aprovechamiento sostenible o cambio de uso del suelo deberán hacer referencia a este Plan de Acción, incluyéndolo en los programas y actividades. Este Plan de Acción incluye acciones de educación ambiental orientadas a llevar a conocimiento del público general la situación de las poblaciones de Yaguaretés.

Por Ley XVI N° 78 se instituye el “Plan Provincial de Conservación de Grandes Felinos”, con la finalidad de conservar y preservar las especies que habitan la eco región paranaense en jurisdicción misionera, en base al cual se elabora el Acta de la subcomisión Selva Paranaense para la Conservación del Yaguareté, entre otros documentos. Entre los objetivos de esa ley provincial podemos mencionar que se plantea: establecer marco referencial institucional que promocióne la participación de sectores e instituciones públicas y privadas vinculadas a la conservación, preservación, investigación y planes de manejo de grandes felinos; así como definir estrategias de conservación, en particular, para la especie Yaguareté *Panthera onca*, en el marco de lo dispuesto en la ley provincial XVI N° 22 y la nacional 25.463; planificar e implementar programas en las áreas naturales protegidas y en las zonas de producción agrícola-ganadera, a efectos de prevenir ataques de felinos. Otros objetivos se desarrollan como instrumentar programas de educación ambiental que tiendan a concientizar sobre la importancia de la conservación y manejo sostenible de los recursos del bosques misionero, hábitat natural de la fauna; definir áreas críticas susceptibles de ataques de hacienda e identificarlas en mapas que, a tal efecto, se confeccionarán; ejecutar proyectos de investigación aplicada y dictar cursos de asistencia para productores agrícola-ganaderos, a fin de capacitarlos técnicamente en manejos especiales y por último suscribir convenios de asistencia técnica, económica y financiera con organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, tendientes a definir políticas que hagan al cumplimiento de lo establecido en la ley.



La autoridad de aplicación de esta ley es el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo la que está facultada para elaborar, coordinar y ejecutar actividades y acciones tendientes a establecer el organigrama y funcionalidad del plan instituido, debiendo designarse un coordinador general, profesional en conservación de recursos faunísticos. Las funciones de dicho coordinador son las de planificar y ejecutar el Plan de Conservación de Grandes Felinos, elaborar anualmente el cronograma de actividades, habilitar y actualizar el registro de denuncias de ataques de felinos y centralizar la información, certificar el ataque de felinos contra animales domésticos y de producción a efectos de la compensación establecida en la norma, entre otras tareas.

Se conforma la Comisión de Seguimiento de Ejecución del Plan de Conservación de Grandes Felinos y se invita a organismos nacionales e internacionales afines, ongs, universidades nacionales y privadas, colegios profesionales, consorcios y asociaciones de productores agropecuarios, fuerzas de seguridad nacionales y provinciales y municipios a participar de las actividades que planifique la coordinación del Plan de Conservación. La ley provincial que venimos desarrollando habilita también un “Registro de Denuncias de Ataques de Felinos”! en jurisdicción del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo, debiendo formalizarse las mismas ante autoridad policial o judicial jurisdiccionalmente competente e inscribirse en el Registro en un plazo no mayor a treinta (30) días.

La ley 78 de la provincia de Misiones, define a sus efectos lo que considera daño efectivamente comprobado: la muerte de animales domésticos y de producción como consecuencia de ataques de felinos, debidamente certificada por la autoridad de aplicación y a la compensación de daño por muerte de animal doméstico o de producción: al valor de cotización de mercado del animal de la misma especie, raza, edad, sexo y peso.

Finalmente dispone que la compensación definida precedentemente, consiste en la entrega de certificación emitida por autoridad jurisdiccional competente que tiene validez para cancelar obligaciones fiscales de personas físicas y jurídicas, provinciales y municipales, por hasta el monto del daño efectivamente comprobado. Dicha certificación puede ser endosable por única vez y su vigencia

es de dos (2) años, transcurridos los cuales prescriben los derechos acordados. Se autoriza al Poder Ejecutivo provincial a adecuar partidas presupuestarias necesarias para afrontar las erogaciones que demande el cumplimiento de la ley. Igualmente se invita a los municipios a dictar normas similares a las establecidas en la Ley 78.

### **Comienzo de armonización del conflicto**

La Red Yaguarete, ONG creada en 2001, informa su participación en el marco del Plan de Conservación de Grandes Felinos, que busca minimizar el conflicto entre ganaderos y yaguaretos, a través de acciones como: adecuar los alambrados. Se construyen corrales con 7 hilos de alambre galvanizado, conectado a electricidad que es abastecida por panel solar, con el objetivo de que el Yaguarete o puma que intente ingresar, reciba una descarga eléctrica que lo ahuyente; mientras que al ganado –dentro del extenso corral- se le garantiza pasturas y agua permanente.

Otra actividad consiste en monitorear los alrededores para detectar huellas de felinos, identificación de individuos mediante cámaras trampa, registro y colecta de heces entre otras.

La Red aclara trabaja en coordinación y cuenta con el apoyo del Ministerio de Ecología de Misiones, la Fundación de Historia Natural Félix de Azara y el Programa de Pequeñas Donaciones de Naciones Unidas entre otros colaboradores.

También se informa de reuniones para considerar el problema, entre los ganaderos lindantes al Parque Provincial Salto Encantado, a fin de analizar alternativas para evitar las pérdidas de los productores y colaborar en la conservación del Yaguarete.

Por otra parte ya ha indemnizado el Ministerio del Agro de la provincia de Misiones, a más de 4 productores en 2015 y a otro en 2016 este último era un productor ganadero vecino al Parque Provincial Salto Encantado luego de que sufriera daños a causa de un yaguarete.

La gestión de los fondos la realiza la ONG Red Yaguarete y la entrega se efectúa en la Municipalidad de la zona. En este punto vemos que la autoridad provincial asume los costos de los daños producidos por yaguarettes, a fin de evitar la eliminación de ejemplares de la especie protegida. Podemos pensar que la Provincia, que tiene el dominio originario de sus recursos naturales, se comporta como dueña y por ende, asume los costos de los daños de la especie protegida, o que comprometida de los parámetros ambientales se preocupa por mantener el equilibrio del ecosistema y la biodiversidad.

En igual sentido, multidisciplinariamente trabaja en la elaboración de un Protocolo que va a indicar los pasos a seguir en casos de ilícitos contra la especie protegida como Monumento Natural. Hay ejemplos de multas aplicadas cuando se individualiza protagonista de caza furtiva, esto en el marco de la Ley 22.421.

Varios ganaderos están implementando acciones como las recomendadas más arriba. A la par, investigadores del CONICET ofrecen charlas para conocer costumbres y comportamientos de la fiera, por ejemplo en la Fiesta Provincial del Ternero en Montecarlo, favoreciendo que los ganaderos se interioricen, porque nadie defiende lo que no conoce.

La Administración de Parques Nacionales a su vez aprobó el “Plan Estratégico para la Conservación del Yaguarete” en las Yungas Argentinas, a llevarse a cabo en los tres biomas del norte argentino que son: la Selva Paranaense (Misiones) las Yungas (Salta y Jujuy) y el Chaco.

De esta situación, lo destacable es que exista participación de los actores públicos y privados en orden a un doble objetivo común loable: producir y conservar.

## **Conclusión**

Brevemente, hemos enunciado el conflicto surgido en la Provincia de Misiones, entre los productores ganaderos y algunos actos predatorios realizados por yaguarettes, que se conservan en áreas protegidas o el corredor verde de la provincia.

Vemos que la provincia de Misiones ha regulado acerca de la protección de esta especie amenazada, considerándolo monumento natural en sintonía con la legislación nacional.

Pero más adelante avanzo aún más, al regular un plan provincial de conservación, en donde se consideran acciones preventivas con participación multidisciplinar y la posibilidad de compensar el daño por muerte de animal doméstico o de producción, que sería una acción posterior al daño efectivamente sufrido por los productores.

En este sentido, es de esperar que lo que comenzó con gran tensión entre ganaderos y la persecución del yaguaré en Misiones, pueda exhibirse en el futuro como una experiencia exitosa, en tanto se aprecia la participación de la población y del sector público, ONGs y los ganaderos.

Ese es un camino deseable, ya que las compensaciones económicas son apenas un instrumento que por sí mismo, no da garantías de eficacia para la conservación de la fauna. Más fortaleza ha demostrado siempre el pleno conocimiento de la especie a proteger, su comportamiento y su papel ineludible en la supervivencia y equilibrio de un ecosistema; que pretendemos conservar para las futuras generaciones.

## **Bibliografía**

Brebbia, Fernando P. y Malanos, Nancy, Derecho Agrario, Editorial Astrea, Buenos Aires, (2da reimpresión) 2011.

Pastorino, Leonardo F., Derecho Agrario Argentino, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

Pastorino, Leonardo F., “Daño del Ambiente. ¿Quién responde por la fauna silvestre? ¿Cómo afecta la declaración de dominio originario provincial de los recursos naturales a la titularidad de la fauna silvestre?” Revista de Derecho Ambiental Nº 45, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016.

Lichtschein, V. El manejo de fauna silvestre en relación a los sistemas productivos, marco legal y conceptual, SRNyDS. ([www.produccion-animal.com.ar](http://www.produccion-animal.com.ar))

Ley XVI N° 78 de la Provincia de Misiones

<http://www.redyaguarete.org.ar/convivencia-yaguaretes-personas/buscan-consensos-para-la-convivencia-yaguarete-ganaderos/>

# El Código de Aguas bonaerense en la justicia contencioso administrativa<sup>1</sup> Relevamiento de causas judiciales vinculadas con la aplicación del Código de Aguas

---

GENARO OSMAR DE LA TORRE<sup>2</sup>

**Resumen.** El estudio de la regulación diseñada en el código de Aguas para la Provincia de Bs. As., es una cuestión de vital trascendencia para la comunidad toda y en especial para el operador del derecho, quién será el encargado de poner en funcionamiento el sistema jurídico, tratando de arribar soluciones pacíficas frente a las tensiones que plantea la utilización y regulación del recurso. El presente trabajo intenta presentar alguna parte de los trabajos realizados en el marco de los proyectos de investigación de la Cátedra I de Derecho Agrario de la FCJS de la UNLP “*La problemática del agua ante el crecimiento poblacional y el modelo mundial de desarrollo vigente. Sus impactos jurídicos (11/J110)*”; y continuados en “*Ambiente y Derecho: Respuestas ante la crisis del agua (J/137)*”. Dicho trabajo consistió en la búsqueda y sistematización de casos judiciales; cuestión central para el estudio de la regulación diseñada por el legislador bonaerense. Pues tales causas dejan entrever la existencia de conflictos en la aplicación del Código de Aguas, producidos por la yuxtaposición normativa, las desbordadas competencias otorgadas a la Autoridad del Agua, la superposición de estas con las otorgadas a otros organismos, las lagunas jurídicas existentes, las cuestiones de interpretación, etc. Por ello resulta indispensable, al menos, detectar y evidenciar tales situaciones conflictivas presentes en la jurisprudencia, a efectos de constituir el motor que genere futuros trabajos en los que se profundicen el análisis de las mismas, de modo tal que pueda

---

<sup>1</sup> Más allá de que aquí citamos al Código con su nombre oficial, preferimos hablar –como lo haremos en lo sucesivo– de “el agua” en singular en el entendimiento de que el agua es siempre una no obstante los diferentes estados en los que se la pueda encontrar en la naturaleza, ver PASTORINO, Leonardo F., “El agua y las categorías jurídicas” en PASTORINO, Leonardo F. (Director). Ciclo de Cursos de Postgrado sobre derecho agrario y ambiental internacional “El Agua”; UNLP-FCJyS y Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2009, pág. 19 y ss.

<sup>2</sup> Abogado UNLP, Ayudante interino Cátedra I de Derecho Agrario de la FCJYS de la UNLP, integrante del equipo de investigación Dirigido por el Dr. Leonardo F. Pastorino en el marco del Proyecto de investigación UNLP “j 137 Ambiente y Derecho: Respuestas ante la crisis del agua”.

arribarse a soluciones más armónicas. Asimismo debe tenerse presente que el Código de Aguas Bonaerense cuenta, tan sólo, con unos pocos años de vigencia, por lo que resulta relativamente novedoso para la provincia, de allí que resulte de sumo interés indagar que es lo que sucede en la práctica tribunalicia y como se comienza a delinear la interpretación judicial de su articulado. En ese marco, no nos ocuparemos de referirnos a todo el Código, sino que simplemente haremos mención en forma muy sintética de aquellos temas en los que se desenvuelven los casos hallados.

### **Descripción de la metodología empleada en la investigación**

La investigación intenta presentar en forma sintética algunos casos judiciales en los que la cuestión debatida se encuentra vinculada con la aplicación de normas del Código de Aguas Bonaerense y la normativa complementaria.

Conforme lo establecido en el plan de tareas, se procedió, como primera medida, a identificar las causas relacionadas con la temática en estudio, para lo cual fue necesario realizar un recorte del campo de investigación. De este modo el campo de investigación ha sido reducido al universo de casos suscitados en el fuero contencioso administrativo del departamento judicial de La Plata. Ello se debió, entre otras razones, a que el departamento judicial de La Plata al momento de efectuar el relevamiento contaba con 3 juzgados de primera instancia en lo contencioso administrativo, lo que permitiría analizar en forma comparativa las diferentes decisiones adoptadas en cada uno de los juzgados. Además el recorte del universo de causas encuentra un fundamento en el propio ordenamiento legal, ya que siendo La Plata domicilio de la Autoridad del Agua, es previsible que sean los jueces de este departamento los que resuelvan un mayor número de causas.

Cabe destacar que la puesta en funcionamiento del fuero contencioso administrativo se produjo en diciembre del año 2003, razón por la cual los casos hallados responden a problemáticas actuales.

Para identificar dentro del universo de causas en trámite ante cada uno de los juzgados, aquellas que trataban cuestiones vinculadas al código de aguas, se empleó el servicio de la mesa virtual de entradas de la SCBA. Dicho sistema

permite buscar causas a partir de palabras contenidas en los nombres con los que fueron caratuladas.

La búsqueda se limitó a causas “ACTIVAS” ya que luego las mismas deberían ser consultadas en la mesa de entrada del juzgado, no siendo susceptibles de ello las archivadas. De este modo se utilizó la opción de búsqueda “Buscar por Carátula” llenado el campo con la voz “AUTORIDAD”, debiéndose ello a que la Autoridad del Agua es el único organismo en la Provincia cuyo nombre contiene dicha palabra. Siendo el mismo un criterio de búsqueda apropiado ya que se trata del órgano de aplicación del código, por lo que resulta natural encontrarlo como parte<sup>3</sup> en una causa contencioso administrativa, debido a que son sus decisiones las que agotan la vía administrativa<sup>4</sup> y las que serán discutidas en sede judicial. El criterio de búsqueda fue utilizado en cada uno de los tres juzgados del fuero contencioso administrativo de la Plata.

### **Lineamientos generales del Código de Aguas con especial referencia a los temas tratados en la Justicia Contenciosa investigada**

No nos ocuparemos, ni tampoco podríamos, de referirnos a todo el Código, simplemente haremos mención en forma muy sintética a aquellos temas regulados en el mismo, que como luego veremos, serán aquellos en los que se desenvuelven los casos hallados.

El Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires fue sancionado en el año 1998 mediante Ley 12.257, y más tarde reglamentado mediante decreto 3511/07. Como lo indica el artículo primero el Código se ocupa de la protección, conservación y manejo del recurso hídrico. De acuerdo a la distribución de Competencias establecida en la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires se ocupó, en el Código de Aguas, de regular el uso del agua de dominio

---

<sup>3</sup> El Código de Aguas creó en su artículo 3º a la Autoridad del Agua como entidad autárquica y de naturaleza multidisciplinaria. Debe tenerse presente que los entes autárquicos se caracterizan por poseer personalidad jurídica propia lo que les permite estar en juicio como actor o demandado. Este dato ha sido de vital trascendencia a la hora de rastrear las causas vinculadas al Código de Aguas entre las existentes en trámite ante el juzgado.

<sup>4</sup> Conf. Artículo 162 del Código de Aguas.



público<sup>5</sup>. No obstante ello, en ejercicio del Poder de Policía que le es propio, ya que este no fue expresamente cedido en forma genérica a la Nación<sup>6</sup>, también reguló en este cuerpo normativo el uso del agua de dominio privado<sup>7</sup>. Resumiendo el código se ocupa tanto del agua privada como de la pública, y del agua superficial como de la subterránea.

Desde lo orgánico-institucional el Código crea como autoridad de aplicación a la Autoridad del Agua (en adelante ADA), con la característica de ser un ente autárquico de naturaleza interdisciplinaria a quien le encarga el ejercicio de la policía sobre el recurso. El organismo creado se desempeña en la órbita del Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos.

Hecha esta primera aproximación a la regulación establecida por el Código Bonaerense, haremos referencia a aquellos temas en los que los conflictos hallados se desenvuelven.

### **El control de la contaminación y el Código de aguas. El permiso de vuelco. El régimen sancionatorio relativo a vuelcos. La remediación**

El Código se ocupa del problema de la contaminación en unos pocos artículos. Parecería que el legislador Bonaerense prefirió dejar que la cuestión continúe siendo regida por la Ley 5.965<sup>8</sup> y su reglamentación, la que cuenta con más de 50 años de vigencia. Con relación a ello, debe tenerse presente que el Código establece un sistema contravencional, regulado en los artículos 163 en adelante, en el que se define como contravención a todo incumplimiento a las disposiciones del mismo. Por su parte en el artículo 104 se establece que los vertidos susceptibles de impactar en el ambiente no podrán ser introducidos al agua sin permiso previo de la ADA, y sin que se les dé el tratamiento previo

---

<sup>5</sup> Conf. MARIENHOFF, Miguel S. "tratado de Derecho Administrativo", Tomo V, Abeledo Perrot, Bs. As., 4ta. Ed., 1998, pág. 153, 154, 355 y 374.

<sup>6</sup> Según lo establece la Constitución Nacional en su artículo 121 las Provincias conservan todo el poder no delegado expresamente a la Nación.

<sup>7</sup> PASTORINO, Leonardo F. "Derecho Agrario Argentino", Abeledo Perrot, 2ª ed., Bs. As., 2011, pág. 246.

<sup>8</sup> Ley 5.965 y modificatorias "Ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera". Dicha Ley data de 1958 y fue reglamentada mediante decreto 2009/60 modificado por Decreto 3970/90.

previsto en la Ley 5.965. De este modo si se vierten dichas sustancias sin permiso previo o sin darles el tratamiento establecido en dicha ley se incurre en una contravención. De allí entonces que exista una íntima vinculación entre la Ley 5.965 y el Código. Con relación a la remediación el artículo 105 del código establece que cuando la ADA deba sanear un área contaminada, los costos que estas acciones demanden serán posteriormente exigibles del responsable de dicha contaminación. También, debe tenerse presente que el marco normativo se completa con una serie de resoluciones dictadas por la ADA<sup>9</sup>.

En los casos hallados las contravenciones más comunes se producían por realizar vuelcos con sustancias contaminantes por encima de los valores permitidos en la resolución ADA 336/02 y por no cumplir con lo establecido en el artículo 37<sup>10</sup> del dec. 2009/60 (modificado por el dec. 3970/90) reglamentario de la Ley 5.965<sup>11</sup>.

### **Fijación de la Línea de Ribera**

La línea de ribera no es ni más ni menos que la línea que separa a un curso de agua pública de las propiedades ribereñas. Los límites de los cursos de agua

---

<sup>9</sup> Entre ellas, en relación al tema que a nosotros nos interesa, destacan la resolución ADA 336/02 que establece a través de criterios técnicos, los parámetros admisibles de sustancias contaminantes que podrán presentar los vertidos al agua, superados los mismos se producirá una contravención. La resolución también establece el método técnico con el que el personal de la ADA deberá analizar las muestras tomadas durante la inspección. Por otro lado la resolución ADA 162/07 establece el modo de cuantificar la multa en función del grado de apartamiento del vertido con respecto a los parámetros admisibles establecidos en la resolución ADA 336/02 y, además, reglamenta algunas cuestiones de procedimiento. En materia de remediación la resolución ADA 335/2008 establece el procedimiento a seguir ante la declaración de un acuífero o sector como contaminado, poniendo en cabeza del responsable una serie ordenada de tareas tendientes a la recuperación ambiental, para ilustrar podemos mencionar que deberá presentar, un estudio hidrogeológico en el que se detalle la localización de los focos de contaminación y realizar perforaciones de monitoreo; un estudio de caracterización del sitio que permita evaluar la magnitud de la afectación elaborando en función de ello un proyecto de remediación; etc. En estas resoluciones es donde resaltan las características de organismo interdisciplinario de la ADA, en tanto normas técnicas y jurídicas confluyen en una unidad.

<sup>10</sup> “Artículo 37º) El propietario queda obligado a mantener la constante vigilancia y limpieza en la instalación de depuración que asegure un funcionamiento adecuado de la misma, siendo único responsable de la falta o deficiencia de inyección de las sustancias químicas necesarias para la depuración y/o desinfección del efluente”.

<sup>11</sup> Los textos legales (incluso las resoluciones de la ADA) pueden consultarse en el portal oficial de la provincia de Buenos Aires <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/index.php>. También puede consultarse el sitio web oficial de la ADA <http://www.ada.gba.gov.ar/index.html>.

pública se encuentran establecidos en el Código Civil<sup>12</sup>, habiendo señalado la doctrina<sup>13</sup> una contradicción entre los artículos 2340 inc. 4 y 2577, vale decir que estos artículos determinan hasta donde se extiende el dominio público de las aguas y donde comienza la margen privada, pero lo hacen con un diferente alcance. El problema se genera a raíz de que la reforma de la ley 17.711 modificó el art. 2340 inc. 4, estableciendo que las riberas internas de los ríos se extiende hasta la línea de las “crecidas medias ordinarias”, sin embargo la reforma no modificó el artículo 2577, por lo que manteniendo una redacción anterior a la reforma, establecía que las riberas internas se extienden hasta “la línea a que llegan las más altas aguas en su estado normal”<sup>14</sup>.

Por su parte el Código de Aguas en su artículo 18 establece que la Autoridad del Agua será la encargada de fijar la línea de ribera sobre los terrenos ribereños, pudiendo producirse ello de oficio o a instancia de un particular<sup>15</sup>. Siguiendo con el orden de prelación normativa, la reglamentación al artículo 18 divide el procedimiento a utilizar para la determinación y fijación de la línea de ribera marítima y del Río de La Plata<sup>16</sup>, de aquel que se utilizará para fijar la línea de ribera en el resto de lagos y ríos de la provincia. Establecido entonces por el Código civil, el límite de los cursos de agua, la reglamentación a la que se viene haciendo referencia establece el procedimiento para obtener la crecida media ordinaria, señalando que será aquella que surja de promediar los máximos

<sup>12</sup> En la actualidad el Código Civil fue reemplazado por el Código Civil y Comercial, el que regula la línea de ribera en los arts. 235 y 1960, no obstante nos referimos a la norma derogada ya que es la que regía al momento de entablarse los litigios.

<sup>13</sup> MATHUS ESCORIHUELA, Miguel “Las clases de aguas y su regulación”, en MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (DIR.), “Derecho y Administración de Aguas”, Mendoza, 2007. También puede verse CADENAZZI, Alfredo C., “La línea de ribera. Procedimiento para su definición y demarcación ante situaciones de mínima concurrencia de agua” PASTORINO, Leonardo F. (Director). Ciclo de Cursos de Postgrado sobre derecho agrario y ambiental internacional “El Agua”; UNLP-FCJyS y Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2009, pág. 367 y ss.

<sup>14</sup> No obstante referirnos a los cursos de aguas, no se nos escapa que los artículos fueron redactados haciendo referencia al continente y no al contenido (el agua). El artículo 2340 inc. 4 se refiere a “las playas del mar y las riberas de los ríos”.

<sup>15</sup> Decimos particular porque no obstante que el texto expreso del código establece que son los propietarios los que pueden solicitarla, en los casos hallados suelen presentarse poseedores entablando tal petición.

<sup>16</sup> Resulta curioso que la reglamentación del Código de Aguas se aparte de lo establecido en el Código Civil, determinando que la fijación de la línea de ribera marítima y del Río de la Plata –no obstante tratarse de un río– se hará en base a la posición que alcancen las aguas de las altas mareas normales. Es decir que la reglamentación aplica a un río la extensión que el código civil estableció para el mar.

registrados cada año durante los últimos cinco años. El marco normativo se complementa<sup>17</sup> con la resolución del Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos 705/07 que establece el procedimiento para la declaración, existencia, definición y demarcación de la línea de ribera y visación de planos de mensura.

### **Régimen relativo a las obras hidráulicas clandestinas**

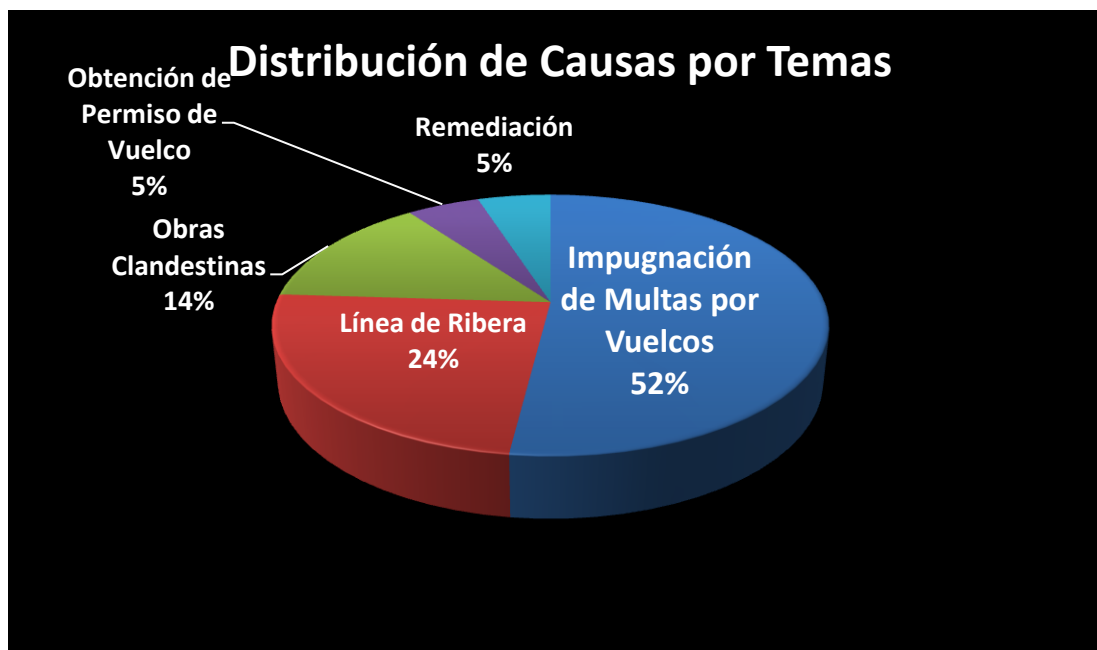
El Código de Aguas establece que los particulares previo a realizar una obra hidráulica deberán obtener permiso de la Autoridad del Agua (arts. 93, 110, 138, 164 y concordantes). Este marco legal fue reglamentado con la resolución del Ministerio de Vivienda Infraestructura y Servicios Públicos 229/2002, mediante la cual se establece el procedimiento para el tratamiento, prevención, y resolución de las obras hidráulicas no autorizadas entre las que se incluyen canalizaciones, terraplenes, u otras obras o acciones sobre cursos de agua. La resolución establece un procedimiento para la constatar la falta de autorización y posteriormente declarar clandestina la obra, pudiendo culminar el procedimiento con una intimación al propietario o responsable para que realice los trabajos necesarios a fin de restituir las cosas a su estado anterior bajo apercibimiento de realizarlo la ADA a su costo. Se prevé que el procedimiento pueda iniciarse de oficio o instancia de un particular mediante denuncia, previéndose que el propietario o responsable de la obra pueda ejercer su derecho de defensa acreditando que la obra se encuentra debidamente autorizada.

### **Distribución de causas según temas regulados en el código<sup>18</sup>**

---

<sup>17</sup> También debe tenerse presente que son aplicables en la determinación y fijación de la línea de ribera las Leyes Nº 6.253 y 6.254, entre otras.

<sup>18</sup> El cuadro muestra la distribución porcentual de las temáticas entre las causas halladas.



### Causas relevadas en el juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 3 del Departamento Judicial La Plata

1.-AGUAS DANONE DE ARGENTINA S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA O ANTICIPADA- OTROS JUICIOS. *Con sentencia interlocutoria.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la obtención de permisos de vuelco.

OBJETO: Pretensión de nulidad de una resolución de la AdA, mediante la cual se dispuso denegar la renovación de un Certificado provisorio de Factibilidad de Vertido de efluentes en marzo de 2008, debido a que Aguas Danone de Argentina no se encontraba autorizada por la Dirección de Vialidad a volcar efluentes en el préstamo de una ruta. El juez resuelve hacer lugar a la medida cautelar incoada, para así decidir se basa en que del expediente se desprendía que la dirección de vialidad autorizaba la realización de obras pero dejaba aclarado que no se incluía una autorización para el transporte de efluentes. Es decir que vialidad no autorizaba el vuelco porque ello no se encontraba dentro de su competencia.

2.-AGUAS DANONE DE ARGENTINA S.A C/ AUTORIDAD DEL AGUA Y OTRO/A S/ PRETENSION ANULATORIA- PREVISION. *Con sentencias interlocutoria.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de un Resolución AdA, mediante la cual se aplicó una sanción de multa y se intimó a que se presente un Plan de Readecuación del proceso de tratamiento de efluentes que se efectuaba en la planta industrial de la actora. De las constancias del expediente surge que se habría inspeccionado las instalaciones y se tomaron muestras de un canal interno por el que se conducía agua sin ser tratada en el sistema depurador. Como consecuencia se impuso una multa por no utilizar las instalaciones de tratamiento, y por presentar, la descarga, parámetros no admisibles de contaminantes. La impugnación se funda en que se trataba de un canal por el que se conducía agua proveniente del tejado de las instalaciones y que por lo tanto no debía ser tratada. Asimismo se agravia señalando que las multas violan el principio de non bis in ídem atento a que se motivan en un mismo hecho.

La sentencia interlocutoria rechaza medida cautelar, señalando que no se encontraba acreditada la violación del principio ya que una de las multas sancionaba la no utilización de parte de las instalaciones de tratamiento, mientras que la otra objetaba la presencia de hidrocarburos por encima de los parámetros admisibles.

3.- EISLER ALEJANDRO RODOLFO C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

OBJETO: demanda de amparo por mora contra la AdA, solicitando se expida con carácter de pronto despacho, respecto de un expediente administrativo mediante el cual tramitaba una solicitud de certificado de Prefactibilidad de Aptitud Hidráulica y determinación de la línea de ribera en su inmueble ubicado en el Partido de la Costa.

La sentencia hizo lugar a la demanda y ordenó a la AdA en el plazo de 15 días dictar el acto administrativo.

4.- FRIGORÍFICO INSUSTRIAL PEHUAJÓ S. A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS<sup>19</sup>. ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución AdA mediante la cual se impuso multa, objetándose la presencia de sólidos sedimentales DBO, DQO y coliformes fecales en los vertidos realizados por el frigorífico. La impugnación se funda en los resultados de un análisis realizado por un laboratorio privado sobre contramuestras<sup>20</sup>, de los que surgirían resultados disímiles a los obtenidos por la AdA constatando parámetros admisibles en las descargas.

5.- HAGAR S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE PCIA. DE BS. AS. S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

OBJETO: amparo por mora contra la AdA respecto de un trámite de aprobación de un plano de mensura, requerido a los fines de obtener por prescripción adquisitiva el dominio de un inmueble<sup>21</sup>.

6.- LA CELINA S.A.C/ AUTORIDAD DEL AGUA PCIA BS.AS. S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

OBJETO: demanda de amparo por mora, respecto de un trámite de aprobación de plano de mensura para entablar la acción de prescripción adquisitiva sobre un inmueble sito en la localidad de San Isidro.

---

<sup>19</sup> A la fecha de revisión de las presentes actuaciones, no se encontraba agregada la contestación a la demanda, ni el expediente administrativo.

<sup>20</sup> Si bien la resolución 336/02 (ver nota 8) establece los parámetros admisibles de sustancias contaminantes en los vuelcos y el método de análisis de las muestras, no establece que la AdA deba entregar contramuestras a los administrados bajo inspección.

<sup>21</sup> Ya dijimos que el artículo 18 del Código de Aguas establece que la AdA es el organismo encargado de fijar la línea de ribera, y que los particulares se encuentran legitimados para iniciar el trámite. En el caso en estudio el particular pretendía adquirir un predio mediante usucapión para lo cual el código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires exige en su artículo 679 que se acompañe con la demanda un plano firmado por profesional matriculado, que determine el área, linderos y ubicación del bien, el que será visado por el organismo técnico-administrativo, que corresponda. El particular para obtener el mentado plano de mensura, al tratarse de un predio lindante con un curso de agua del dominio público, previamente debía obtener la fijación de la línea de ribera por la AdA.

La sentencia declara extinguida la controversia por haberse tornado abstracta la cuestión litigiosa. Para así decidir analiza el informe previsto en el art. 76º inc. 2) del C.C.A., elaborado por la AdA, del que surgen las tareas que en el inmueble en cuestión deben llevarse a cabo con el objeto de determinar si el terreno responde a un origen aluvional o si está formado por relleno artificial, asimismo señala la necesidad de implementar y ejecutar un estudio de suelos y que sin perjuicio de lo prolongado del trámite administrativo se ha dado impulso al expediente administrativo a través de distintas dependencias del organismo demandado. Como corolario, el magistrado, señala que no puede exigírsele a la administración que salteé etapas procedimentales que son necesarias en el trámite del expediente, y que como consecuencia dicte un acto ilegítimo, que consumaría una afectación al principio de legitimidad.

7.-PETROBRAS ENERGÍA S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PROVINCIA S/ PRETENSION RESTABLECIMIENTO O RECONOC. DE DERECHOS- OTROS. ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de dos Resoluciones de la AdA. Por medio de la primera se impuso a la actora una sanción de multa por presentar los efluentes vertidos características físico-químicas objetables en la toma de muestras, a través de la segunda se desestimó una de las impugnaciones efectuadas contra la primera resolución por considerar a la presentación extemporánea.

La sentencia rechaza la demanda por considerar vencido el plazo de caducidad para la presentación de la demanda.

8.- PIONNER ARGENTINA SRL C/ AUTORIDAD DEL AGUA Y OTRO/A S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS TABLECIMIENTO O RECONOCIMIENTO DE DERECHOS. ¿Qué aspecto del Código se debate? Remediación<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Llama sumamente la atención que no obstante la importancia que presenta el tema de la remediación de cuerpos de agua contaminados, el Código se ocupó muy poco de ello, quedando la cuestión mayormente regulada mediante resoluciones de la AdA especialmente en lo que hace al procedimiento a seguir y el modo en que se determina quién es el “responsable”. Resulta aún más curiosa la cuestión frente a lo prescripto por el artículo 45 de la Constitución Provincial. Más allá de los loables fines que pueden inspirar la resolución nos parece que el legislador podría haber



OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución de la AdA, mediante la cual se impone a la actora como medida cautelar la obligación de preparar un proyecto de remediación tendiente a reducir concentraciones de organoclorados y de Dowtherm (sustancias industriales contaminantes) en agua subterránea, dentro del área afectada.

De los hechos relatados en la demanda surge que con motivo del cierre de una planta de producción, se realizó en el predio donde funcionaba, un relevamiento ambiental en el que se detectó la existencia de compuestos organoclorados y Dowtherm (una sustancia de uso industrial) en agua subterránea, circunstancia que fue puesta en conocimiento del OPDS<sup>23</sup>. Dentro de la zona afectada se encontraba instalado un grupo poblacional. Motivo por el cual la empresa actora contrató a una consultora para que realizara un análisis de riesgo a efectos de constatar si la situación del agua subterránea podría configurar algún riesgo para la población, cuyos resultados concluían que no había riesgo. Luego se le dio intervención a la AdA quien señaló la necesidad de contar con mayores datos para poder expedirse. En dicho contexto la empresa y la AdA acordaron llevar adelante un plan de vigilancia a fin de monitorear el agua subterránea. El plan de vigilancia culminó con un informe final de la AdA, el que concluyó: 1) que la contaminación por organoclorados no se encontraba en retroceso sino avanzando hacia mayores profundidades; 2) que la dirección del escurrimiento del Agua subterránea (pluma de contaminación) no estaba claramente definida. 3) que debían tomarse medidas precautorias ya que la afectación constituía un riesgo para la población vecina. Como consecuencia de todo lo expuesto el directorio de la ADA, mediante la resolución en crisis, requiere a la empresa que: 1) Proceda a realizar 2 nuevas perforaciones de monitoreo para delimitar el área de afectación con precisión. 2) Que presente un proyecto de remediación para reducir los compuestos clorados, catalogando a la medida como una medida cautelar

---

regulado la cuestión dentro del código, ya que no se trata de reglar los pormenores de la norma, sino de regular como se ejercerá el derecho de defensa.

<sup>23</sup> El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) es una entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, cuya función es ser autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (conf. Art. 31 de la Ley N° 13.757, Ley de Ministerios).

preventiva en los términos del art. 164 inc. c y 166 inc. b del Código de Aguas, cuya finalidad es evitar perjuicios a la salud de la población.

La actora para fundar su impugnación cuestiona la afirmación de que la concentración de organoclorados no estuviera en retroceso; que el escurrimiento de las aguas se produzca en dirección hacia donde se encontraban las viviendas vecinas, asimismo señala que se estaba produciendo un proceso de descomposición natural y, finalmente, que la resolución es contradictoria ya que no podría sostenerse que existe peligro y que deba recomponerse el ambiente, si al mismo tiempo se afirma que no se encuentra delimitada la zona de peligro, señalando que esto último se deriva de la resolución en la parte que ordena se realicen 2 nuevas perforaciones.

9- PENTAMAR S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ IMPUGNACION CONTRA ACTOS DE ENTES PUBL. NO ESTATALES. ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a las obras hidráulicas clandestinas.

OBJETO: Pretensión de impugnación contra actos de entes públicos no estatales (Art. 2 inc. 1º Código Contencioso Administrativo) contra 2 resoluciones dictadas por la AdA, mediante las que se declaran clandestinas 2 obras hidráulicas consistentes (i) en la ejecución de un canal que permite el acceso de embarcaciones al espejo de agua interno del barrio Santa María de Tigre (conocido como Rincón Chico) obra ejecutada en el año 1982; y (ii) el cegamiento y canalización del arroyo guazú Nombí (obras ejecutadas antes de 1997). Ambas obras fueron realizadas por la empresa actora y otras dos empresas más, siendo declaradas clandestinas, una (el canal) por entender que no fue autorizada su realización, y las otras (cegamiento y canalización) por diferir de lo autorizado por las resoluciones que aprueban su ejecución. Asimismo se intima a la actora a ejecutar los trabajos tendientes a restituir los terrenos a su estado natural, bajo apercibimiento de ser ejecutados por la AdA a su costo.

La impugnación se funda en que las actuaciones fueron llevadas adelante contra otras dos empresas y que la actora tomó conocimiento de las mismas, mediante la resolución que ordenó la destrucción del canal. Asimismo sostiene que la primera obra (el canal) fue autorizada por decreto del municipio, mientras que en la resolución se la declara clandestina por no contar con autorización. Con

relación a la segunda obra (consistente en el cegamiento del canal) se argumenta que fueron autorizadas por las resoluciones 136/95 y 180/96 del MIVSO VII, y que no se señala en qué consisten las diferencias entre el plano aprobado y la obra ejecutada. Asimismo se sostiene que las obras fueron realizadas hace más de 16 años y que resulta irrazonable ordenar su destrucción sino se sabe en qué medida afecta al sistema hídrico Provincial.

### **Causas relevadas en el juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Departamento Judicial La Plata**

1.- ARRILLAGA HERMANOS S.C.C. C/ AUTORIDAD DEL AGUA - ENTE AUTARQUICO S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a las obras clandestinas.

OBJETO: Amparo por mora contra la AdA en relación a 3 expedientes administrativos en los que tramitan las denuncias efectuadas en relación 3 obras hidráulicas, acusándose su clandestinidad.

La sentencia declara abstracta la cuestión respecto de dos de los expedientes, debido a que se impulsó el trámite de los mismos, determinándose que las obras fueron autorizadas. En relación al expediente restante, hace lugar a la acción ordenando, a la AdA, se expida respecto de la denuncia efectuada.

2.- CHARLES S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PCIA BS.AS. S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

OBJETO: Amparo por mora promovido contra la AdA solicitando se ordene impulsar el trámite de un expediente, mediante el cual tramita la aprobación de un plano de mensura para obtener por prescripción adquisitiva de dominio, un inmueble sito en los Partidos de Tordillo y Castelli.

La sentencia hace lugar a la demanda y señala que la AdA, en oportunidad de presentar su informe, manifestó que la demora en resolver se debía a la gran cantidad de expedientes, acumulados desde la fecha de su creación, a la espera de ser resueltos.

3.- CHARLES S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PCIA. DE BS. AS S/ PRETENSION ANULATORIA- OTROS JUICIOS. ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a la fijación de la línea de ribera.

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución AdA, mediante la cual se dispuso rechazar la solicitud de deslinde provisorio del plano de mensura correspondiente a unos predios que la actora pretende prescribir, en virtud de encontrarse los mismos expresamente afectados por Ley 12.016, a la Reserva natural Integral Bahía de San Borombón.

En lo sustancial la controversia se limita a establecer si la afectación de las tierras pertenecientes al dominio privado de la provincia, como reserva natural integral en los términos de la Ley 10.907<sup>24</sup> sustrae a las mismas del comercio, volviéndolas no susceptibles de ser adquiridas por prescripción. Al respecto la actora sostiene que las reservas no revisten el carácter de bienes de dominio público, siendo el régimen taxativamente establecidos para los bienes mencionados en los artículos 2339 y 2340 del código civil, y que sólo estos son inalienables, imprescriptibles y de uso gratuito. Asimismo agrega que el 3952 del Código Civil establece que pueden prescribirse todas las cosas cuyo dominio o posesión puede ser objeto de adquisición, por lo que, concluye, las tierras de reservas naturales no pueden ser consideradas imprescriptibles, sino que tan sólo pesa sobre el área una restricción de uso. Finalmente señala que nada obsta a que la AdA pueda aprobar el plano de mensura de los inmuebles.

Por su parte el Fiscal de Estado, al contestar la demanda arguye que el área fue designada sitio de Ramsar en 1997 y que es refugio del venado de las pampas declarado monumento natural por Ley 11.689. Sostiene que la Ley 10.907 prohíbe la enajenación de tierras declaradas reservas provinciales (art. 20 inc. h), y que la norma sustrae del comercio a las tierras declaradas reserva por aplicación del artículo 2336 y 2337 del Código Civil. Finalmente, señala que por aplicación del

---

<sup>24</sup> Sobre el régimen de Areas Naturales Protegidas de la Provincia de Buenos Aires creado mediante Ley N° 10.907 puede verse PASTORINO, Leonardo Fabio, "Derecho Agrario Argentino", Abeledo Perrot, 1ª ed, Buena Aires, 2009, pag. 281 y ss. Sobre el mismo tema y en especial sobre la Bahía de San Borombón puede verse RAMIREZ, Marcela "El Humedal de Bahía San Borombón" en PASTORINO, Leonardo F. (Director). Ciclo de Cursos de Postgrado sobre derecho agrario y ambiental internacional "El Agua"; UNLP-FCJyS y Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2009, pag. 395 y ss.

2400 sólo pueden poseerse las cosas que estén en el comercio, para concluir que la actora no puede reclamar la aprobación de un plano de deslinde por prescripción adquisitiva toda vez que no puede invocar en su favor la posesión de las áreas en cuestión.

4.- “DANONE ARGENTINA S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA Y OTRO/A S/ PRETENSIÓN ANULATORIA- OTROS JUICIOS”. *Con sentencia sobre la medida cautelar. Luego la actora desiste de la acción. ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen sancionatorio relativo a vuelcos.*

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución AdA, mediante la cual se aplicó una multa y se intimó a que se presente a la AdA, un Plan de Readecuación del proceso de tratamiento de efluentes que se efectuaba en la planta industrial de la actora, donde se producen lácteos y sus derivados. Asimismo, se solicitó como medida cautelar la suspensión del acto administrativo.

De las constancias del expediente surge que se habría inspeccionado las instalaciones constatándose la existencia de una cámara con una válvula en el área de la cámara de toma de muestra y aforo, razón por la cual se la sancionó por no utilizar parte de las instalaciones de tratamiento. Asimismo, se tomaron muestras de los efluentes, señalando, la actora, que se tomaron contramuestras, las que posteriormente fueron remitidas para su análisis por un laboratorio privado.

Como consecuencia se impuso multa por no utilizar parte de las instalaciones de tratamiento, y por presentar parámetros no admisibles de contaminantes las descargas según lo establecido en la resolución AdA 336/02. La impugnación se funda en que se trataba de una cámara perteneciente a las viejas instalaciones de la planta y no eran efectivamente utilizadas en la actualidad. Asimismo, se agravia señalando que los análisis realizados por la AdA difieren en sus resultados con los obtenidos por el laboratorio privado, aduciendo que ello se debe a que la AdA tomó las muestras empleando frascos de plástico, cuando según estándares internacionales se debe emplear recipientes de vidrio. A dicha afirmación se le contesta con un informe de la AdA dónde determina el procedimiento técnico para la toma de muestras y los recipientes empleados, según sea el tipo de análisis

a realizarse sobre la muestra. Finalmente, señala que se violó el principio de prohibición de doble juzgamiento por el mismo hecho.

La sentencia interlocutoria rechaza medida cautelar, señalando que no se encontraba acreditada la violación del principio ya que una de las multas sancionaba la no utilización de parte de las instalaciones de tratamiento, mientras que la otra objetaba la presencia de hidrocarburos por encima de los parámetros admisibles.

5.- FRIGORÍFICO INDUSTRIAL PEHUAJO S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PROVINCIA DE BS. AS. S/ PRETENSIÓN ANULATORIA- OTROS JUICIOS. ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión anulatoria de la resolución AdA mediante la cual se dispuso aplicar sanción de multa por al haberse comprobado, mediante una inspección, la generación y posterior vuelco de efluentes objetables en sus características físico químicas superando los parámetros admitidos por la resolución 336/02.

6.- RAAM S.R.L. C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ PRETENSIÓN RESTABLECIMIENTO O RECONOCIMIENTO DE DERECHOS-OTROS JUICIOS<sup>25</sup>. ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derechos. RAAM SRL solicitó conocer con certeza la tasa de interés aplicada por la AdA, con relación a tres multas con las que fue sancionada. Solicitando asimismo la nulidad de los intereses aplicados y su devolución. Subsidiariamente se solicitó la aplicación a los intereses de la tasa pasiva que paga el banco en las operaciones de descuento. En relación a las multas una de ellas fue aplicada por ser las descargas objetables en sus características físico-químicas; la otra porque dentro del predio de propiedad de RAAM SRL funcionaba una refinería de grasa, propiedad de una firma subsidiaria de la actora, la que realizaba vuelcos sin tener permiso para ello;

---

<sup>25</sup> Al tiempo de revisar el expediente no se ha corrido traslado de la demanda, ni se encuentra agregado el expediente administrativo.

y la última por haberse comprobado que evacuaba efluentes líquidos residuales provenientes del lavado de las instalaciones, sin ser tratados previamente.

7.- SIMONETTI BRUNO C/ AUTORIDAD DEL AGUA PCIA DE BS.AS. S/ AMPARO POR MORA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? El régimen relativo a las obras clandestinas.

OBJETO: Amparo por mora promovido contra la AdA solicitando se libre orden judicial de pronto despacho, en relación a un expediente Administrativo por el que tramita una denuncia en relación a obras hidráulicas clandestinas.

La actora es propietaria de una fracción de tierras ubicadas en la ciudad de La Plata, la cual se encuentra afectada desde hace muchos años al cultivo de verduras. En el interior del predio corre el arroyo "Perez" el cual atraviesa su predio y se interna en el lote donde funciona una Fábrica de Cerámicos. La Fábrica efectuó una cava, razón por la cual el cauce del arroyo se hizo más profundo. Desde del año 2006 la empresa comenzó a traer grandes cantidades de tierra que fue acumulando dentro de su predio, produciendo el taponamiento del arroyo Pérez a la entrada de su terreno. La actora señala que sus tierras y cultivos fueron perjudicados, ya que el caudal de agua no tenía salida, retrocediendo hacia su predio e inundándolo con el consiguiente perjuicio patrimonial que ello representa. Por ello concurrió a los organismos estatales respectivos a fin de solicitar su intervención, denunciando las obras como clandestinas.

La sentencia hace lugar a la pretensión de amparo por mora, y desestima lo esgrimido por la AdA cuando al contestar el informe aduce que la actividad desarrollada por el organismo, se encuentra dentro de los plazos corrientes de despacho a tenor de la disponibilidad de medios y el caudal de actuaciones en tratamiento en el ámbito de las áreas involucradas.

**Causas relevadas en el juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial La Plata**

1.- 3 CM ARGENTINA SACIFIA C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ IMPUGNACIÓN CONTRA ACTOS DE ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES. ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución AdA mediante la cual se impuso multa por vertido de efluentes superando los parámetros de coliformes en la descarga, admitidos por la resolución 336/2003 AdA.

De las constancias del expediente surge que se habría inspeccionado las instalaciones, se tomaron muestras de los efluentes en la cámara de toma de muestras y aforo, señalando la actora, que se tomaron contramuestras las que posteriormente fueron remitidas para su análisis a un laboratorio privado. La impugnación a la sanción se funda en que los análisis realizados por la AdA difieren en sus resultados con los obtenidos por el laboratorio privado, de los que surgiría que las descargas presentan parámetros admisibles.

2.-AGUAS ARGENTINA S.A. C AUTORIDAD DEL AGUA S/ IMPUGNACIÓN DE PRETENSIÓN ANULATORIA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución AdA que rechazara la impugnación en contra de la Tasa por Inspección y Control de Calidad de los Efluentes (Ley 5.965), y se la intimara al pago de las sumas adeudadas por dicho concepto.

Según surge de las constancias de la causa la actora ha establecido una planta depuradora en el Río reconquista (planta depuradora Norte) volcando efluentes sobre el río reconquista. La AdA pretende el cobro de conceptos adeudados por la aplicación de una tasa de servicios de inspección de funcionamiento y control de calidad de los efluentes en relación a vertidos realizados.

La actora funda su pretensión en que la demandada carece de competencia para gravar su actividad, y considera que dicha atribución fue expresamente delegada a la autoridad nacional (ETOSS). Estima que la normativa provincial que crea la tasa impugnada, se enfrenta a la normativa federal y genera injusticia al someter una misma actividad a un doble control fiscal.



Por su parte el Fiscal de Estado señala que sin perjuicio del marco normativo federal, corresponde reivindicar la jurisdicción originaria en materia de recursos naturales y protección del medio ambiente que por expreso mandato de la Constitución Nacional le corresponde a las Provincias (art. 124). Asimismo refiere que no puede existir incompatibilidad, interferencia o reproche por el hecho que la Provincia mejore el control y la protección ambiental imponiendo una tasa sobre la inspección y control sobre los efluentes que se derraman en sus propias aguas.

La sentencia rechaza la demanda señalando que existe una clara facultad de control y fiscalización por parte de la Provincia en materia ambiental no delegada al Estado federal y su omisión genera responsabilidad. Asimismo, refiere que surge claramente que el marco normativo provincial legitima a la Autoridad del Agua para la percepción de la referida tasa y menciona la normativa de la que surgiría la potestad tributaria.

3.-COORDINACIÓN ECOLÓGICA DEL ÁREA MET. SOC. E. C/ AUTORIDAD DEL AGUA (ADA) S/ PRETENSIÓN ANULATORIA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de Resolución ADA mediante la cual se impuso sanción de multa por evacuar líquidos residuales en un colector pluvial, presentando los mismos metales pesados (plomo y mercurio). Asimismo se le imputó no utilizar las respectivas instalaciones de tratamiento en el Centro de Disposición Final de residuos de Ensenada (art. 37 Decreto. 20090/60 y modificatorias).

De las constancias de la causa surge que se inspeccionó el predio donde funciona un relleno sanitario de residuos sólidos urbanos. Que se tomaron muestras de efluentes en un caño que realizaba descargas sobre un arroyo lindante, el cual no habría sido declarado ante la AdA mediante la correspondiente presentación de los planos. La impugnación se funda en que no se habrían identificado correctamente las muestras; que no se le entregaron muestras del efluente por lo que tuvo que tomar las propias; que los resultados del laboratorio privado presentaban parámetros aceptables difiriendo de lo establecido por el AdA; que el caño no era clandestino sino perteneciente a un

sistema de desagüe fluvial que no se utilizaba y que los metales pesados en la muestra tenían su causa en que el arroyo lindante se encontraba contaminado y producto las precipitaciones este se rebalsaba, quedando inundado el predio con las aguas contaminadas que luego drenaban por el sistema de desagüe.

La sentencia rechaza la demanda, fundándose en que no existieron vicios en el procedimiento de toma de muestras, ni en la cadena de custodia; que los resultados de las contramuestras no constituyen prueba conducente debido a que la toma de muestras fue realizada por personal de la empresa sin intervención de la AdA; que la entrega de muestras es un derecho y no obligación de la AdA, por lo que al no constar en el acta la solicitud de entrega de estas no hay irregularidad por el solo hecho de no constar su entrega; que no probó que se tratara de una desagüe pluvial y por último que los resultados de la pericia sobre el desborde del arroyo son contradictorios motivo por el cual son desestimados.

4.- CURTIEMBRE ROBERTO TORTOSA S.A. C/ AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PROV. DE BS. AS. S/ PRETENSIÓN ANULATORIA. *Con sentencia.* ¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen sancionatorio relativo a vuelcos.

OBJETO: Pretensión de nulidad de la resolución de la AdA, mediante la cual se rechazara por extemporáneo el recurso jerárquico interpuesto contra la resolución que había sancionado a la empresa con multa, por verter efluentes sin autorización y por no poseer en sus instalaciones la cámara para toma de muestras y aforo. Con ello solamente pretende que el juez le ordene a la Administración demandada a continuar el trámite recursivo articulado. La desestimación del recurso, efectuada en la resolución de la AdA cuya nulidad se pretende, exhibe como fundamento la aplicación del Decreto N° 3707/98, cuyo texto establece un plazo de cinco días para recurrir las sanciones impuestas, razón por la cual se estima extemporánea la presentación recursiva. Por su parte la actora funda su pretensión en el hecho de que al no existir un plazo expreso para recurrir las decisiones emanadas de la Autoridad del Agua, era de aplicación supletoria la Ley de Procedimientos Administrativos (Dec. Ley 7647/70), ello conforme a su art. 1° y a la remisión expresa establecida en el art. 159 del Código de Aguas de la Provincia (Ley 12.257). Asimismo, señala que las disposiciones del Decreto N° 3707/98, quedaron tácitamente derogadas con la sanción del Código

de Aguas. El Fiscal de Estado contesta demanda y afirma que el Decreto N° 3.707/98, especialmente contempla entre las normas que vino a reglamentar a la Ley 5.965, de donde concluye que al existir un procedimiento especial no rige la norma general de procedimientos administrativos, sino sólo supletoriamente y para las cuestiones no reguladas en aquél, razón por la cual entiende aplicable el plazo de 5 días.

La sentencia otorga la razón a la demandada estableciendo que resulta aplicable el plazo previsto en el art 5 del Decreto 3707/98 por así disponerlo esa misma norma. Sin embargo declara la nulidad del acto atacado por aplicación del principio de buena fe y el debido proceso legal, entendiendo que la administración tuvo una actividad contraria a dichos principios afectando el debido proceso. Asimismo, recuerda que al momento de generarse el conflicto no se encontraba vigente el Decreto N° 3.511/07, reglamentario del Código de Agua, norma que contiene –al igual que el Decreto 3707/98- un plazo de cinco días para impugnar las sanciones contravencionales emanadas de la Autoridad del Agua.

5.- EL BAGUL S.A C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ PRETENSIÓN ANULATORIA C/ AUTORIDAD DEL AGUA S/ PRETENSIÓN ANULATORIA.-  
¿Qué aspecto del Código se debate? Régimen relativo a las obras clandestinas. .

OBJETO: Pretensión de nulidad de resolución AdA, mediante la cual se rechaza el recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución que declara clandestina una obra, e intima a la firma el Bagual S. A. Agrícola y Ganadera a que en el plazo de cinco días comience los trabajos tendientes a restituir el terreno a su estado natural o anterior, obra que deberá ejecutar en el plazo de diez días, todo ello bajo apercibimiento de ser ejecutada por el AdA a su costo.

### **Conclusiones**

1-Se ha comprobado un aumento de litigios vinculados a cuestiones relativas a la aplicación del Código de Aguas conforme transcurre el tiempo.

2-Asimismo, el hecho de que cada vez se generan más causas indicaría que el ciudadano debe recurrir a la justicia lo que evidenciaría una ineficiencia de la administración.

3- Sobre un total de 23 causas con un objeto litigioso vinculado al Código de Aguas 6 de ellas se correspondían a la pretensión de amparo por mora representado un 26 % de las causas halladas. Es decir que un 26% de las causas se iniciaron por retardo de la AdA en resolver los expedientes. De las 6 causas, en 4 de ellas se condenó a la AdA, por existir una demora injustificada en el trámite de los expedientes.

En 2 causas la AdA señaló que se encuentra dentro de los plazos corrientes de despacho a tenor de la disponibilidad de medios y el caudal de actuaciones en tratamiento en el ámbito de las áreas involucradas.

De los datos obtenidos puede suponerse que la AdA aparece desbordada por la gran cantidad de tareas encomendadas. Asimismo, podría pensarse que se le debió ir otorgando competencias de forma más paulatina y atendiendo a un orden de prioridades.

4-Del universo de causas con un objeto litigioso vinculado a la aplicación del Código de Aguas un 52 % se referían al régimen sancionatorio relativo vuelcos. Sin embargo, el Código no regula en detalle el procedimiento sancionatorio, así por ejemplo no se regula lo relativo a la realización de contra-muestras por parte de los administrados. De lo que podría concluirse que se ha logrado identificar un punto de la regulación del código de agua en la que se desenvuelve un buen número de casos y que presenta un vacío legislativo en cuestiones centrales, lo que lo convierte en una de las causas de la conflictividad. Estos aspectos problemáticos en la aplicación del Código de Aguas permiten reflexionar y concluir como vía adecuada para su tratamiento, una revisión por parte del legislador del régimen existente, observándose que los conflictos podrían reducirse si se llena el vacío existente, compatibilizando el cuidado al ambiente con el ejercicio del derecho de defensa.

# El ordenamiento territorial en las leyes bonaerenses recientes de *feedlot* y conservación y manejo sostenible de los bosques nativos

---

ALFREDO GUSTAVO DILORETO<sup>1</sup>

## Introducción

Una de las primeras concepciones del derecho agrario, con un neto contenido territorial, fue la referida a la campaña y al espacio rural en donde se ponía el acento en la naturaleza agrícola de éstos y al que se dirigía el propósito fundamental de sus normas, y que si bien no pudo dotarlo de una identidad propia, tuvo la importancia de establecer su significado y el alcance de ellas.

Con posterioridad, la actividad agraria fue considerada como el *ius propium* de esta rama del derecho, ya sea a través de la teoría agrobiológica expuesta por el Prof. Carrera que la caracteriza como “aquella que consiste en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables por la vía biológica, utilizando los elementos y las energías que ofrecen la vida y el medio, recurriendo a una planta o un animal domesticado, que el hombre cultiva o cría en procura de un provecho (Carrera, 1991)” o de la teoría de la agrariedad del Prof. Carrozza basada en “el desarrollo de un ciclo biológico, animal o vegetal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, o bien, previa una o múltiples transformaciones”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Profesor adjunto ordinario Derecho Agrario cátedra 1 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; Profesor titular interino Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y del Ambiente, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata.

<sup>2</sup> Citada en PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

A partir de la primera, surge como una de sus características propias, que no toda la tierra es apta para todos los cultivos o la cría de toda clase animales, lo que determina una localización ecológica, ya sea por razones del suelo o del clima, en la que la actividad no se realiza donde se quiere sino donde se puede.

Esto hace que no pueda existir un derecho agrario con vocación universal, ya que la geografía y el ambiente de cada región condicionan sensiblemente el objeto propio de la materia y que la época, el estado de desarrollo de cada sociedad, de la ciencia y de la técnica y la ideología política también enmarcan ese contenido u objeto, pero mucho más la selección de instrumentos útiles para transformar la estructura agraria de cada lugar (Pastorino, 2011)<sup>3</sup>.

De esta conceptualización, tal como lo señala el Prof. Pastorino, los logros que tuvo el derecho agrario por hacer prevalecer la actividad agraria se destaca como concepto ordenante para la definición de la materia, pero el mundo rural merece ser gobernado por normas específicas (Pastorino, 2011)<sup>4</sup>.

El derecho agrario como una materia en formación, es producto de una evolución histórica, que no responde ni se encuentra bajo una concepción jurídica-dogmática de valor universal. Ha ido en cambio, formándose en distintas etapas legislativas que recogen necesidades económicas, sociales, culturales y hasta geográficas, sumamente variables de país en país. Estas etapas, lejos de excluirse o sustituirse, resultan en muchas ocasiones superpuestas (Guerra Daneri, 2001)<sup>5</sup>.

Últimamente, y en relación al *ius propium* del derecho agrario se lo ha presentado como un derecho del territorio o restringido a aquella parte destinada a usos productivos agrarios que se delinea cuando se trate de disciplinar las formas, los límites y las ocasiones del disfrute agrícola y forestal del territorio

---

<sup>3</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio –Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>4</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio –Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>5</sup> Guerra Daneri Enrique, Significación del Espacio Rural en el Derecho Agrario Clásico y Moderno, en Massart Alfredo y Sánchez Hernández Angel, Coordinadores, Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano. Ed. ETS, Pisa, 2001, pag. 108.

mismo, a los fines de la cría de animales y del cultivo de vegetales (Carrozza y Zeledón, 1990)<sup>6</sup>.

En este orden, ante el avance de las fronteras agrícolas, se torna necesario el ordenamiento territorial, el que por cuestiones cada vez más ambientales y de racionalización de las decisiones, debe hacerse para ubicar cada actividad en las zonas potencialmente más aptas (Pastorino, 2011).<sup>7</sup>

El derecho agrario también recibe cada vez más datos del problema espacial y del territorio visto no sólo en clave de aportes locales para la valorización de la agricultura sino también en clave de escasez y necesaria distribución entre distintas actividades que compiten por el mismo (Pastorino, 2009)<sup>8</sup>.

La Provincia de Buenos Aires, inicia en 1865 el proceso de codificación rural con la sanción de su Código Rural (Ley 469) en el ejercicio de su poder de policía, y que en el artículo 1 declaraba como objeto de regulación legal que “es el conjunto de las disposiciones referentes a las personas rurales y a la propiedad rural”, siendo definida la propiedad rural en su artículo 3 como “...la consistente en bienes raíces, muebles o semovientes, existentes o radicados en estancias, chacras, quintas o pueblos de la campaña...”.

El actual Código Rural sancionado por el Decreto Ley 10.081/83 cambia el objeto de regulación por el de “...los hechos, actos y bienes de la actividad rural...” y entiende por establecimiento rural a “todo inmueble que, estando situado fuera de los ejidos de las ciudades o pueblos, se destine a la cría, mejoramiento o engorde del ganado, actividades de granja o cultivo de la tierra, a la avicultura u otras crianzas, fomento o aprovechamiento semejante”.

A partir de esta calificación, encontramos uno de los criterios más antiguos para calificar la materia, al considerar lo agrario como aquello que es típico y propio del medio rural, como un espacio o teatro delimitado de actividad y de

---

<sup>6</sup> Carrozza Antonio y Zeledón Zeledón Ricardo, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1990.

<sup>7</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>8</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, Montreal, 2009, Volume 5, Issue 2, p.227.

hechos específicos y originarios del mismo (Guerra Daneri, 2001)<sup>9</sup>, regulando el Estado el ámbito en que se desarrolla en el ejercicio de su poder de policía.

En la provincia de Buenos Aires, al ser el territorio y su gestión una materia eminentemente local, la Ley 8912 (T.O. por Decreto 3389/87 y modif.) de “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”, regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (art. 1º) la que entre otros objetivos fundamentales prevé el de asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio y la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección del efecto de los ya producidos (art. 2º incs. 1 y 2).

Para ello, clasifica el territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias, y define como rural aquella que comprende las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agraria extensiva, forestal y otras (art. 5 inc. I), y en el artículo 26 determina que en el ordenamiento de cada municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos, considerando usos rurales a los relacionados básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera (Diloreto, 2011)<sup>10</sup>.

### **Feed Lot**

Desde comienzos de la década del 90, ha ido desarrollándose un sistema de engorde bovino intensivo a corral denominado “feed lot”, que permitió la concentración de gran cantidad de animales en pequeñas superficies, modalidad que puede llevar a generar problemas ambientales como la contaminación de suelos y napas y de salubridad, los “...que se pueden resolver con una buena localización, para evitar molestias y peligro de enfermedades en las poblaciones

---

<sup>9</sup> GUERRA DANERI Enrique, Significación del Espacio Rural en el Derecho Agrario Clásico y Moderno, en Massart Alfredo y Sánchez Hernández Angel, Coordinadores, Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano. Ed. ETS, Pisa, 2001, pag. 108.

<sup>10</sup> DILORETO, Alfredo Gustavo, Provincia de Buenos Aires, en PASTORINO, Leonardo Fabio – Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.



humanas y para descomprimir las distintas fuentes contaminantes más aglomeradas alrededor de las ciudades...”<sup>11</sup>

Ante ello, y a fin de ejercer un control eficiente que permita garantizar la salud de la población y además arbitrar en forma prudente medidas de orden interno que sean capaces de prevenir las consecuencias ambientales negativas ocasionadas por esos emprendimientos y ante la ausencia de una norma provincial que regule estas actividades, los municipios de la Provincia mediante ordenanzas, y en orden a las facultades que le confiere la Ley 8912 antes citada, han establecido normativas, pero con criterios dispares, conforme su localización.

Por ejemplo en el municipio de Brandsen, mediante ordenanza N° 1333 de 2008, se determinó una distancia de 5 km para la ubicación de un feed lot, en línea recta al límite de centros urbanos, rutas provinciales y nacionales, establecimientos educacionales, reservas naturales, cuerpos de agua superficial, fuentes de extracción de agua para abastecimiento local y de otros feed lot radicados en la zona (art. 3°); en el de Tandil por la ordenanza N° 11.317 también de 2008, sólo podrán instalarse los feed lot en la zona de regulación general del área rural, debiendo situarse a una distancia no inferior a 10.000 mts. de los límites de la circunscripción I (art. 4°).

En el municipio de Salto, la ordenanza 007/2006, estableció una distancia mínima de 5 km. de centros urbanos hasta 1500 animales, 10 km. hasta 3.500 animales y mayor a 10 km. sin límite de animales y en el de Daireaux por la Ordenanza N° 577 de 1996, se prohibió la instalación del feed lot dentro de un radio de 15 km. contados desde la plaza principal.

Esta última disposición dio lugar a los autos caratulados “Ancore S.A. y otro c/Municipalidad de Daireaux s/Daños y Perjuicios” (causa Ac. 77.608) en los que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, puso en evidencia la necesidad de reglamentar la actividad, y se definió claramente por la preferencia

---

<sup>11</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pág. 187/188.

del derecho personalísimo a vivir en un ambiente sano, higiénico y sin olores por sobre cualquier derecho patrimonial (Pastorino, 2011)<sup>12</sup>.

Esta situación, llevó a la sanción de la Ley 14.867 ( B.O. del 13/01/2017) que establece las normas para los establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, instalados o a instalarse en la provincia.

La ley precitada halló sus fundamentos en razón de la incidencia que ese tipo de práctica productiva acarrea, tanto en la calidad de los alimentos como en el ambiente que los circunda y en la formación de barro, olores, aparición de insectos y el manejo de los residuos siguen siendo algunos de los problemas que más frecuentemente se observa en la mayoría de los establecimientos de engorde intensivo a corral en la Provincia.

Esa problemática del manejo de los residuos, además de configurar un aspecto negativo para la eficiencia productiva, se convierte en un problema sanitario de suma gravedad, no sólo para los animales que deben pisar suelo permanentemente anegado (generándoles patologías en las pezuñas como dermatitis digital que les perjudica el mantenerse en pie) y se ven obligados a convivir con sus propios excrementos durante meses, sino para los habitantes que viven en las cercanías y/o para las poblaciones adyacentes, teniendo como objetivos básicos, entre otros el proyecto de ley: la protección de la salud humana, la preservación del ambiente, de los recursos naturales y el resguardo de la calidad de los alimentos y materias primas de origen bovino.

Por ello, el objetivo de la ley establecido en el artículo 3º es regular el funcionamiento de los establecimientos a los efectos de proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios generales de bienestar animal.

A ese fin, se faculta a la autoridad de aplicación a definir criterios que permitan generar, mediante el uso de los parámetros técnicos incorporados a un algoritmo, la distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana, suburbana y/o rural con asentamiento de población agrupada más cercana, independientemente

---

<sup>12</sup>PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), "Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pág. 188/189.

del distrito municipal donde se encuentren radicadas y que los municipios a través de sus Honorables Concejos Deliberantes podrán determinar una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo (art. 9).

### **Conservación y manejo sostenible de los bosques nativos**

En la actualidad, la visión principalmente productivista del espacio rural es complementada por otras como la ecológica tendiente a la conservación de la naturaleza del mismo, lo que redundará en una valoración de los recursos naturales, para colocar al territorio rural por sí mismo y de manera independiente a la productividad, como un bien objeto de tutela jurídica.

En este sentido, la ley 25.675, General del Ambiente, que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1º), entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental contempla el ordenamiento ambiental del territorio (art. 8 inc. 1º).

Este proceso, que, conforme lo determina el artículo 10, se efectuará teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) la distribución de la población y sus características particulares; c) la naturaleza y las características de los diferentes biomas; d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades

humanas o fenómenos naturales; c) la conservación y protección de ecosistemas significativos.

Asimismo, la Nación sanciona la Ley Nro. 26.331 de presupuestos mínimos de “Protección ambiental de los bosques nativos” para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos, el que persigue promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo (art. 3° inc. 1).

Sobre este instituto el artículo 6°, prevé que en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la misma, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad determinados en ella; establecerá las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

En este marco, la provincia de Buenos Aires sanciona la Ley 14.888 (18/01/2017 B.O. 27952), que a la fecha no halla reglamentada, que establece las normas complementarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de esta provincia y aprueba el Ordenamiento Territorial de los mismos, bajo los términos de la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (art. 1°).

Esta ley, que regirá en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires declara que sus disposiciones son de orden público ambiental y tiene entre sus objetivos promover la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos mediante el Ordenamiento Territorial de los mismos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria, minera y urbana, así como de cualquier otro cambio de uso de suelo.

Para ello y de conformidad con los criterios de sustentabilidad previstos en la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de

Bosques Nativos, en el artículo 7° establece las siguientes categorías de conservación de los bosques nativos:

Categoría I (rojo): Áreas de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por su función de protección sobre el ambiente y los recursos naturales, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

Categoría II (amarillo): Áreas de mediano valor de conservación, que pueden estar degradadas pero que, a juicio de la Autoridad de Aplicación, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación. Podrán ser sometidas a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): Áreas de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

En ellas, conforme a lo previsto en artículo 11, podrán realizarse las siguientes actividades, categoría I: dado su valor de conservación, estas áreas no podrán estar sujetas a aprovechamiento forestal. Podrán realizarse en ellas actividades de protección, mantenimiento, recolección y aquellas actividades que no alteren los atributos intrínsecos del bosque nativo, incluyendo turismo de bajo impacto, investigación, extensión, divulgación y educación ambiental. También podrán ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales; categoría II: aquellas actividades previstas en la Categoría I, que deberán ejecutarse mediante un Plan de Conservación, así como el aprovechamiento forestal sostenible, el silvopastoril –al que la ley define en el glosario que integra el anexo II como sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras con la finalidad de mejorar simultáneamente la calidad del ecosistema y producir productos pecuarios y forestales- y el turístico; ya en la categoría III, aquellas actividades

permitidas en las Categorías I y II, como también actividades de desmonte parcial o total.

Todas ellas deberán ejecutarse de acuerdo con un Plan de Manejo Sostenible aprobado por la autoridad de aplicación, y para el caso de desmonte o cualquier otra actividad que se considere una amenaza contra los ecosistemas de bosque nativo, deberá someterse el pedido de autorización mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con los lineamientos previstos, los que serán de carácter obligatorio.

En la provincia de Buenos Aires dadas sus características climáticas que posibilitan el desarrollo de actividades agrarias como la agricultura, la ganadería y la forestal que determinan una estructura agraria regionalizada conforme a esas producciones, el aprovechamiento de los recursos naturales finitos genera impactos sobre el ambiente en que se desarrolla y que en muchos casos se requiere la ampliación de tierras para el aumento de las fronteras agrícolas en que estas se llevan a cabo, por lo que resulta necesario el conocimiento del territorio en que se realizan.

Por ello, a partir de esta etapa que se abre a la regulación específica de distintas actividades que se llevan a cabo en el territorio provincial, es de esperar que ello conlleve una armonización entre el aumento racional de la producción agraria, la conservación de los recursos naturales en que esta se lleva a cabo y que asimismo, brinde bienestar a las comunidades, conforme los fines de la política agraria, postulados por el Prof. Vivanco (Vivanco, 1967)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> VIVANCO, Antonino, Teoría de Derecho Agrario, T. 1, Ediciones Librería Jurídica, La Plata, 1967.

# Marco normativo de la conservación del suelo en la provincia de Santa Fe

## Proyecto de reforma

---

LUIS A. FACCIANO<sup>1</sup>

### Introducción

Carrozza define al suelo como el “estrato fértil de la superficie terrestre (humus) que contiene las sustancia nutritivas de la vegetación, es penetrado por las aguas, es irradiado de luz y de calor”<sup>2</sup>.

Es una noción distinta, individualizable, diferenciable del territorio, del fundo rústico, cuya nota distintiva proviene de la fuerza vegetativa de la tierra y que en el derecho civil estuvo oculta o confundida con la de predio rural o inmueble.<sup>3</sup>

Hoy, a su importancia funcional para la actividad agraria productiva como tal, suma la de la necesidad de la conservación de los medios de subsistencia de las generaciones futuras.<sup>4</sup>

“Como fuente de alimentos para toda la humanidad debe ser objeto de consideración inteligente y permanente que merece una riqueza tan indispensable. La ciencia debe dedicar inevitablemente una proporción creciente

---

<sup>1</sup> Abogado (UNR, 1978), Especializado en Derecho Agrario (UNL, 1987), Doctor en Derecho (UNR, 2014). Titular de la cátedra “A” de Derecho Agrario Facultad de Derecho, UNR. Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

<sup>2</sup> CARROZZA, Antonio, “Agricultura e tutela de la natura (L’impatto ecologico sul diritto agrario)”, en “Scritti di Diritto Agrario”, edit. Guiffre, Milan, 2001, pág. 513, cit. por GUERRA DANERI, Enrique, “El establecimiento rural”, edit. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2013, pag. 71

<sup>3</sup> GUERRA DANERI, E., idem.

<sup>4</sup> Idem., pag. 72

de sus esfuerzos a los problemas de mantenimiento y mejoramiento del suelo productivo”.<sup>5</sup>

Contextualizado el hecho que la cuestión de la protección del recurso suelo está enmarcada dentro de la del análisis de las tensiones que se producen entre los regímenes de producción y los de conservación, entre desarrollo y ambiente, creemos que es el paradigma del desarrollo sustentable<sup>6</sup> el que viene a dar solución a esta cuestión a través de la conjunción de los intereses económicos, ecológicos y sociales.

El desarrollo sustentable tiene su expresión específica en el sector en la denominada agricultura sustentable, que hace especial hincapié en el manejo de los suelos, tipo de labranza, rotación de cultivos con incorporación de gramíneas, etc.

No menos importante resulta la formulación de un adecuado ordenamiento territorial, el que ocupa un lugar fundamental en un desarrollo agrario sustentable, el que debería ser el objetivo final de toda política agraria, para lograr sus objetivos socio-económicos y, en el aspecto estrictamente ecológico, evitar una de las posibles consecuencias no deseadas del crecimiento económico como es el deterioro de los recursos naturales, especialmente el suelo. En tal sentido, Carrozza enseñaba que “una política general de los suelos que se respete, debería comenzar por ocuparse de su destinación (afectación) pública o del control de su destinación privada a los varios usos alternativos: al ejercicio de la agricultura, o bien a fines edilicios y más en general urbanísticos, y de otros modos extra-agrícolas”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> HAMMOND BENNETT, Hugo, “Elementos de conservación del suelo”, Fondo de cultura económica, México, 1965, pág.5, cit. por BELLORIO CLABOT, Dino y otro en “Derecho Agrario Ambiental”, Ed. Ad- Doc., Buenos Aires, 2009, pág. 63, cit por SALAZAR de FAGALDE. Ma. R. y BELLAGAMBA, Gustavo, “La protección de la UEA a través del C.C. Y C. unificado y la incidencia jurídico ambiental”, en XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de derecho agrario, edir IDA CAR, Rosario, 2016, pág. 66.

<sup>6</sup> Recordamos una vez más la definición del famoso Informe Brundlandt el que consideraba aquel desarrollo en el cual se utilizan los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades de la presente generación, pero conservándolos para las generaciones futuras, consagrando el principio de la solidaridad inter- generacional. Una posterior evolución del concepto incorporó la pata social, exigiendo la solidaridad inter-generacional, expresada en un reparto equitativo del acceso a los recursos naturales.

<sup>7</sup> CARROZZA, Antonio, “Recursos naturales y derecho agrario”, en “Teoría general e institutos de derecho agrario”, Edit. AStrea, Buenos Aires, 1990, pág. 357.



En el orden nacional en el año 1981 se dictó la ley 22.428<sup>8</sup> “de fomento de la conservación del suelo”, reglamentada por el Decreto 681/1981<sup>9</sup>.

Ese mismo año la provincia de Santa Fe rápidamente adhirió a la ley 22.428 mediante ley 8829<sup>10</sup>. Diez años más tarde dictó su propia ley, la ley 10.552<sup>11</sup> de Conservación y Manejo de Suelos, que fuera reglamentada por el decreto 3445/92<sup>12</sup>.

Actualmente, el Ministerio de la Producción se encuentra trabajando en la redacción de un proyecto de reforma al decreto reglamentario, que se encuentra en un proceso de consulta con entidades de productores y representantes de las Universidades nacionales de la provincia (U.N.R. y U.N.L.) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia, realizándose eventos para difundir su contenido.

Nos referiremos entonces brevemente a la ley nacional, para explicar luego la ley provincial y su decreto reglamentario, para concluir con la consideración de algunos aspectos salientes del proyecto de reforma.

### **1. Ley nacional de Fomento de Conservación del Suelo nº 22.428<sup>13</sup>**

Esta ley, que ya tiene más de 35 años de vigencia, tiende a instituir un régimen legal de alcance nacional mediante la adhesión de las provincias y pretende estimular la actuación del sector privado y coordinarla con los sectores públicos a fin de concurrir eficazmente a defender los suelos del país del peligro de la degradación.

Alienta la participación de los productores en consorcios voluntarios conservacionistas y la adopción por el Estado de medidas de fomento, financieras, crediticias y técnicas para estimularlo.

---

<sup>8</sup> B.O. 20/03/1981.

<sup>9</sup> B.O. 03/04/1981.

<sup>10</sup> B.O. 28/05/81.

<sup>11</sup> Sancionada el 22/11/90, y publicada en B.O. 21/02/1991.

<sup>12</sup> Del 25/11/92 y publicado en B.O. de enero de 1993.

<sup>13</sup> B.O. 20/03/81.

Declara de interés nacional la acción tendiente a la conservación de los suelos y a la recuperación de su capacidad productiva.

Las autoridades de aplicación de oficio o a pedido de los productores podrán declarar distrito de conservación de suelos las zonas donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación.

Establece que estará exento del impuesto sobre el capital de las empresas (Ley N° 21.287 y sus modificatorias) y al patrimonio neto (Ley N° 21.282 y sus modificatorias) o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta ley, durante un período máximo de cinco (5) años a contar de la fecha en que se aprueben los planes correspondientes. Esta exención se extenderá a diez (10) años en los casos en que los predios se encuentren ubicados en zona de frontera (Ley N° 18.575 y sus decretos reglamentarios) o al sur del río Colorado (Zona Patagónica).

Fue reglamentada por el Decreto 681/1981<sup>14</sup>.

## **2. Ley 10.552 de Conservación y Manejo de Suelos de la provincia de Santa Fe<sup>15</sup>**

Esta ley provincial, a diferencia de la nacional, declara de orden público el control y prevención del proceso de degradación de los suelos, la recuperación, habilitación y mejoramiento de la tierra para la producción, y educación conservacionista, regulando también el uso de los montes, y el control y manejo del agua almacenada.

Establece que todos los suelos de la provincia se encuentran sujetos al uso y manejo conservacionistas. Deberán implementarse los medios para adecuar su utilización conforme a su aptitud, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas de manera de evitar el deterioro de la economía provincial y teniendo en cuenta las posibilidades reales y efectivas de los usuarios (art. 2°).

---

<sup>14</sup> B.O. 03/04/81.

<sup>15</sup> B.O. 21/03/91.

Considera “degradación” a todo fenómeno natural o producido por el hecho del hombre que se manifiesta con síntomas de erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad- salinidad y drenaje inadecuado. A su vez define a la “erosión” como el “proceso de remoción y transporte de las partículas de suelo por acción del agua o del viento”. Al “agotamiento” como la “pérdida de la capacidad productiva de un suelo por disminución continuada y progresiva de los contenidos de materia orgánica, nutrientes y de la actividad biológica”. Al “deterioro físico” como la “disminución de la capacidad de almacenamiento y circulación del agua y el aire en el suelo” a la “alcalinidad-Salinidad” como la concentración de sodio y de sales solubles en el perfil del suelo, por encima de los valores normales, que perjudican la productividad” y al “drenaje inadecuado” como “el conjunto de condiciones que provocan un movimiento superficial o profundo, lento o rápido del agua en el suelo, que lo mantiene húmedo o seco por períodos suficientemente prolongados como para originar una notoria disminución de la capacidad productiva”. (art. 3º)

La autoridad de aplicación es el hoy Ministerio de la Producción<sup>16</sup>, estableciendo el decreto reglamentario vigente en su art. 1º que lo será por intermedio de la Dirección General de Suelos y Aguas.

A través de sus organismos técnicos o a propuesta de: a- La Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos, b- Municipalidades y Comunas, c- Propietarios, arrendatarios, contratista y tenedores por otros títulos de la tierra o d- Otras organizaciones, organismos o entidades, determina las áreas de conservación y manejo del suelo.

Asimismo debe clasificar dichas áreas de acuerdo al tipo de problema que las afecta, magnitud del mismo, y a los fines del otorgamiento de los estímulos en: 1) de conservación y manejo total, o 2) de conservación y manejo parcial (art. 14º). Las que a su vez podrán ser conforme a su imperatividad para los destinatarios: 1) de conservación y manejo voluntario, o 2) de conservación y manejo obligatorio (art. 15º). Estas últimas áreas son aquellas donde los procesos de degradación tiendan hacer crecientes y progresivos o se desarrollen en un ámbito que no sólo

---

<sup>16</sup> Que al tiempo de sancionarse la ley era de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC).

alcancen al productor individual sino que los efectos se prolonguen en el espacio y en el tiempo (art. 16º). Por su parte, según la intensidad del tratamiento se clasifican en: 1) de tratamiento esencial (la solución se procura a través de una sola práctica o prácticas conjuntas) o 2) de tratamiento integral (la solución de los problemas se procura mediante la realización de diferentes prácticas complementarias (art. 17º).

Asimismo se podrá declarar áreas de conservación y manejo experimentales, cuando no existan técnicas suficientemente probadas para la solución de problemas de degradación o para la determinación de la condición (art. 20º).

Considera como unidad física de aplicación a las cuencas, subcuencas o sistemas hídricos (art. 28º). Asimismo podrá ser considerada tal la explotación agropecuaria que por la naturaleza del problema que adolece así lo requiera.

Los destinatarios de los estímulos son los propietarios, los arrendatarios, los aparceros, los usufructuarios y los tenedores por cualquier título legítimo (art. 23º).

La ley prevé estímulos (art. 24º), fundamentalmente la exención o reducción del impuesto inmobiliario en la mitad del mismo correspondiente al gobierno provincial<sup>17</sup>, que variará de acuerdo al tipo de área, la que podrá durar hasta 12 años si la relación entre el monto del impuesto inmobiliario y el costo de las prácticas así lo exija (art. 25º). Los estímulos podrán consistir también en el otorgamiento de créditos especiales, subsidios, prioridad en la atención de problemas de infraestructura, cesión en comodato de maquinarias específicas para la realización de los trabajos. También menciona la realización de convenios con municipios y comunas para la desgravación de las tasas correspondientes, lo que obviamente será del resorte de los mismos. (inc. c) del art. 24º)

Es requisito para acceder a los estímulos la presentación de un plan de conservación de suelo que constará de un informe acerca del estado de los suelos y de un programa de aplicación de prácticas de conservación y manejo de los mismos, suscripto por ingeniero agrónomo, ingeniero en recursos hídricos o

---

<sup>17</sup> El otro 50 % es para municipios y comunas.

licenciado en edafología y que deberá ser aprobado por la autoridad de aplicación (Art 26º y 27º).

Los destinatarios deberán acreditar que se han ejecutado las prácticas de conservación y manejo de acuerdo al plan aprobado, elevando a la Dirección de Suelos y Aguas un certificado de Ejecución de Prácticas, suscripto por el o los profesionales intervinientes y una vez verificadas las mismas, ésta entregará al titular del plan un Certificado de Conservación y Manejo de Suelos, válido por un período (art. 29º y 30º).

Es importante tener en cuenta que, otorgado el estímulo deberá dejarse constancia en la partida del inmueble beneficiado, de que el mismo se encuentra afectado a un plan de conservación de suelos durante el período que corresponda y que similar constancia deberá dejarse en el Registro General como nota marginal. Asimismo se establece la obligación de dejar tal constancia en todo instrumento público o privado por el que el inmueble fuese objeto de arrendamiento o cualquier otra forma que implique uso por parte de terceros (art. 33º).

Derivado del carácter de orden público de que está investida esta ley, los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores por otros títulos de la tierra, no podrán oponerse a la ejecución y mantenimiento de las obras o prácticas de conservación que se lleven a cabo bajo el régimen de la presente ley (art. 34º).

El incumplimiento del plan acarrea multas de hasta el 400 % del impuesto inmobiliario rural impidiéndole, además, gozar de ayuda oficial (art. 35º).

A su vez, los profesionales que hubiesen falseado u ocultado la realidad serán responsables solidaria e ilimitadamente con los destinatarios del estímulo, e incluso podrán ser inhabilitados para actuar en temas relacionados con esta ley (art. 40 a 42º)

Creó el Fondo Provincial de Conservación y Manejo de suelos destinado a relevamientos, apoyo a proyectos, subsidios para prácticas, costear obras mayores, adquisición de maquinaria (art. 43º a 47º).

Esta ley fue reglamentada mediante el decreto nº 3.445 de 1992 que establece que la Dirección de Suelos y Aguas será quién determine anualmente la superficie máxima a declarar y los requisitos para la presentación de los planes, estando facultada para dictar las disposiciones para reglamentar los aspectos técnicos.

Indica que el Plan de conservación deberá constar de un Informe sobre el estado de los suelos y un Programa de aplicación de prácticas, conteniendo la nómina de las mismas, y el Proyecto de práctica, donde se detallarán las pautas técnicas para su ejecución y la información suficiente para efectuar su correcto diagnóstico y la distribución de cada unidad de mapeo o unidad de tierra homogénea identificada en las parcelas afectadas al Plan de conservación. Éstas se definirán a partir de la información edafológica y cartográfica de mayor detalle disponible en cada área de conservación y manejo, complementada con las observaciones y análisis mínimo e indispensable que correspondan, según el proceso de degradación a caracterizar y tratar, requiriéndose un mapa que deberá estar acompañado de las observaciones y análisis que detalladamente enumera el artículo 13º.

El decreto regula la exención de la exención o reducción del Impuesto Inmobiliario según el tipo de práctica. Así, para las Permanentes (prácticas de tipo estructural o de ingeniería) será de no más de diez (10) años, para las semipermanentes (prácticas de tipo vegetativas) de no más de cinco (5) años y para las Anuales (incluirá prácticas de tipo vegetativas, culturales, las operaciones de labranza, las de agregados de nutrientes orgánicos o elementos mejoradores del suelo) de no más de dos (2) años.

### **3. Proyecto de reforma al decreto reglamentario**

Atento que la aplicación de la ley 10.552 no ha resultado satisfactoria, la Dirección de Suelos y Aguas de la provincia está trabajando en la redacción de un proyecto de reforma de su decreto reglamentario.

Por lo que ha trascendido del mismo y de acuerdo a los documentos puestos a consideración en talleres de trabajo que se han realizado recientemente, el nuevo decreto tiende a revigorizar el funcionamiento de la Comisión Provincial de

Conservación y Manejo de suelos que fuera creada por el decreto 1955/86 como órgano asesor del P.E. en la materia, con composición pública<sup>18</sup> y privada<sup>19</sup>. Ésta deberá elaborar un informe sobre la situación de los suelos en la provincia y enviarlo a la autoridad de aplicación. Entiendo que debería fijarse un plazo para que lo realice e independientemente del dictado del nuevo decreto reglamentario, que la Dirección de Suelos y Aguas convoque a dicha Comisión para que cumpla con sus tareas específicas.

El proyecto autoriza al Ministerio de la Producción a crear el Observatorio Provincial de Suelos, integrado por instituciones y organismos referentes en la materia, con base tecno-científica para realizar un relevamiento, diagnóstico y proyección sobre la dinámica del suelo. Es sabido que los observatorios conectan con la actualidad inmediata del entorno y reaccionan ante los cambios estructurales por lo que su función puede ser trascendente.

Por otra parte, y dado que en la práctica se ha mostrado como insuficiente, con relación a la inversión a realizarse, la exención del impuesto inmobiliario, el proyecto parece querer apuntar a acentuar el otorgamiento de otros estímulos, facultando al Estado para gestionar créditos especiales, subsidios, fideicomisos y toda otra herramienta financiera y/o crediticia que facilite el cumplimiento de los objetivos de la ley, cuando las prácticas a realizarse en una zona (curvas de nivel, terrazas, sistematizaciones, fertilizaciones de reposición, Buenas Prácticas Agrícolas, etc) requieran por sus costos el acompañamiento público.

Establece que la autoridad de aplicación requerirá información sobre la evolución de indicadores en períodos no inferiores a tres años, para decidir la continuidad o no de los estímulos. Podrán exceptarse los inmuebles sujetos a regímenes de certificación de gestión de calidad de procesos productivos bajo el control de certificadoras reconocidas. En cuanto a las sanciones, los presuntos infractores deberán efectuar su descargo ante la Dirección General de Gestión de la Sustentabilidad del Ministerio de la Producción, en lugar a la Dirección de

---

<sup>18</sup>La Dirección General de extensión de investigaciones agropecuarias y la de Agro hidrología e hidráulica del Ministerio de Agricultura, DPV, Secr. De Planeamiento, Ministerio de Educación y Secr. de Acción Comunal. Y se invita a integrar a la Cámara de Senadores y a la de Diputados y en el orden nacional al INTA, al INCYTH, a la UNL y a la UNR.

<sup>19</sup> El dto. invita a FACA, FAA, ACA CARCLO, CARZOR, AACREA, Organismos de Conservación del Suelo, Centro de Protección de la Naturaleza, y la UCA SFe.

Suelos y Aguas como es actualmente. Por otra parte se saca la exigencia de que el personal técnico que labre el acta circunstanciada de la infracción tenga título habilitante, como exige el art. 21 del decreto reglamentario vigente, lo que nos parece a todas luces inconveniente.

### **Conclusión**

Desde lo jurídico, especialmente en el marco del Derecho Agrario, resulta importante en primer término distinguir “suelo” de “fundo”, diferenciando el recurso natural del territorio.

Respecto a la conservación del suelo, es claramente necesario encontrar un equilibrio entre los intereses de mejora y aumento de la producción y el interés de protección del medio ambiente, debiendo desecharse las prácticas agrarias perniciosas para el suelo e incentivando las beneficiosas, lo que en suma constituye el tan mentado desarrollo agrario sustentable.

La ley nacional nº 22.248 significó un atisbo de participación del Estado en la protección del suelo, pero no declaró de orden público su normativa, enervando en gran medida su aplicabilidad.

Por su parte, la ley santafesina nº 10.552 de Conservación y Manejo de Suelos fue en su momento un importante avance en pos de lograr ese objetivo, al avanzar sobre la ley nacional haciendo la declaración del orden público del control y prevención del proceso de degradación de los suelos, y de la recuperación, habilitación y mejoramiento de la tierra para la producción.

Esa declaración marcó la irrupción del Estado en el control del recurso suelo, impidiendo a los particulares realizar su actividad por sí o mediante terceros en la tierra por fuera o en oposición a la normativa en esta materia.

Junto con su decreto reglamentario nº 3445/92 tienen más de 25 años de aplicación la que, debemos ser realistas, no fue tan exitosa, por lo que es necesario actualizar este marco normativo y asegurar su eficacia.

Debemos tener presente que conforme a la potestad legislativa que el artículo 41 de la Constitución Nacional (t.o.1994) otorga al Congreso de la Nación, éste podría dictar una ley de presupuestos mínimos en materia de protección del



suelo agrícola. Si esto ocurriera, la misma sería obligatoria para las provincias, quienes podrían legislar reforzando el umbral mínimo de protección que brinde la ley nacional.

Mientras tanto, la provincia debe abocarse a poner su normativa acorde a los tiempos. Nos parece saludable la reforma del decreto reglamentario ya que la de la ley, necesaria también, conlleva un debate político más complejo y una consiguiente demora para su sanción.

Entendemos que el proyecto que analizamos se mantiene dentro de los límites de la ley 10.552, es decir que no excede ni altera la misma, pero incorpora aspectos que tienden a ponerla en real funcionamiento.

Vemos en general como razonables las reformas, aunque creemos que se puede y debe ir más allá, ya que se necesitan políticas públicas de ordenamiento territorial que teniendo en cuenta el interés general respecto al recurso suelo, establezca zonas de reserva de determinados cultivos y actividades agropecuarias, no sólo de la forestal<sup>20</sup>, y también la obligación de la rotación racional de actividades agrarias a fin de asegurar una explotación sustentable. Al no existir dichas políticas, desde la década de los noventa se viene dando un proceso permanente e invasivo de superficie sembrada en la provincia especialmente de soja, aún en territorios tradicionalmente no aptos naturalmente para la agricultura, con los peligros que los monocultivos implican.

Hacemos votos porque este proyecto de reforma, que está siendo democráticamente sometido a la consideración de los actores involucrados, se vea enriquecido y se plasme en un plazo no muy largo en un nuevo decreto reglamentario que permita optimizar la aplicación de la ley 10552.

---

<sup>20</sup> Ya provocado por la reglamentación local de la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo nº 26.331 a través de la zonificación aprobada por la ley 13.372 del 2013.

# El complejo ejercicio del poder de policía agroalimentario y de sanidad animal

## El caso de la provincia de Neuquén

---

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ

**Resumen.** En la presente ponencia pretendemos reflejar el estado actual en la provincia de Neuquén del ejercicio de poder de policía agroalimentario y de sanidad animal, que en importante medida se superponen. Habida cuenta que en esta provincia, al igual que en el resto de las provincias argentinas, el problema básico consiste en la determinación de las competencias que detenta frente al Estado Nacional para regular y ejercer el poder de policía sanitario, se ha estructurado la presente desarrollando sintéticamente en primer lugar la evolución histórica y estado actual del sistema normativo nacional y provincial en la materia, y a continuación los conflictos existentes a la fecha en la provincia, que –a la vez- implican desafíos para la posible reformulación del sistema.

### **1.- La evolución del sistema normativo nacional en materia bromatológica y de sanidad animal. Su aplicación por parte de las autoridades provinciales**

Si bien el régimen del derecho alimentario<sup>1</sup> y del control de la sanidad animal y vegetal en principio constituyen materias diferentes, en la Republica Argentina

---

<sup>1</sup> Siguiendo a NUÑEZ SANTIAGO, Beatriz entendemos por “derecho alimentario” al “sistema de principios y normativas que regulan las relaciones que derivan de las actividades comprendidas desde la producción hasta el consumo de alimentos para el ser humano, a fin de proteger la salud del consumidor de alimentos, productos alimenticios y alimentarios y la buena fe en las transacciones comerciales sobre ellos”, cfr. NUÑEZ SANTIAGO, Beatriz, “Políticas publicas y derecho alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe”, Ciudad Argentina, Buenos Aires 1998, Pág. 33. Según la autora, el derecho alimentario integraría el derecho publico y en particular se imbricaría en el régimen de poder de policía fundamentalmente de protección de la salud del consumidor –pág. 38. Por nuestra parte, conceptualizamos al “derecho agroalimentario” como el sector del derecho alimentario relacionado con productos de origen agrario. Para profundizar sobre la naturaleza del derecho alimentario y su relación con el derecho

ambos están unidos por el mismo debate respecto a la competencia constitucional para su dictado y por la importante intersección entre ambos relacionada con la comercialización de productos o subproductos cárnicos o vegetales para la alimentación, en donde los dos sectores se entrelazan, a punto tal que la evolución normativa argentina ha llevado a que el control de los productos y subproductos cárnicos y vegetales para alimentación esté atribuido al mismo órgano que controla la sanidad animal y vegetal.<sup>2</sup>

**El derecho alimentario.** Si bien a nivel mundial existe desde 1963 una consolidación normativa de carácter técnica elaborada en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO- y de la Organización Mundial de la Salud –OMS- que se denomina Codex Alimentarius<sup>3</sup>, en la Republica Argentina los complejos contenidos técnicos de sanidad y calidad bromatológica han adquirido fuerza normativa nacional a partir de la sanción de la ley nacional 18284<sup>4</sup>. Antes de la sanción de esta ley, los reglamentos bromatológicos e higiénico-sanitarios que existían eran de jurisdicción local<sup>5</sup>, entendiéndose que se referían a medidas de salubridad no delegada por las provincias al dictarse nuestra Constitución Nacional.

---

agrario, ver PASTORINO, Leonardo Fabio, “Del Código Alimentario, el derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino”, Revista Jurisprudencia Argentina 2009-3

<sup>2</sup> Conforme a los artículos 1, 3 y 12 del Decreto 815/99, el Sistema Nacional de Control de Alimentos que tiene por objeto asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino está integrado por la Comisión Nacional de Alimentos, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Administración Nacional de Alimentos, Medicamentos y Tecnología (ANMAT), quedando atribuido en particular al SENASA ejecutar la política en materia de sanidad animal y vegetal y asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino respecto de los productos enumerados en los Anexos I -carnes y productos cárneos- y II –vegetales frescos, refrigerados y congelados- del decreto. Ello ha sido afianzado con la sanción de la ley 27.233 al redefinir las funciones del SENASA.

<sup>3</sup> Estrictamente, en el lenguaje habitual se denomina Codex Alimentarius tanto al sistema normativo técnico que se fue generando en el ámbito de la FAO y la OMS como a la Comisión del Codex Alimentarius creada para poner en práctica dichas normas. Para profundizar al respecto, cfr. GUAJARDO, Carlos A., “Código Alimentario Argentino. Su valoración jurídica”, Ed Jurídicas Cuyo, 1998, pág. 31 y sgtes.

<sup>4</sup> Sancionada el 18 de julio de 1969 y publicada en el Boletín Oficial el 28 de julio de 1969

<sup>5</sup> Los antecedentes existentes antes de la sanción de la ley nacional 18284 y que sirvieron de base para el mismo son el Reglamento Alimentario aprobado por Decreto 141/53 para la Ciudad de Buenos Aires y los territorios nacionales, el Reglamento Alimentario Municipal de la Ciudad de Santa Fe de 1932, el Código Bromatológico de la Provincia de Santa Fe de 1941 –aprobado por Ley Provincial 2998- y la Ley de Creación del Instituto Bromatológico de Santiago del Estero de 1949 –aprobado por Ley 2054-. Como se observa, se entendía con amplitud que la competencia para dictar las normas bromatológicas era de las provincias a tenor de la norma constitucional que actualmente se encuentra en el art 121 de la Constitución Nacional, con excepción del período en

Sin perjuicio de la discusión de la competencia del Congreso Nacional para legislar en esta materia, este órgano no solo sancionó el Código Alimentario con aplicación para toda la Nación, sino que incluso considerando el denso contenido técnico de la materia, entendió apropiado delegar en el Poder Ejecutivo Nacional la consolidación del sistema normativo específicamente técnico, tanto mediante el ordenamiento del sistema previamente existente a nivel nacional como mediante la continua actualización del mismo cuando razones técnicas así lo hicieran necesario o conveniente.

En virtud de este criterio, es que el artículo 1 de la ley 18284 declara vigentes en todo el territorio de la República con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto N° 141/53, con sus normas modificatorias y complementarias, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional ordenar el texto de dichas normas con anterioridad a la reglamentación de la ley. Por su parte, el art 20 agrega que el Poder Ejecutivo Nacional mantendrá actualizadas las normas técnicas del Código Alimentario Argentino resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirle para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia.

Dicha consolidación fue originalmente aprobada como Anexo I del Decreto 2126/71 y luego permanentemente actualizada, constando a la fecha de 1417 artículos distribuidos en capítulos que regulan distintas materias tales como condiciones de las fábricas y comercios de alimentos, de los productos alimenticios, de los utensilios, recipientes, envases y accesorios, de la rotulación y requerimientos sanitarios y de calidad de distintos alimentos en particular como cárneos, lácteos, farináceos, etc. Lo expuesto ha llevado a que en la práctica de control bromatológico se utilice el término Código Alimentario Argentino en sentido genérico para referirse a la ley 18284 –que sólo consta de 22 artículos- y en sentido estricto para aludir al Anexo I del decreto 2126/71 que consolida el anterior sistema normativo aludido en 1417 artículos.

---

que rigió la Constitución de 1949, cuyo artículo 68 inciso 11 atribuía al Congreso Nacional la potestad de dictar el Código Sanitario. Para profundizar al respecto, cfr. GUAJARDO, Carlos A., "Código Alimentario Argentino. Su valoración jurídica", Ed Jurídicas Cuyo, 1998, pág. 67 y sgtes.

Una particularidad relevante de este sistema es que, producto de los debates respecto a la potestad de la Nación o de las provincias para regular la materia, y en aplicación del principio previsto en el actual art 128 CN, optó por entender competente a la Nación para su dictado, y a las Provincias como agentes naturales de su aplicación, postulando así el art 2 de la ley 18284 que esta ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en sus respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de que la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país. Esto permitió que las provincias continuaran ejerciendo el poder de policía bromatológico, bien que intentando ajustarse a un criterio técnico uniformado en toda la Nación.

**El poder de policía sanitario animal.** Por su parte, la evolución del régimen jurídico de la sanidad animal –tanto en lo referente a los animales en pie como a productos o subproductos cárnicos- siguió un camino analogable. En efecto, ya en el año 1900 la Nación sancionó la ley 3959<sup>6</sup> que, teniendo por finalidad defender los ganados de la propagación de enfermedades exóticas contagiosas y epizootías, estableció una serie de medidas de obligatoria aplicación en el ámbito federal y en las provincias. Si bien su ámbito de aplicación a tenor del artículo 2 era básicamente el territorio de jurisdicción federal y el ganado sujeto al tránsito interjurisdiccional, el mismo artículo aclaraba que también se aplicaría en todos los casos en que los Gobiernos de Provincias soliciten su acción dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, o cuando se trate de enfermedades contagiosas extendidas a más de una provincia o que, aunque reveladas en una sola, asuman carácter epizootico y ofrezcan el peligro de propagarse fuera de ella. Esta última hipótesis implicaba la asunción de competencias del Estado Nacional aun cuando la enfermedad se hubiera revelado dentro de un solo territorio provincial, y ante la mera posibilidad de propagación. En sus artículos 2 y 10, al igual que el Código Alimentario Argentino sancionado setenta años después, preveía que los Gobernadores de Provincia deberán contribuir a la aplicación de

---

<sup>6</sup> Sancionada el 05 de octubre de 1900, y que aun se mantiene vigente. Tal como sostiene PASTORINO, Leonardo Fabio en “Del Código Alimentario...”, op cit, el debate que se generó al discutirse la sanción de la ley nacional 3959 concentra ya todos los argumentos que luego se fueron sucediendo a favor y en contra de las potestades de la Nación para regular la materia de sanidad animal.

esta ley en su territorio provincial, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo Nacional pueda valerse de su personal propio a tales fines, debiendo cada Provincia ajustar su reglamentación interna a esta normativa nacional.

En el año 1968, invocando el carácter de decreto reglamentario de la ley nacional 3959 se sancionó el Decreto 4238/68<sup>7</sup>, por el que se aprobó el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y derivados de origen animal, y que –del mismo modo que el Reglamento aprobado en el Anexo I del Decreto 2126/71 respecto a la materia agroalimentaria en general- constituye aquí el sistema normativo técnico de cotidiana aplicación en materia de control bromatológico de productos y subproductos cárnicos por parte del SENASA.

La consolidación de funciones en el SENASA tanto de poder de policía de la sanidad animal y vegetal, como agroalimentaria, concluyó con la reciente sanción de la ley nacional 27233<sup>8</sup>, que amplía las competencias del organismo incluyendo las alimentarias de origen agrario, y declarando de “interés nacional” la sanidad animal y vegetal y el control de la calidad e inocuidad de los alimentos.<sup>9</sup>

Por último, por su importancia para las provincias patagónicas en general y Neuquén en particular, cabe considerar la sanción de la ley nacional 24305<sup>10</sup> que crea el Programa Nacional de lucha contra la aftosa, imponiendo al SENASA como autoridad de aplicación, y facultándolo, entre otras atribuciones, para establecer los requisitos técnicos especiales a ser observados en el movimiento de hacienda, productos y subproductos de origen animal, y a establecer zonas y fronteras epidemiológicas, dentro de las cuales se aplicarán medidas técnicas especiales de lucha contra la fiebre aftosa.

Con las facultades derivadas de la ley nacional 24305, por resolución 58/2001<sup>11</sup> SENASA declaró a la provincia de Neuquén como zona libre de aftosa sin vacunación en tanto se encontraba incluida en su totalidad en la región

---

<sup>7</sup> Sancionado el 19 de julio de 1968 y publicada en el Boletín Oficial el 26 de agosto de 1968.

<sup>8</sup> Sancionada el 26 de noviembre de 2015 y publicada en el Boletín Oficial el 04 de enero de 2016.

<sup>9</sup> Para profundizar respecto a la ley nacional 27233 cfr. DE BIANCHETTI, Alba Esther, “Enfoques actuales en materia de sanidad animal vegetal”, en “Temas de derecho agrario. XI Encuentro de Colegios de Abogados” –Compilado por FACCIANO, Luis y POWELL, Candela-, Ed. Colegio Abogados de Rosario, 2016.

<sup>10</sup> Sancionada el 15 de diciembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 1994.

<sup>11</sup> Sancionada el 24 de mayo de 2001 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de mayo de 2001

PATAGONIA NORTE B del anexo II de dicha resolución. Dicho sistema, entre otras medidas, prohibía el ingreso de carne de cerdo fresca y sus subproductos a dicha zona desde ninguna otra. Luego, por resolución SENASA 626/2016<sup>12</sup>, bajo el entendimiento de que no existiría riesgo sanitario si se ingresaba carne de cerdo fresca sin hueso desde la zona libre de aftosa con vacunación a la zona PATAGONIA NORTE B –donde se encuentra la Provincia de Neuquén- declarada libres de aftosa sin vacunación, se habilitó el ingreso de carne de cerdo fresco deshuesada; lo que ocasionó un fuerte impacto en el sector porcino, como se indicará más adelante.

## **2.- La evolución normativa en la provincia de Neuquén en materia de sanidad animal y control bromatológico**

La Constitución de la Provincia de Neuquén, no obstante la reforma de que fue objeto en el año 2006, mantiene en la materia los mismos contenidos que en su original texto de 1957, estableciendo –en síntesis- que corresponde a la Legislatura Provincial dictar el Código Bromatológico, a los municipios dictar las normas sobre faena local de animales y salubridad local, y a las asociaciones de productores ejercer el control de la producción y comercialización de productos agropecuarios.<sup>13</sup> Sin embargo, dicha distribución competencial no ha sido aplicada por los poderes constituidos, sino que por el contrario, a través del Decreto Provincial Nro. 1721/72, la Subsecretaría de Salud dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia del Neuquén, fue designada autoridad

---

<sup>12</sup> Sancionada el 02 de noviembre de 2016 y publicada en el Boletín Oficial el 07 de noviembre de 2016

<sup>13</sup> Las normas de la Constitución Provincial aludidas textualmente indican:

“Art. 86. - El almacenamiento, transporte, comercialización e industrialización de la producción agropecuaria deberán ser controlados por la Asociación de Productores.

Art. 189. - Corresponde a la Cámara de Diputados: (...)Dictar los códigos de aguas, rural, de faltas, de procedimientos, fiscal y bromatológico

Art. 273. - Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: Las de su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; las referentes a su plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones; servicios públicos locales; matanza, mercados, ferias populares y abasto; higiene; cementerios; salud pública; moralidad y costumbres; recreos; espectáculos públicos y comodidad; estética; organización de servicios fúnebres; y, en general, todas las de fomento o interés local.”

sanitaria de aplicación de la Ley 18.284 – Código Alimentario Argentino; y muy posteriormente mediante Decreto 1751/97 se creó una Unidad de Gestión Provincial responsable del Control de Ingreso de Productos Alimenticios, con la finalidad de unificar el accionar de los distintos municipios situados en los puntos de ingreso a la Provincia que fiscalizaban los productos al momento de la entrada al territorio provincial, cobrando una tasa por ello. Posteriormente ambas funciones se unificaron en el año 2011 mediante la sanción de la ley provincial 2766<sup>14</sup>, que creó la entidad autárquica CIPPA –Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios-, generándose así la primer ley que establecía un régimen de control bromatológico en la Provincia y cuya competencia se extendía a la aplicación tanto del código alimentario argentino como al sistema de sanidad animal.<sup>15</sup>

Resulta relevante destacar que la dirección y administración del CIPPA estará a cargo de un Directorio constituido por un director en representación del

---

<sup>14</sup> Sancionada el 25 de agosto de 2011 y publicada en el Boletín Oficial Provincial el 16 de septiembre de 2011.

<sup>15</sup> Conforme al artículo 3 de la norma “ *El CIPPA tiene por objeto ser la autoridad de aplicación -en la Provincia- de las Leyes nacionales 18.284 -Código Alimentario Argentino-; 22.375 -Ley Federal de Carnes-; 22.802 -Lealtad Comercial-; 20.680 -Abastecimiento-, y de toda otra que en el futuro las sustituyan o complementen; realizar el control sanitario, bromatológico e impositivo de todas las materias primas con destino a la elaboración de alimentos para consumo humano provenientes de otras jurisdicciones, así como de los productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la Provincia; realizar actividades docentes o de capacitación vinculadas con la inocuidad, calidad y sanidad de los alimentos; administrar laboratorios de análisis de materias primas, productos alimenticios, material de propagación y de suelos; realizar todo tipo de actividad vinculada con la inocuidad y calidad de alimentos que ingresen, circulen y se expidan en la Provincia, pudiendo realizar controles, inspecciones y cuantos más actos contribuyan a la concreción de su objeto*”. Agregando luego el artículo 4 que “*El CIPPA tiene plena capacidad jurídica para realizar actos, contratos y operaciones relacionadas, directa o indirectamente, con las siguientes funciones:*

- a) *Habilitar en los puntos de ingreso a la Provincia los puestos de control necesarios a efectos de dar acabado cumplimiento a lo establecido en el artículo precedente.*
- b) *Investigar y sancionar, mediante procedimiento sumario, las presuntas infracciones a las leyes puestas bajo su competencia, detectadas en los controles que al efecto se realicen.*
- c) *Impedir el ingreso a la Provincia de productos provenientes de otras jurisdicciones por lugares no habilitados, pudiendo -por sí o por terceros- inspeccionar depósitos, cámaras frigoríficas y otros lugares de acopio y/o distribución de mercaderías.*
- d) *Llevar un registro actualizado de ingresos en el que se dejará constancia de los mismos, detallando en forma clara todos los datos que las reglamentaciones que se dicten soliciten, a fin de contar con un preciso relevamiento estadístico de la información obtenida en cada puesto de control.*
- e) *Suscribir convenios y demás acuerdos con los organismos públicos municipales, provinciales, nacionales; así como con personas físicas o jurídicas, necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones.”*



Ministerio de Desarrollo Territorial, quien ejercerá la Presidencia del Directorio, un director en representación del Ministerio de Salud, un director en representación de la Dirección Provincial de Rentas, un director en representación de la Policía de la Provincia del Neuquén, un director en representación de la organización gremial que nuclea a los trabajadores del CIPPA y un director por cada municipio en cuyo ejido se encuentre habilitado un punto de ingreso, quedando así representados en el organismo los distintos intereses territoriales y sectoriales involucrados, con excepción del sector privado.

En el concreto ejercicio de sus competencias, el organismo aplica el Código Alimentario Argentino – Ley 181284 y Anexo I del Decreto Nacional 2124/71- y el Reglamento Nacional de Inspección de Productos Cárneos –Decreto Nacional 4238/1968- mediante controles efectuados en los medios de transporte en los puntos de ingreso del territorio provincial, imponiendo las sanciones previstas en el sistema nacional. Además de ello, en uso de las competencias conferidas por la ley nacional 22375 y el Decreto Nacional 4238/68, el CIPPA habilita los mataderos destinados a la faena de productos que serán comercializados solo en el territorio provincial – denominados Mataderos tipo B, mataderos tipo C y mataderos rurales, siendo los mataderos tipo A habilitados por el SENASA-, controla posteriormente su actuación, y aplica sanciones de clausura en caso de incumplimiento.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Conforme al Capítulo I, art 1.1.30 del Decreto Nacional 4238/1968 “a) Se entiende matadero-frigorífico tipo "A" a la planta industrial definida en 1.1.30 del presente reglamento. Su habilitación corresponde al Servicio Nacional de Sanidad Animal e incluye el tráfico federal y exportación de los productos y subproductos derivados de la faena y las carnes industrializadas. La limitación de faena quedará establecida según el régimen de animal/hora determinado en el punto 2.2.28 del presente reglamento. b) Se entiende por matadero-frigorífico de tipo "B" al establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos, porcinos y/o caprinos, en número diario máximo de ciento cincuenta (150) bovinos, cien (100) porcinos y trescientos (300) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en estos establecimientos deberán expendirse y consumirse, exclusivamente dentro del territorio de la Provincia en la que están establecidos. c) Se entiende por matadero-frigorífico de tipo "C" al establecimiento autorizado para faenar bovinos, porcinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de ochenta (80) bovinos, cincuenta (50) porcinos y ciento sesenta (160) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en éstos establecimientos deberán expendirse y consumirse exclusivamente dentro del territorio de la Provincia donde están establecidos. Los establecimientos tipo B y C podrán solicitar la habilitación del Servicio Nacional de Sanidad Animal para poder realizar el tráfico federal previa verificación de las condiciones de construcción operativas y administrativas que establezca dicho Servicio para satisfacer los requisitos mínimos que exija dicho tráfico federal. d) Se entiende por matadero rural al establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de quince (15) bovinos y treinta (30) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en éstos establecimientos deberán expedirse y consumirse exclusivamente dentro de la localidad para la que expresamente fuese autorizado. Serán habilitados excepcionalmente cuando razones de abastecimiento lo justifiquen.”

### **3.- Actuales conflictos judiciales en la provincia de Neuquén en materia agroalimentaria**

Como se observa, la Provincia de Neuquén no ha sancionado un régimen normativo alternativo al nacional en la materia –como lo habilitaría su Constitución Provincial-, limitándose a regular el modo de aplicación de la normativa nacional que, por imperio de ésta misma, debía ser aplicada por las provincias dentro de su jurisdicción territorial.

No obstante ello, y aun cuando no debieran presentarse dificultades como las que se generaron cuando la Provincia de Buenos Aires, en virtud de su propio sistema normativo, pretendió requerir a establecimientos provinciales una registración adicional a la requerida por el SENASA, y que fuera resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Molinos Río de la Plata contra Pcia de Buenos Aires” el 10 de febrero de 2009<sup>17</sup>, igualmente se han presentado reclamos de comercializadores agropecuarios contra el sistema provincial.

Sin embargo, en estos casos el planteo de los comercializadores finca en considerar inconstitucional el hecho de que el control de las autoridades provinciales se realizara en el ingreso de la Provincia, actuando como una especie de barrera aduanera interna, violando así la pretensión de mercado único pergeñada en la Constitución Nacional, y particularmente en el artículo 9 y concordantes de la misma.

Así enmarcado el debate no se cuestiona por ninguna de las partes la competencia de la Nación para dictar el Código Alimentario Argentino y las normas de sanidad animal y vegetal, sino que se sostiene que la atribución conferida por el mismo sistema normativo nacional a las provincias para aplicar esas normas en la jurisdicción provincial es ejercida irregularmente, pues se utilizaría para crear una especie de barrera interna. El conflicto ha sido planteado en las causas “Sucesores de Williner SA c/ Provincia de Neuquén” y “Arcor SA c/

---

<sup>17</sup> El fallo ha sido comentado por PASTORINO, Leonardo Fabio en “Del Código Alimentario...” op cit, remarcando el hecho de que la CSJN ha resuelto el caso utilizando un criterio de interpretación infraconstitucional y ponderando los aspectos prácticos del funcionamiento del sistema agroalimentario.

Provincia de Neuquén” ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>18</sup>, habiendo obtenido los actores en ambas causas una medida cautelar por la cual se ordena a la Provincia que se abstenga de ejercer el control bromatológico y sanitario sobre los productos elaborados por ellos, hasta tanto se emita sentencia firme. A los efectos de la concesión de la medida cautelar, sostuvo lacónicamente la Corte en el primer caso enunciado que *“ello es así, en tanto la Provincia del Neuquén pretende realizar inspecciones sanitarias sobre determinados productos por el hecho de que han sido elaborados en otra jurisdicción e ingresan a su territorio para su comercialización y en lugares distintos al previsto por el Sistema Nacional de Control de Alimentos, esto es, en las “bocas de expendio” en contravención al artículo 19 del Decreto 815/99, disposición que esta Corte ha considerado complementaria del artículo 3 de la ley 18284”* -la negrita nos pertenece-.

Para decidir la concesión de la medida cautelar, la Corte Suprema referenció la sentencia emitida por ella misma en la causa “Logística La Serenísima y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de 09 de diciembre de 2015, en la que declaró la inconstitucionalidad de los artículos de la ley 6059 de la Provincia de Mendoza que habilitaban la fiscalización bromatológica e higiénico sanitaria de los productos lácteos al ingresar a la Provincia, indicando que dicho sistema normativo repugnaba al Decreto 815/99 en cuanto establece que la habilitación de los productos por parte de la autoridad sanitaria nacional permite su comercio en cualquier provincia, sin perjuicio del control que ésta pudiese realizar “en las bocas de expendio” -cfr. art 19 decreto 815/99- lo que implicaría limitar la posibilidad de control provincial solo al local de ventas mayorista o minorista.

De modo que, conforme a la línea jurisprudencia expuesta, el actual sistema de fiscalización agroalimentario en la Provincia de Neuquén aparentemente debería ser reorganizado a los efectos de que el mismo tipo de control que hoy ejecuta en los puntos de ingreso a la Provincia se traslade hacia las bocas de expendio

---

<sup>18</sup> “Sucesores de Alfredo Williner SA c/ Neuquén, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, 03 de mayo de 2016 y “Arcor SA c/ Neuquén, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, 20 de septiembre de 2016.

mayoristas o minoristas, en cumplimiento del art 19 del Decreto 815/99 y la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Una segunda línea de conflictos judiciales que a la fecha mantiene la Provincia de Neuquén se refiere al sistema normativo federal de protección del status sanitario de región libre de aftosa sin vacunación. Como ya indicáramos, el SENASA emitió en su momento la Resolución 58/2001 mediante la cual declaró a la región Patagonia B –en la cual se encuentra la Provincia de Neuquén- como zona libre de aftosa sin vacunación, impidiendo el ingreso de carne de cerdo fresca desde el norte de la barrera sanitaria del Río Colorado. Ello produjo un doble efecto benéfico para la producción local: en primer lugar, habilitó importantes mercados internacionales al obtener el máximo status sanitario en el marco de la Organización Internacional de Epizootías, y en segundo lugar, permitió un desarrollo relevante de la producción porcina local al configurarse esta barrera sanitaria a la vez, en una barrera comercial, que impedía el ingreso de cortes de cerdo desde el norte de la misma.

Sin embargo, como también ya se indicó, mediante Resolución SENASA 626/16 se flexibilizó dicha barrera sanitaria, posibilitando el ingreso de carne de cerdo fresca sin hueso desde el norte de la misma. La alarma de los productores porcinos patagónicos fue inmediata, habida cuenta de que dicha medida ponía en peligro las dos situaciones valiosas anteriormente indicadas. Dichos intereses fueron atendidos por los gobiernos provinciales, a punto tal que las provincias de Rio Negro, Neuquén y Chubut –cada una en forma individual- interpusieron acciones judiciales tendientes a invalidar el acto administrativo del SENASA que flexibilizaba la barrera sanitaria. El argumento fundamental utilizado, que fue de recibo por los juzgados federales competentes a los efectos de otorgar las medidas cautelares peticionadas, es que en la motivación de la resolución 626/2016 no se hizo mención alguna a los avances sanitarios que habrían ocurrido al norte de la barrera sanitaria que evidenciarían que se habría eliminado el riesgo sanitario y que, ahora, el ingreso de carne de cerdo fresco sin hueso no pondría en riesgo el status sanitario en el sur. A ello se sumó la invocación del principio precautorio que justamente en Europa se desarrolló tanto en el ámbito del derecho alimentario como en el ámbito del derecho ambiental, a los efectos

de restringir medidas públicas o actos particulares que evidenciaran riesgos sanitarios.

Frente a dichas demandas judiciales, la justicia federal entendió reunidos los recaudos para una medida cautelar interina, pero en lugar de suspender los efectos del acto administrativo impugnado –que es la medida cautelar típica en el proceso contencioso administrativo- habilitó su mantenimiento sujetando el ingreso de la carne de cerdo fresca sin hueso y sus subproductos, al otorgamiento de un certificado veterinario internacional que, en aplicación del sistema de control previsto en los reglamentos de la Organización Internacional de Epizootias, indicara que no existía riesgo sanitario.<sup>19</sup>

Al así decidir, el Poder Judicial utilizó un criterio particular pues merituyó la norma nacional a la luz del sistema normativo de la Organización Internacional de Epizootias, y aplicando el sistema previsto por este organismo internacional, entendió habilitado el ingreso del producto cárnico a la zona libre de aftosa sin vacunación proveniente de una zona libre de aftosa con vacunación, siempre que un científico veterinario indicara en cada caso concreto la inexistencia de riesgo luego de haber realizado los tests serológicos previstos en la normativa internacional. Si bien, como se dijo, dichas proposiciones han sido realizadas en el marco de una resolución cautelar, resulta difícil avizorar que el juzgador se aparte de tales líneas de razonamiento al momento de dictar la sentencia final.

Estos últimos fallos mencionados, relacionados con la aplicación del principio precautorio en materia de control bromatológico y sanidad animal, y la consecuente aplicación de normas técnicas internacionales para resolver una situación concreta planteada, evidencian la limitación que irán teniendo progresivamente las provincias en el ámbito del control bromatológico y de sanidad animal, derivadas especialmente del carácter técnico de la materia regulada como de la evolución jurídica nacional fuertemente tendiente a la centralización tanto de la regulación como de la actividad administrativa de control en distintas materias, entre ellas el agroalimentario y de sanidad animal.

---

<sup>19</sup> “Santangelo Juan Carlos y otros c/ SENASA s/ amparo” Juzgado Federal de Neuquén, 23 de noviembre de 2016, confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca en fecha 16 de diciembre de 2016; y que luego fuera aplicada también en la causa “ Provincia de Neuquén c/ SENASA s/ amparo” en trámite ante el mismo Juzgado Federal de Neuquén en fecha 05 de diciembre de 2016.

# Evolución de la legislación de aguas en la provincia de Salta

---

RAFAEL ÁNGEL FIGUEROA<sup>1</sup>

**Resumen.** Creí útil como punto de partida para servir de guía a un estudio más profundo sobre el Derecho de Aguas, puntualmente en lo que hace a mi provincia, bosquejar ésta aproximación o referencia a los proyectos y leyes de la materia, partiendo desde el año 1901. La fecha no es casual, el tema es que la legislación anterior, estaba condensada en disposiciones dictadas por el Cabildo de Justicia y Regimiento de la Ciudad de Salta, organismo éste que fuera disuelto por ley en febrero de 1825, quedando la administración del agua en la órbita del Poder Ejecutivo, hasta la vigencia del Código Rural de 1884, quien otorga competencia para el otorgamiento de concesiones a las Municipalidades.

## 1.- Introducción

El Código Civil aprobado en 1869, que entra en vigencia el 1 de mayo de 1871, no resuelve los problemas que traen aparejados los usos del agua pública ni contiene los principios de la legislación de aguas. Regula en relación al dominio de ésta, declarándolas como bienes del dominio público de la Nación o las Provincias o corresponden al dominio de los particulares. Siendo el tema de aguas facultad no delegada al Congreso de la Nación queda éste dentro del ámbito provincial. Salta, atribuye competencia para el otorgamiento de concesiones o permisos de uso del agua pública a las Municipalidades y a falta de estas, a la Comisión Municipal.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho UCASAL. Vice director del Instituto de Derecho Ambiental y la Sustentabilidad UCASAL. Ex Jefe del Programa Legal de la Secretaria de Recursos Hídricos Salta.

El Código Rural de Salta de 1884, transcribía en su título tercero la ley de irrigación española, siendo criticada en su tesis doctoral por el Dr. Manuel Castello, quien expresaba que aun siendo dicha legislación útil al manejo del agua, ésta no se adecua a los principio federal que rige nuestro orden político, con lo que resulta contradictorio al sistema amén de vulnerar principios del nuevo Código Civil (1869). Cabe aclarar que este código fue reformado en 1903.

## **2.- Proyecto de Ley de Irrigación de 1901 (Dr. Julio Cornejo)**

Siendo Ministro de Gobierno el Dr. Julio Cornejo eleva a consideración de la legislatura, el proyecto de ley de irrigación de su autoría. La Cámara de Senadores modifica algunos artículos del proyecto y lo eleva a consideración de la Cámara de Diputados en 1908. Los Diputados trataron el proyecto en 1928, siendo el mismo rechazado ya que disponía que el dominio público (al que pertenecían las aguas según el Código Civil) esté limitado por el derecho que los particulares tienen adquiridos sobre el recurso agua, lo que implicaba subordinar el dominio privado al público. Así expresaba este proyecto: Art. 1º Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las aguas del dominio público. Art. 2º El dominio público está limitado por el derecho que los particulares tengan válidamente adquiridos.

Si bien el proyecto bajo análisis no fue convertido en ley, rescatarlo en la evolución de la legislación de aguas es importante, porque es el primer esbozo de legislación en la materia y sienta principios propios del Derecho de Aguas.

Las aguas de ríos y arroyos pertenecen al dominio público.

Reconoce derechos adquiridos con anterioridad.

Principio de inherencia del agua a la tierra.

Contempla concesiones de usos permanentes y eventuales.

Caducidad por el no uso del recurso por el término de 10 años para concesiones reconocidas con anterioridad al dictado de esta ley.

Caducidad por el no uso del recurso, transcurrido un año, en las nuevas concesiones.

La Autoridad de Aplicación es el Departamento de Irrigación.

Las resoluciones de la Junta de Regantes son apelables ante el Poder Ejecutivo, y su decisorio ante el Poder Judicial.

La situación sanitaria de la ciudad de Salta en especial, se encontraba en una verdadera crisis, que puede ser resumida en el informe y pedido de auxilio que realiza el Presidente del Consejo de Higiene local, a la Nación, expresando “No sería exagerado hoy, comparar a la ciudad de Salta con un lazareto flotante de dimensiones colosales ; tal es la cantidad de enfermos y la cantidad de agua que brota a la superficie ... Por otra parte la mala calidad del agua que se bebe , la carencia de aguas corrientes, de cloacas etcétera, son factores poderosos que explican elocuentemente , la insalubridad actual, factores que solamente el auxilio de los poderes nacionales puede corregir”<sup>2</sup>.

### **3.- Código Rural de 1903**

Es reformado el código rural de 1884, en enero de 1903 y ordenado por Ley Nº 667. Este código consta de dos partes, conteniendo la primera parte 97 artículos y la segunda parte concluye con el Art. 126 el que dispone la derogación de su anterior.

Nos interesan los títulos 14 y 15 que puntualmente refieren al uso del agua. El Título 14 -De los Terrenos de Regadíos- Art. 108, sostiene que los propietarios de terrenos que tengan derechos adquiridos a la propiedad de las aguas de ríos, arroyos o acequias comunes, podrán regar sus terrenos sujetándose a las siguientes normas: Ejecutar las obras necesarias para no perjudicar a terrenos inferiores con las aguas excedentes o sobrantes, evitándose que estos se inunden. Deben mantener sus acequias limpias y con el ancho y capacidad necesaria para conducir el caudal concesionado, evitando rebalses sobre terrenos adyacentes. Deben dirigir las aguas sobrante a canales naturales o en su defecto por acequias que lo conduzcan a estos. Están obligados a remarcar la boca-toma para posibilitar el control del caudal captado. Los dueños de acequias que atraviesan caminos públicos, deben construir puentes o empedrar su cauce para evitar derrames e inundaciones sobre el camino o terrenos adyacentes. Los dueños de

---

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Higiene, 1901 p. 2 y 3.



acequias comunes están obligados a contribuir para el mantenimiento de éstas, en la proporción de sus derechos.

En su Art. 109, impone una serie de multas para los infractores de las obligaciones impuestas a los usuarios, y en su Art.110, le otorga competencia para imponer y percibir el monto de las multas, a la Autoridad Municipal.

El Título 15 -Del régimen de las aguas; Art. 112 posibilita que los caudales libres de ríos, arroyos y las liberadas luego de su uso por el propietario, podrán ser concedidas a los particulares que las peticionan ante el Poder Ejecutivo, el que las otorgará cumplimentado los siguientes requisitos. Toda concesión se otorga sin perjuicio de terceros y salvo el derecho de propiedad. Las aguas concedidas para un uso determinado, pueden ser destinadas a otro diverso con permiso de la Municipalidad, siempre que no se necesitare más caudales ni altere la calidad del agua. Toda concesión será acordada en litros segundos. El solicitante deberá acompañar a la solicitud el plano o croquis de la acequia y boca-toma con determinación del punto de arranque, la distancia que atraviesa hasta llegar a su terreno, la superficie a irrigar y las obras de artes necesarias para la conducción de caudales. El Poder Ejecutivo ordena la publicación del pedimento por el término de treinta días, y sin oposición de terceros interesados se otorga la concesión o en su defecto se tramita por vía sumarísima la oposición formulada. Con informe favorable de la Municipalidad, se otorga la misma.

Las disposiciones legales existentes hasta este momento, no pueden ser consideradas como legislación de aguas. Solo trata la cuestión de uso agrícola en forma reglamentaria. No refiere usos especiales del recurso agua, dando a entender que si pueden existir otros usos, cuando expresa que las aguas concedidas para un uso determinado, pueden ser usadas en otros, sin mencionarlos.

La legislación de aguas en la provincia, se inicia sin lugar a dudas con el dictado del Proyecto de Ley de Irrigación del Dr. Julio Cornejo en 1901, el que puede ser considerado un verdadero Código de Aguas.

#### **4.- Ley de Irrigación N° 1636 del Dr. Joaquín Castellanos (1919)**

En el mes de diciembre de 1919, el Gob. Dr. Castellanos remite al Ministro de Obras Públicas de la Nación el proyecto de ley de aguas, el que es sancionada en 1921 como Ley N° 1636.

Compuesta por dieciséis títulos dispuestos en 219 artículos. Su título primero dispone sobre el dominio de las aguas y disposiciones generales. El tít. 2º, regula los derechos y obligaciones de los concesionarios de agua para riego. El Tít. 3º, regula los derechos y obligaciones de concesiones dadas para uso poblacional, uso industrial y fuerza motriz. El Tít. 4º dispone sobre la construcción de canales de irrigación. El Tít. 5º, regula la construcción de canales de desagües. El Tít. 6º, refiere sobre la distribución del agua. El Tít. 7º, establece el reconocimiento del derecho al uso del agua. El Tít. 8º, regula sobre las nuevas concesiones a otorgarse. El Tít. 9º, establece los impuestos, contribuciones, canon por el uso del recurso agua y las multas que pudieren aplicarse a los usuarios del recurso. El Tít. 10º, legisla sobre las servidumbres de acueducto y desagües. El Tít. 11º, dispone sobre la administración del agua, la que podía ser realizada mediante concesiones o en forma directa por el propio usuario. El Tít. 12º, fija las atribuciones y deberes de la Junta Superior de Irrigación. El Tít. 13º, fija las funciones y competencia de los subdelegados. El Tít. 14º, refiere los compartidores. El Tít. 15º, establece las atribuciones y deberes de los funcionarios que conforman la autoridad de aplicación, refiriéndose a los Inspectores, Delegados y Subinspectores. El Tít. 16º, resulta novedoso al imponer normas sobre la preparación de proyectos de obras de irrigación, desagües y fijar cuando las mismas sean ejecutadas por la provincia, los recursos económicos para su ejecución.

La intervención federal en forma inexplicable derogó la misma, sin siquiera dictar instrumento legal alguno que así lo disponga.

Su sistematización es muy similar al Proyecto del Dr. Julio Cornejo de 1901, y sus principios pueden sintetizarse en los siguientes:

Principio de inherencia absoluta del agua al suelo.

Reitera que sus normas regulan toda agua que el Código Civil las considera como del dominio público.

Todo usuario del recurso debe revalidar su título en el término de un año ante la Junta de Irrigación.

Quien detenta derechos reconocidos con anterioridad debe ratificarlos en el término de 2 años ante la Junta de Irrigación.

Respeto y reconoce derechos adquiridos.

#### **5.- Proyecto de Ley de Irrigación del Dr. Joaquín Corbalán (1925)**

En el año 1925, el Gobernador de la provincia, Dr. Corbalán envía al Congreso el Proyecto de Ley de Riego. Fundamento la necesidad del dictado de esta ley en el manejo irregular y caótico del recurso agua.

En efecto, el mal uso del recurso se traduce en el ingreso a los inmuebles beneficiarios de concesiones de riego, de caudales superiores a los necesarios o desproporcionados a la superficie cultivada, lo que provoca derrames y anegamientos de zonas bajas, que se traducen en focos palúdicos, con un serio compromiso de la salud pública.

Su sistematización es igual a la ley del Dr. Castellanos, manteniendo el título especial, respecto a la preparación de proyectos y ejecución de obras hidráulicas y de los recursos económicos para su ejecución.

Conformada con 16 títulos, los que resultan iguales a los de la Ley N° 1636 (Dr. Castellanos), dispuestos en 210 artículos. Este proyecto no contiene una exposición de motivos, ni refiere que la misma pretende dar vida a su antecedente inmediato que es la Ley Castellanos. Nunca fue tratada en el Congreso.

#### **6.- Proyecto del Gobernador Dr. Julio Cornejo (1928)**

Este proyecto reflota aquel que presentara el Dr. Julio Cornejo, siendo Ministro de Gobierno en 1901 (ahora, gobernador de la provincia).

Fue rechazada de plano por los miembros de la Cámara de Diputados, al sostener estos, que no puede sobreponerse los derechos de particulares, sobre

bienes dominiales. Tuvo este proyecto una fuerte crítica de la doctrina y el periodismo local<sup>3</sup>.

La importancia del proyecto, al margen del error de subordinar los bienes del dominio público del Estado, a un pretendido derecho adquirido por los particulares, fue expresar que el derecho que reconoce a los particulares, es el de uso del recurso agua con un fin de aprovechamiento productivo y establece como usos especiales; 1) el de agua potable o bebida. 2) para riego de terrenos. 3) para uso industrial. 4) para producción de fuerza motriz.

### **7.- Proyecto del Dr. Juan C. Cornejo Linares e Ing. Juan Dates (1946)**

El 29 de Mayo de 1946, el Gobernador Lucio Alfredo Cornejo, eleva a la Cámara de Diputados el Proyecto de Cód. de Aguas, redactado por el Dr. Juan C. Cornejo Linares y el Ing. Civil Juan W. Dates.

Por Decretos N° 4954 se crea una Comisión Redactora del Proyecto de Código de Aguas, integrada por once miembros (Decreto N° 5604), los que luego de la segunda sesión plenaria se dividen en tres subcomisiones encargadas de redactar los aspectos legales y técnicos y recopilar antecedentes doctrinarios.

Dicho proyecto debía versar sobre los siguientes puntos. El dominio de las aguas y disposiciones generales. De los derechos y obligaciones de usuarios del agua para riego. De los derechos y obligaciones de concesionarios de aguas para las poblaciones, bebida, uso industrial y fuerza motriz. De los canales de riego. De los canales de desagües. De las defensas y reparos para las márgenes. De la distribución del agua. De las nuevas concesiones otorgadas. Del régimen financiero, impuestos, contribuciones, cánones y multas. De las servidumbres de acueducto y desagües. De la administración del agua. De la dirección de la administración. Atribuciones y deberes de los inspectores, delegados y

---

<sup>3</sup> “Los proyectos de ley de riego y el dominio de las aguas” Nota del diario El Intransigente del 3 de agosto de 1928, insistía en su prédica de que, como lo sostiene el proyecto de 1901 reproducido en 1928, no es posible admitir bajo ningún punto de vista, de que los particulares tengan derechos válidamente adquiridos, ni menos que el dominio público este limitado por esos derechos, con respecto del Estado de sus bienes públicos.” Citado por el Dr. Atilio Cornejo, en su obra “Contribución a la Historia del Derecho de Agua de Salta”, p. 127, Publicación del Instituto de San Felipe y Santiago de Estudios Históricos de Salta 1980).

compartidores. De la preparación de los proyectos y construcción de obras de riego desagües y recursos para su ejecución.

El proyecto de ley es aprobado por la Comisión de Estudios designada por Decreto Nº 4954 y remitida para su tratamiento al Poder Legislativo para su tratamiento.

### **8.- Ley Nº 775/46 Código de Aguas de la Provincia 1946**

El proyecto de ley es aprobado por el Poder Legislativo, convertido en ley en noviembre de 1946. Se advierte en este código de aguas, la exposición de motivos que funda sus principios y articulado. En efecto, es la primera de las leyes de uso del agua que viene precedida de una exposición de motivos, que funda las normas legales contenidas en dicho cuerpo legal.

Los autores expresan que dos principios fundamentales los han guiado para la redacción del anteproyecto. “El primero; es que el agua es un bien del dominio público y por lo tanto inenajenable, por lo que los derechos que pueden adquirir los particulares sobre la mismas, si bien están protegidos por la Constitución Nacional, se refieren exclusivamente al uso del agua con fines de utilidad pública; el segundo, es la protección de los derechos legítimos adquiridos por terceros sobre el uso del agua pública. Este segundo principio tiene como límite al primero, dado que en el uso de un bien público el interés individual deja de ser legítimo cuando el mismo no es aprovechado en miras del interés general”<sup>4</sup>.

Cada artículo lleva dos notas, la primera son los antecedentes en las que se dan las fuentes inmediatas y la otra los fundamentos, en la que se expresa la razón que ha guiado a los autores para redactar el artículo en cuestión. Igualmente, refiere la bibliografía consultada y textos legales no solo de nuestro país sino del extranjero (Ley de Aguas de Bolivia, Prusia, España, Portugal. Brasil, Perú, Méjico y Estados Unidos de Norte América).

En su momento fue un código moderno, fuente de los códigos de aguas de las provincias de Jujuy, Tucumán, Santiago de Estero, La Pampa y Río Negro.

---

<sup>4</sup> Ley Nº 775/46 Exposición de Motivos.

Los principios que sostiene pueden sintetizarse en los siguientes:

El agua es un bien del dominio público. Inajenable.

El derecho que concede es el uso, con fines de utilidad.

Califica su uso, como «común» y «especiales».

Protección de los derechos adquiridos.

Se concede un volumen por ha. en forma limitada (0,75 cml/ha./seg.).

Declarar el agua como cosa pública, salvo disposición del Cód. Civil.

Crea la Administración Gral. de Aguas de Salta (autárquica), como autoridad de aplicación del código (A.G.A.S.).

Reconoce la formación de consorcios de usuarios del agua pública, los que carecen de facultades en cuanto a la administración del recurso agua.

Las críticas que generó esta ley, fueron: Su fuerte sentido estatista ; ordenar en su texto la conformación de la autoridad de aplicación, la que en la práctica fue anulada tras múltiples intervenciones, dándosele al Administrador General, las facultades del Consejo General (Art. 81 autorizaba su intervención ante irregularidades en su funcionamiento, con autorización de la Legislatura), y el principio de inherencia absoluta del agua a la tierra, que hoy vulnera abiertamente principios básicos ambientales. Se hizo necesaria una actualización de este cuerpo legal, tras su vigencia de más de cincuenta años.

### **9.- La crisis de la Autoridad de Aplicación**

El fuerte carácter estatista de la Autoridad de Aplicación del Código de Aguas ordenado por Ley 775, dio como resultado final un inmenso Organismo (AGAS), que si bien fue pionera en el estudio de proyectos y ejecución obras hídricas de envergadura en todo el territorio provincial, termino sus días como un enorme organismo incapaz de mantener el rumbo de desarrollo y productividad dedicado al cobro del canon de uso del recurso agua, y al ser la prorrata (parte integrante del valor del canon) destinada a satisfacer los gastos o costos de la administración y distribución del recurso, dispuesta con un sentido político o de

favoritismo a ciertos sectores productivos de la Provincia, impidió tal política el desarrollo financiero del sector hídrico.

Durante la gestión del Gobernador Dr. Juan Carlos Romero, se dicta el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 69, luego ratificado por ley N° 6842 “Principios para la Formulación del Régimen del Dominio Público Hidráulico de la Provincia”. Consta este instrumento consta de tres capítulos.

El Capítulo 1º expresa el “Objeto de la Ley” y sostiene la necesidad de modernizar el régimen jurídico del dominio público hidráulico de la provincia y su aprovechamiento, ajustándolo a los principios que se formulan en la presente ley. Tal fin será logrado mediante la redacción de un nuevo código de aguas y la redistribución competencial en materia de obras para el aprovechamiento de las aguas.

El Capítulo 2º dispone las pautas “Del Nuevo Código de Aguas”, en el que se autoriza al Gobernador a celebrar un contrato de obra intelectual con al menos tres juristas de destacada versación en la materia, a los fines de redactar el anteproyecto de Código de Aguas, que recoja las más modernas orientaciones tales como las contenidas en la Carta del Agua del Consejo de Europa, el Plan de Acción de Mar del Plata de las naciones Unidas y la Declaración de Río de Janeiro, emitida por la conferencia de las Naciones Unidas para el medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

El código debe prever que la aplicación del mismo, el ejercicio de potestades propias del poder de policía del Estado en la materia y la solución de todas las controversias que surjan por la aplicación de sus normas, correspondan a la competencia de una autoridad dotada de las debidas potestades para ello, siendo esta autoridad compuesta por tres miembros que acrediten capacidades suficientes en el conocimiento del Derecho de Aguas, en Economía de Recursos Naturales e Ingeniería Hidráulica, inamovibles por lapsos prolongados y cuyas decisiones jurisdiccionales puedan ser revisadas por vía judicial, hasta la instancia superior.

En la redacción del código, se deberá imponer el principio de la atribución del dominio público en materia hidráulica a la Provincia, consagrado en el Cód. Civil Art. 2340 inc. 3º, incluso el poder de policía sobre las aguas privadas. El principio

constitucional de la centralización normativa y descentralización en la ejecución de las normas, ello en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la provincia en su Art. 6º tercer párrafo y la participación de los concesionarios o usuarios del agua en la gestión del recurso, tal como lo dispone el Preámbulo de la Constitución y la valoración que del mismo, sostiene el Art. 9 de la Constitución de la Provincia.

Orienta la ley comentada, a los redactores del anteproyecto, respecto a; la necesidad de referir la experiencia de funcionamiento de los consorcios vinculados al riego y a las obras hidráulicas; declarar que las concesiones otorgadas conforme esta ley, se encuentran protegidas por las garantías constitucionales de la propiedad (C. Nac. Art. 17 y 73), consecuentemente dispone la protección de los archivos de la ex Administración General de Aguas de Salta, fundamentalmente aquellos que reconocen el derecho de uso del agua pública.

En el Capítulo 3º se dispone la Reformulación de Competencias, disponiendo que las obras necesarias para el aprovechamiento del recurso agua, corresponden ser ejecutadas por el Gobierno de la Provincia cuando las mismas involucren aguas inter provinciales o se traten de obras de interés general o aquellas que por su envergadura, costos o efectos de las mismas, sean declaradas de competencia provincial por la reglamentación del código.

Estas pautas dan origen al nuevo código en la materia, que sobre la estructura de la vieja ley 775, cambia su filosofía adoptando un aggiornamiento incluso de sus fuentes principales (Código de Aguas de la provincia de Córdoba (Proyecto del Dr. Joaquín López) y de la Provincia de Santa Cruz.

#### **10.- El Código de Aguas ordenado por Ley Nº 7017**

Sobre la maquetación de la Ley Nº 775, se dicta el nuevo código ordenado por Ley Nº 7017<sup>5</sup>.

En su redacción se han respetado las pautas contenidas en la Ley Nº 6842 como también la Ley Nº 6845 “Principios para la Organización de los Consorcios”. Se incorporaron como nuevos institutos los siguientes:

---

<sup>5</sup> Boletín oficial Nº 15.569 del día 11/01/99.



Consortios de Usuarios del Agua Pública: los que se constituyen como personas jurídicas de derecho público sin fines de lucro, gozan de autarquía, son entes públicos no estatales, con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado con arreglo a las prescripciones del código de aguas, su reglamentación, estatutos y supletoriamente aplican los principios generales del derecho administrativo, en todo lo relativo a las funciones públicas que les han sido delegadas (Art. 191 Naturaleza Jurídica).

Su existencia surge desde la fecha del Acto Administrativo dictado por la Autoridad de Aplicación del Código de Aguas (actualmente la Secretaria de Recursos Hídricos, dependiente del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable), que los reconoce como tal, siendo el consorcio responsable del suministro, distribución del agua, evacuación de sus excedentes en su zona de influencia, y a tales fines, de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma, con sujeción a lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación (Art. 192 Efectos Jurídicos).

La norma del Art. 190, dispone la “Formación” del consorcio, expresando que el acto administrativo que dicta la Autoridad de Aplicación fijará los fines específicos del mismo y los límites de su actuación, debiéndose incluir entre otros, la representación legal de sus miembros, la administración y distribución de caudales en función de los distintos usos y categorías de los derechos empadronados, con criterios de equidad y eficiencia. Tramitarán las cuestiones de carácter administrativo que se susciten en su zona de influencia y resolverán los conflictos que se planteen entre los usuarios con motivo del uso y de la preservación de las aguas (se constituyen como jueces de agua de primera instancia, funciones éstas atribuidas en el viejo código a los Intendentes de Aguas). Deben contar con una registración actualizada de los derechos de agua que contenga: titularidad, tipo de uso, categoría de derechos concedidos, dotaciones y vuelcos autorizados (información brindada por la Autoridad de Aplicación). Tienen facultades de disponer la suspensión de entrega de dotación a los usuarios que, conforme disposiciones del código, les corresponda dicha sanción (incumplimiento de disposiciones legales; falta de pago de prorrata o canon de uso; etcétera). Pueden adquirir o locar bienes muebles o inmuebles,

contratar personal y disponer su remoción. Deben dictar su propio estatuto, el cual es aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.

Los estatutos, deben contener como mínimo, las normas que regulen la realización de las reuniones de la Asamblea General de Usuarios, así como la constitución y renovación de los órganos de gobierno del consorcio, sus funciones y atribuciones (Art. 194). El acuerdo de dos o más usuarios resulta suficiente para la conformación del consorcio, obligando a los demás usuarios a integrarlo (Art. 188 y 195).

Tribunal de Aguas: Este Tribunal está integrado por personas especializadas en los temas hídricos, y conforme Código de Aguas, Art. 308, tienen competencia en toda controversia, reclamo o cualquier situación litigiosa, siempre que no haya sido solucionada por la Autoridad de Aplicación, o bien lo resuelto por ésta no satisfaga o resulte inequitativa para el reclamante.

El procedimiento para actuar ante éste Tribunal está regulado por el Decreto Nº 1.100, el que expresa que la instancia se abre con la interposición del recurso, acompañado de la expresión de agravios, por escrito y ante la Autoridad de Aplicación, dentro de los diez días hábiles de haber sido notificado de la resolución apelada.

La resolución dictada por el Tribunal de Aguas, podrá ser revisada por vía de apelación ante la Autoridad Jurisdiccional (Juzgado en lo Contencioso Administrativo), continuando con la vía recursiva ante la Corte de Justicia de la Provincia.

Criterio de Peligro: Contempla la defensa contra los efectos dañosos de las aguas, disponiendo en cuatro capítulos su tutela.

Regula la conservación de las aguas, facultando a la Autoridad de Aplicación, disponer de las medidas necesarias para prevenir, atenuar o suprimir los efectos nocivos de y en las aguas, entendiéndose por tales, los daños que por acción del hombre o de la naturaleza, puedan causar a personas o cosas (Art. 159).

Conceptualiza la contaminación diciendo que, se entiende por tal, las aguas que por cualquier causa son peligrosas para la salud, no aptas para el uso que se les dé, perniciosas para el medio ambiente o la vida que se desarrolle en el agua o

álveo, o que, por su olor, sabor, temperatura o color, causen molestias o daños (Art. 160).

En relación a inundación, erosión hídrica y sedimentación, dispone que las obras necesarias para evitar inundaciones, cambio o alteración de los cauces, corrección de torrentes, encauzamientos o eliminación de obstáculos en los cauces públicos, se ejecutaran bajo el régimen de fomento o prorrata. Respecto a la reconducción de las aguas por causas naturales, le corresponde al Estado las obras tendientes a tal fin, y si las mismas son realizadas por particulares, requieren el permiso de la Autoridad de Aplicación. En caso de urgencia las mismas pueden ejecutarse en forma inmediata notificándose de tal situación a la Autoridad de Aplicación. Las obras de defensa realizadas por particulares, sean o no usuarios del agua pública, deben ser siempre comunicadas a la Autoridad de Aplicación, la que debe aprobarlas en forma previa.

La desecación de pantanos, puede ser ejecutada por los particulares previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, pudiendo los ejecutores extraer del terreno del dominio público o privado del Estado, con la autorización correspondiente, la tierra, arena o piedras necesarias para esas labores.

Línea de Ribera: dispone el Código, que su determinación se realizará conforme el criterio establecido por el Art. 2577 del Código Civil, hoy reformado en la técnica o método de determinación, por la Ley 26.944, que ordena el nuevo Código Civil y Comercial.

Uso productivo del Agua: Orienta el uso del recurso a la productividad, desalentando la existencia ociosa de las concesiones, o la especulación sobre el valor económico de inmuebles beneficiados, (Art. 52 inc. b).

Incentivos: Con miras a optimizar el uso del recurso, se establecen incentivos tales como el estímulo previsto en el Art. 74, que a partir de obras de mejoramiento o aplicación de técnicas especiales, pueda el concesionario regar mayor superficie que la concedida, no abonando tributo por ésta mayor extensión, estando obligado a comunicar a la Autoridad de Aplicación tal circunstancia. Este estímulo durará el tiempo que se justifique la permanencia de la optimización o cambio de titularidad del inmueble beneficiado.

Principios sobre la aguas interjurisdiccionales y de unidad de cuenca: El Código en su Art. 13, regula el principio de aprovechamiento de las aguas interprovinciales, propiciando la constitución de tratados o convenios con sus limítrofes aplicando los criterios de la unidad de cuenca, previo intercambio de información, de proyectos y estudios pertenecientes a éste ámbito hidrográfico, evitándose especialmente el impacto nocivo y el cercenamiento de las demás provincias integrantes de la cuenca, con arreglo a lo estatuido por el Art. 125 de la Constitución Nacional.

Tipos de usos especiales: En relación a ellos amplía los tipos de usos especiales del recurso, regulando: Abastecimiento de poblaciones; irrigación; industrias; pecuario; energía hidráulica; minería; Acuicultura; termo-medicinales y recreativo.

Un avance novedoso en el Derecho de Aguas Provincial, es el imponer el principio de inherencia relativo del agua al suelo, variando sustancialmente éste tema con la vieja legislación.

En efecto, el usuario puede en el caso de irrigación, regar cualquier zona o parte del inmueble beneficiario de concesión, posibilitando así la rotación de suelos y la conservación de los mismos (Art. 71). Puede cambiar el destino, extensión o proporción mayor que el que resulte del título de concesión, previa autorización expresa de la Autoridad de Aplicación y razón fundada, teniéndose en cuenta que el mismo no deberá producir daños a terceros o contaminación.

Principios básicos que rigen el nuevo Código:

Es el que sostiene que el agua es una, y forma parte del ciclo hidrológico, principio que es tomado de la exposición de motivos de la Ley 775, que a la vez lo toma del Proyecto de Ley Española de 1886, el que se resume a respetar los ciclos hidrológicos.

El segundo principio cardinal, es que el agua es un recurso natural y no puede legislarse sobre ella sin tener en cuenta la íntima relación e interdependencia que tiene con los demás recursos naturales, es decir, con el suelo, la flora, la fauna, la energía, los recursos panorámicos y escénicos, el aire y los minerales.

El tercer principio es de carácter jurídico, y ha sido tomado de García Goyena, al hablar de las restricciones y límites del dominio, ya que las aguas día a día se convierten en necesarias y esenciales para la vida del hombre, no siendo su dominio absoluto sino de un uso y goce conforme a un derecho regular, no solo defendiendo el principio a la vida, sino permitiendo la existencia de la vida misma.

Salta, Junio de 2017.

# Principios jurídicos aplicables a la actividad frutícola de la provincia de Río Negro

## Ensayo para su construcción<sup>1</sup>

---

DIEGO RAMIRO FUENTES<sup>2</sup>

**Sumario.** I. Presentación. II. Principios jurídicos: estructura lógica. III. Principios de la actividad frutícola de la Provincia de Río Negro: a) Principio protectorio del productor frutícola; b) Principio de formalismo a favor del productor frutícola; c) Principio de improrrogabilidad de la competencia; d) Principio de transparencia y publicidad de los actos; e) Principio de representación; IV. Apreciaciones finales.

### I. Presentación

La fruticultura del Valle de Río Negro<sup>3</sup> es una –sino la principal- actividad de la región norpatagónica argentina, y es una función que trasciende lo meramente económico, para constituirse en un signo cultural que identifica a la región.

---

<sup>1</sup> Monografía presentada a sus efectos evaluatorios en el “IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial”, a realizarse en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, los días 1 y 2 de junio de 2017.

<sup>2</sup> Profesor por concurso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la cátedra “Derecho de los Recursos Naturales y “Seminario de Derecho Minero, Agrario y de Aguas”. Especialista en Derecho Administrativo. Especialista en Derecho Laboral Individual, Colectivo y de la Seguridad Social. Investigador graduado externo.

<sup>3</sup> El área es de una extensión estimativa de 135.000 hectáreas bajo riego, en las que se desarrolló una agroindustria de empaque, conservación y elaboración de productos industrializados, orientada desde sus inicios en los años treinta del Siglo XX, hacia la exportación principalmente a Brasil y Europa (actualmente de jugos y fruta en fresco, absorbiendo un 70-80% del volumen total). Representa además el grueso del producto agropecuario regional y de la producción nacional de manzanas y peras, involucrando a más de 60.000 trabajadores, familiares, asalariados, permanentes y transitorios, rurales y no rurales. La producción está fuertemente concentrada en la región de los valles norpatagónicos, representando el 90% del total producido, y tiene a Río Negro como la principal provincia productora, según datos del INDEC, año 2015.

El derecho agrario, a lo largo de los años ha diseñado diferentes reglas que tuvieron por fin dar respuesta al conflicto planteado en el marco institucional de la actividad agrícola.

Lejos de receptar recetas importadas de otras latitudes, estas normas tienen por mérito ser derecho eminentemente local. Ese signo -trivial para el operador jurídico acostumbrado a resolver casos desde el plexo jurídico federal- resulta, por el contrario, trascendental si se quiere entender el conflicto, desde una visión que rescate la coyuntura socio – política del problema.

Pues bien, sin perjuicio de esas reglas, subyacen una serie de principios jurídicos elaborados desde el derecho agrario, que subyacen tanto de la legislación tejida en los últimos años, como de la jurisprudencia emanada de los tribunales locales. Estos principios, indudablemente van a ser de enorme importancia para cualquier operador jurídico que tenga por principal meta atravesar aquellos conflictos que no se encuentren expresamente reglados en la actividad frutícola.

Finalmente, la dilucidación –o la iluminación- de esos principios, podrían ser potenciales pautas futuras para el legislador, quien expresamente las podrían señalar dentro de los cuerpos normativos de la actividad frutícola rionegrina.

## **II. Principios jurídicos: estructura lógica**

No es objeto del presente trabajo abordar las cuestiones de “principios” y “reglas”, los que son más propios de un trabajo de filosofía de derecho que de un ensayo sobre la fruticultura. No obstante, no se pueden dejar de señalar algunos puntos sobre la construcción lógica de los principios, como base necesaria para llevarnos a analizar: a) si existen principios normativos dentro del derecho agrario rionegrino; b) en caso de así serlo, cuáles son; y c) si esos principios tienen igual validez o si, por el contrario, existen principios de mayor relevancia que otros.

Fue el profesor Ronald DWORKIN, quien criticando el positivismo analítico – postulado de un sistema jurídico construido solamente por reglas-, opuso un

sistema jurídico integrado también por otro tipo de normas que él denomina “principios”.

Estos, se distinguen de las reglas en que su aplicabilidad a un caso, no es una cuestión de “todo” o “nada”, sino que depende del peso relativo del principio en contraste con el de otros principios relevantes<sup>4</sup>. Como explica el filósofo Carlos Santiago NINO, para Dworkin, los principios no podrían conformar un sistema jurídico si se aceptara la regla del positivismo analítico de “regla de reconocimiento” (ya que esta regla identifica a las normas del sistema por su origen o fuente y aquellos principios no son reconocidos por los jueces por derivar de cierta fuente con autoridad) sino porque su contenido se considera válido, apropiado o justo (los jueces norteamericanos no aceptaron por primera vez el principio de Dworkin porque lo dictó un legislador, o por haber sido adoptado en un precedente judicial, sino por considerarlo “un principio justo”)<sup>5</sup>.

Robert ALEXY, en tanto, postuló la teoría de los “mandatos de optimización”. El jurista alemán, presenta su propuesta de estructura lógica de los principios, como derivada de la estructura lógica de las normas. Inicia de las normas “estándar” (las clásicas modalidades deónticas de obligación, es decir el “deber” o “mandato”), ante lo cual las define como deberes “reales” o “definitivos”. Los principios –en cambio– expresarían deberes “ideales” o “abstractos”.

Desde esa primera discriminación entre “normas” y “principios”, Alexy se encarga de analizar la estructura lógica de estos últimos. A la modalidad de las reglas (“obligatorias”) les opone un extremo adicional: la “optimización”. Así, mientras que una regla de obligación establece un deber simple y llano de hacer “x”, un principio, establece la obligación de optimizar “x”. Esa estructura lógica “x” sería un objeto de optimización empírico, es decir “no normativo”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> DWORKIN R. “Los derechos en serio” (“Taking Rights Seriously”), pág. 61; Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1977.

<sup>5</sup> NINO, Carlos Santiago, “Introducción al análisis del derecho”, págs. 125 y 126, Ed. Astrea, 1980, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Para el teórico alemán, una norma de derecho fundamental puede ser “principio” o “regla”: los primeros son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades teóricas existentes. Ante ello, los principios son mandatos de optimización. Por el contrario, las reglas son normas que solo pueden ser o no cumplidas. ZARATE Castillo Arturo, “Alexy Robert, Teoría de los derechos fundamentales” en “Cuestiones Constitucionales. Revista



### III. Principios jurídicos aplicables a la actividad frutícola.

El plexo jurídico de la provincia de Río Negro en la actividad frutícola se puede construir a la luz de varias normas fundamentales.

Primeramente, la Constitución de la Provincia de Río Negro enuncia reglas concretas aplicables a la actividad frutícola y su entorno entre otras: el reconocimiento al trabajo como “un derecho y un deber social” (Art. 39) y los derechos reconocidos a los trabajadores (Art. 40); la tierra considerada como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad (art. 75); la declaración de que la economía está al servicio del hombre, y debe satisfacer sus necesidades materiales y espirituales, cumpliendo el capital con su función social (art. 86); la defensa de la producción básica y riquezas naturales contra la acción del privilegio económico, la promoción de su industrialización y comercialización, procurando su diversificación e instalación en los lugares de origen, y la declaración de interés provincial de la actividad exportadora de los productos básicos de la economía rionegrina, etc. (art. 91).

Pero es a través de un par de normas fundamentales –sancionadas a inicios del presente siglo– desde donde los poderes públicos rionegrinos buscaron dar solución a la crisis económica constante del sector frutícola.

El complejo normativo frutícola, se compone de una serie de leyes que construyeron el edificio normativo desde el cual se reflejó la actividad en los últimos años, y a partir de las cuales la jurisprudencia local fue dinámicamente interpretando sus reglas, moldeando las realidades sociológicas que encierran, y reconociendo a los actores sociales involucrados.

Es a partir de ese *aleph* normativo rionegrino, que se puede avizorar que, por más de que el legislador local no haya introducido expresamente en el texto positivizado determinados principios (como sí lo hacen otros cuerpos normativos, verbigracia, la legislación privada laboral), ni que la judicatura los haya mencionado en sus sentencias, sí en cambio son extraíbles determinados “mandatos de optimización” –en la terminología de Robert Alexy– que pueden

extraerse de este bagaje normativo, de la realidad sociológica del conflicto, y que potencialmente van a fundamentar o no, las decisiones que tomen los órganos de aplicación del sistema jurídico y –en definitiva- van a sostener la justicia de la resolución.

Me atrevo brevemente a ensayar algunos de los principios que subyacen en la amalgama jurídico – sociológica de la Provincia de Río Negro y que pueden ser aplicables a la actividad frutícola.

a) *Principio protectorio del productor frutícola:*

Tradicionalmente se entendió al derecho agrario como un instrumento para plasmar los fines de política agraria. Pues bien, un sector del derecho agrario más moderno, mira además de la producción, al sujeto agrario *como un sujeto a tutelar* por su función en la producción, y por el rol para el desarrollo de otros intereses que hacen al bien común<sup>7</sup>.

La estructura social de la fruticultura de la cuenca del río Negro, se compone de diversos tipos de productores familiares, denominados “chacareros”, y empresarios con distintos niveles de integración, llamados “fruticultores”. Siguiendo a la profesora Belén Alvaro<sup>8</sup>, es dable decir que los datos claves de la región y la fruticultura, demuestran que hay dotaciones de recursos que

---

<sup>7</sup> La definición no resulta unánime, entre ellos, Antonio VIVANCO –citado por el profesor PASTORINO Leonardo-, identifica como fines de toda política agraria, el fin económico, el ambiental, pero también el de seguridad y bienestar social. De este fin, extrae los principios de que “la distribución de las cargas y beneficios agrarios, deben regularse jurídicamente en relación a la capacidad productiva y al progreso social” y que “la normatividad jurídica agraria, protege los recursos naturales y la actividad agrícola por el interés social que representa la producción agropecuaria para la satisfacción de las necesidades vitales”. También el propio PASTORINO, sostiene que los contratos tienen que mantenerse en la esfera de influencia del derecho agrario, y no considerarse de derecho comercial, correspondiendo interpretarlo bajo una perspectiva tutelar respecto al productor agrario. Para mayor ampliación del tema, sugerimos la lectura del artículo de PASTORINO, Leonardo Fabio, en “Derecho y política agrarios y agroalimentarios”, en “10º Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario”, Rosario, 2014. De igual modo, esta concepción del derecho agrario moderna, subyace en la jurisprudencia rionegrina, entre otros en “SAHORA S.A. c/ UNIOVEG EXPOFRUT S.A. s/ Ordinario” (12/08/2013), Justicia de 1º Instancia de General Roca, que ha dicho “...normativa como la aquí expuesta, a la que remite la Ley Nº 3993... ha sido establecida en virtud de la disparidad en la que se encuentra el productor, ante el empaquetador o comercializador, tendiendo como es sabido, a proteger a la parte más débil de la relación jurídica, que queda sujeta a los avatares del comercio, y de la voluntad del exportador, trasladando al más débil el riesgo de la actividad...” Símbolos similares en “Constanzi Edgardo” (24/02/2014, Cámara de Apelaciones de Cipolletti) y “Cortese Nicolás” (21/09/2012, Cámara General Roca).

<sup>8</sup> ALVARO, María Belén, “Estrategias de reproducción social de los productores chacareros. Estudio de caso de una localidad del Alto Valle”; pág. 23 y 30, Revista de la Facultad 14, 2008, Neuquén.

posicionan diferencialmente a ambas partes, y que colocan a los primeros en la parte más débil de la cadena, por, entre otros factores: a) la existencia de grandes empresas integradas que incrementan el porcentaje de producción propia, debilitando el poder de negociación de los chacareros, quienes se ven obligados a comercializar sus cosechas en forma individual y aislada, en un mercado de primera venta oligopsónico, obteniendo precios residuales<sup>9</sup>; y b) los requerimientos de calidad del mercado externo que impactan en la fruta comprada a terceros, ya que se seleccionan los mejores oferentes, convirtiéndose en factor diferenciador entre los productores primarios. Una de los más recientes impactos en la vinculación entre los productores independientes y las grandes empresas integradas es la formalización de controles a través de las “Buenas prácticas agrícolas”, mecanismo que se presenta como objetivo la construcción de la calidad alimentaria desde la producción primaria, y que se vuelven de cumplimiento obligatorio para los productores primarios valletanos que orienten su producto al mercado internacional<sup>10</sup>; etc.

Esta situación, obligó al estado rionegrino a dar respuesta y a receptar en la práctica este principio. Principalmente a partir de la Ley 3611<sup>11</sup>, “Régimen de Transparencia frutícola”, el que, como ha dicho el profesor Leonardo Pastorino, tiene un objetivo no explicitado en la norma, que es el de proteger al sector primario como parte presumida débil en la estructura regional<sup>12</sup>; y la Ley 3993, de

---

<sup>9</sup> A partir de los años 80, las empresas trasnacionales de la cadena, en tanto núcleo hegemónico del sector, han protagonizado procesos de integración bajo distintas modalidades. La compra de chacras para producción propia, contratos con productores pro la adquisición de ciertas cuotas de fruta por adelantado, fueron parte de los mecanismos que les permitieron obtener el control de proporciones mayoritarias y crecientes de producción, de la comercialización tanto interna como externa. De tal manera aumentaron sus márgenes de decisión en la comercialización. Ya en la primera década del Siglo XXI, solo 10 firmas concentraban más del 80% de exportaciones al tiempo que aproximadamente el 50% del volumen de fruta de pepita exportada de Rio Negro, la proveían los pequeños y medianos productores. Hoy, se identifican 6 empresas, por las fusiones.

<sup>10</sup> Aunque su aplicación sea voluntaria y gradual, según las capacidades de cada productor, las exigencias internacionales están convirtiendo estas prácticas en obligaciones tendientes a la protección de los consumidores finales. El productor deberá evaluar en todo momento la necesidad de ajustar sus prácticas a los nuevos requerimientos internacionales, la normativa nacional vigente y sus propias capacidades técnicas y económicas para cumplirla.

<sup>11</sup> Modificada por leyes 3799/03, 3879/04, 3905/04, 4186/07 y 4585/10.

<sup>12</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *“Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA”*, pág. 56, Ed. Abeledo Perrot, 2011, Buenos Aires.

creación de la “Mesa de Contractualización Frutícola”, cuya constitucionalidad fue declarada en varios precedentes rionegrinos<sup>13</sup>.

Este principio protectorio se verifica desde un doble matriz, en tanto la ley contiene tanto una regulación y fundamentación sobre el contenido de los deberes y obligaciones de las partes (derecho sustantivo), como las normas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que consagra el derecho sustantivo (derecho adjetivo).

Así, desde esta doble amalgama normativa, se extraen reglas concretas que dan sentido al principio protectorio, a saber:

1) Perfil sustantivo, a través de reglas de fondo, entre otras:

1.1.) aquéllas que establecen el derecho del productor de supervisar el proceso de clasificación de la fruta y a acceder a un comprobante con su resultado (art. 7º);

1.2.) la presunción de calidad, por la que si el empacador o el industrial no acredita que el productor supervisó el proceso de clasificación, o que éste fue debidamente notificado, no podrá alegar resultados de clasificación o porcentuales de descarte que, apartándose de lo convenido, sean desfavorables para el productor (art. 8º);

1.3.) la creación del “Fondo Especial de Desarrollo y Emergencia Frutícola”, para promover el desarrollo de la actividad, asistir a productores en situaciones de contingencias climáticas, generar información, etc. (art. 22).

2) Perfil Adjetivo: la instrumentación de normas procesales con un claro tinte de protección al productor, con la finalidad de perseguir judicialmente el cobro de la fruta o el cumplimiento del contrato, entre ellas:

2.1) opción por el proceso sumarísimo o sumario (art. 30);

---

<sup>13</sup> Entre los últimos decisorios, citamos “RAMIREZ Norma Elizabeth c/ ECOFRUT S.A. s/ sumarísimo s/ Casación”, (04/06/2014, Superior Tribunal de Justicia), en donde se sostuvo –entre otros conceptos- que “...la parte demandada no probó que la integración de los contratos de compraventa con el precio establecido por la “Mesa de Contractualización Frutícola” creada por la Ley provincial Nº 3993, le produjera un perjuicio de naturaleza patrimonial efectivo e irreparable, por lo que un pronunciamiento del Tribunal en tales circunstancias resolvería un caso hipotético y no una efectiva colisión de derechos”.

2.2) elección de juez del domicilio, sea del actor o del demandado (art. 30 in fine);

2.3) beneficio de litigar sin gastos, sin trámite alguno (“principio de gratuidad”<sup>14</sup>), (art. 31<sup>15</sup>).

2.4) embargos y disponibilidad de la fruta u otra medida cautelar que crea necesaria para asegurar que la satisfacción de su derecho no se torne ilusoria, sin necesidad de fianza real u otra contra cautela distinta a su fianza personal, siendo el contrato de fruta y/o los comprobantes de entrega y/o declaración jurada del productor, para acreditar la verosimilitud del derecho (art. 32).

2.5) previo a la ocurrencia de la instancia judicial, se plantea la alternativa de la mediación (art. 33).

Ha hecho aplicación de este principio, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de General Roca, en “Cortese Nicolás”, al expresar que *“...No puede negarse la posición dominante de empresas como la aquí demandada que siendo de los principales exportadores, dominan el mercado y son hasta reguladores del precio. La ley provincial citada viene a hacerse cargo en gran parte de esta cuestión, aunque la realidad económica y social no siempre puede encausarse con las leyes. Es menester para ello que la voluntad de la LEY sea acompañada por los jueces, atendiendo además a criterios de justicia, poniendo coto a los abusos que pueden darse en la economía de mercado, no para aniquilar éste sino por el contrario para favorecerlo con buenas prácticas (...) Quienes hemos podido en distintos roles, durante décadas observar el mercado de frutas y las prácticas del mismo, no podríamos en verdad desconocer que lo que en principio nace como un buen negocio para ambas partes, concluye muchas veces siendo una pesadilla para la más débil a quien se le pone en la encrucijada de conformar liquidaciones que no se corresponden con la realidad y condiciones pactadas o no cobrar y tener que recurrir a lentos procesos cuyos efectos repercutirán de modo*

<sup>14</sup> Busca favorecer al elemento económicamente débil en la relación agraria, y desde luego de la relación procesal (art. 31, Ley 3611).

<sup>15</sup> Principio que subsistirá mientras que no haya una resolución judicial firme que lo revoque por acreditarse que tiene suficientes recursos para afrontar las cosas del proceso.

*inmediato por las limitaciones económicas y financieras para continuar con la actividad realizando tareas culturales, poda, abono, curas, etc. El legislador se ha hecho eco de esa realidad con leyes como la 3611 y es deber de los jueces hacer que estas no caigan en letra muerta...”<sup>16</sup>*

También se ha receptado este principio en “Constanzi Edgardo”, según el cual *“...Si bien el fallo de primera instancia no observa interés u orden público inmiscuido en el tema, no puede dejar de señalarse que el régimen rionegrino de la fruticultura trasunta una clara política legislativa para la protección de una actividad esencial para la Provincia, por sus implicancias económicas y sociales. La regulación y el poder de policía de los recursos naturales ubicados en el suelo de cada economía regional, así como los aspectos económicos vinculados a la explotación del suelo y la producción de recursos locales esenciales, o bien aspectos de comercio y producción local, no constituyen -en este caso- sino la puesta en acción de los mecanismos de desarrollo económico y social, enderezados al cumplimiento de fines esenciales de la Provincia (arg. art. 124 y ccdtes. Const. Nac.) para alcanzar el bien común...”<sup>17</sup>.*

Finalmente, se destacó el principio “in dubio pro productor frutícola” en “Sahiora S.A.”, a saber *“... Normativa como la aquí expuesta, a la que remite la Ley Nº 3993 (cuya inconstitucionalidad se pretende), ha sido establecida en virtud de la disparidad en la que se encuentra el productor, ante el emparador o comercializador, tendiendo como es sabido, a proteger a la parte más débil de la relación jurídica, que queda sujeta a los avatares del comercio, y de la voluntad del exportador...”<sup>18</sup>.*

*b) Principio de formalismo a favor del productor frutícola:*

<sup>16</sup> “CORTESE Nicolás José c/ SALENSTEIN FRUIT S.A. s/ Ordinario”, Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería, 21/09/2012.

<sup>17</sup> “CONSTANZI Edgardo c/ INTERRUPCIÓN S.A. s/ sumarísimo”, 24/02/2014, Cámara de Apelaciones de Cipolletti.

<sup>18</sup> “SAHIORA S.A. c/ UNIVERG EXPOFRUT S.A. s/ Ordinario”, 12/08/2013, Juzgado en lo Civil, Comercial y de Minería de 1ra Instancia, General Roca.

El sistema básico de transparencia frutícola, se encuentra orientado a dar protección a la parte más débil de la cadena, que como vimos precedentemente, es el productor primario.

Como fruto de esa finalidad de protección, se deriva a partir del complejo normativo que forman las reglas Nº 3611 un ambicioso esquema formal, que establece la organización de registros de los actores intervinientes en la cadena, cuya inscripción la tacha de “obligatoria”<sup>19</sup> (art. 3º); una minuciosa requisitoria para los contratos de compraventa frutícola (por escrito, con detalle de la fruta, especie y variedad e identificación de las chacras y volumen comprometido, condiciones de entrega, pautas para clasificación y control, condiciones de venta, precio mínimo, formas de pago, unidad de medida, moneda de pago, etc.)<sup>20</sup> (Art. 4º); constancia de recepción obligatoria al momento de la entrega de la fruta, que contenga nombre o razón social del vendedor y comprador, detalle de la fruta comprometida, indicando especie y variedad e identificación de las chacras y cantidad entregada; la creación del “Registro Provincial de Instrumentos Jurídicos”, destinado a regular la vinculación en la comercialización de frutas (contratos, fideicomisos, maquila u otros que tengan igual fin (art. 16)<sup>21</sup>, lo que hace efectivo el precepto de la Ley 25.113 de Maquila que, por un lado, impone a las provincias crear registros públicos donde inscribir los contratos agroindustriales referidos a ella (art. 7º) y, por otra parte, extiende las disposiciones de la ley a “todos los contratos que tengan por objeto la provisión de materia prima de naturaleza agropecuaria para su procesamiento, industrialización y/o transformación” (art. 46), categoría en la que quedarían incluidas las ventas simples, como las previstas por la ley rionegrina 3611 a la industria<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Obligatoria para el otorgamiento de las correspondientes habilitaciones, circulación y toda tramitación provincial.

<sup>20</sup> La ley 4186 incorporó a estos requisitos, la exigencia de que en el convenio figure la “fecha límite para la entrega al productor de la liquidación final de la compraventa”, receptando así uno de los principales problemas que directamente afectaban a la parte más débil de la producción.

<sup>21</sup> Tal recaudo será de obligatoriedad para el acceso a los beneficios impositivos que establece la ley (art. 21).

<sup>22</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, op. citada, pág. 58.

c) *Principio de improrrogabilidad de la competencia:*

La ley 3611, como precedentemente vimos, establece un principio a favor del productor frutícola, quien sea que se presente como actor o demandado, puede requerir que la causa se radique ante el juez civil de su domicilio, “siendo nula toda cláusula o convención que importe la renuncia de esta facultad” (art. 30).

Ha hecho aplicación de este principio la Cámara de Apelaciones de Cipolletti, en “Constanzi”, al sostener que “...*La regla general en materia de competencia es la improrrogabilidad, y la excepción que viene dada sólo en materia territorial y exclusivamente patrimonial, y se trate de asuntos transigibles (vid. Palacio y Alvarado Velloso, Cód. Comentado, Tº 1, pág. 267); carácter este que no reviste la opción o facultad del productor en el marco del art. 30 de la Ley 3611 (...) Si bien los arts. 1, 2 y ccddes del CPCC admitirían en cierto marco la “prórroga”, aparece una ley especial que la veda en esta materia concreta, con lo que subsiste a este respecto el principio general de la improrrogabilidad, en caso de que el productor primario ejerza la opción...*”<sup>23</sup>

Este último precedente, es didáctico en explicar –ante una cláusula contractual que prorrogaba la jurisdicción- los fundamentos de esa “improrrogabilidad”: “...*Las disparidades de poder en la contratación -a las que se hizo referencia- facilitaron la incorporación en el contrato de una cláusula “ab initio” nula, que en sus efectos prácticos implica a) erradicar al “juez natural” según las reglas de la competencia, no sólo del art. 30 de la ley 3611, sino también del propio Código Procesal Civil y Comercial; con desmedro de la ley local de jurisdicción dictada a resultas del ya citado precepto constitucional; b) obligar a la parte débil de la relación a litigar a más de mil kilómetros de su domicilio y del lugar de celebración y cumplimiento del contrato; c) es el actor (productor primario) quién reviste la calidad de parte débil del contrato, y no la sociedad anónima demandada; d) se obligaría “a priori” al productor primario a litigar ante tribunales lejanos para los cuales la problemática de la fruticultura y su impronta económica y social en la Provincia de Río Negro, puede resultar, en buena medida, extraña y desconocida...*”

---

<sup>23</sup> “CONSTANZI Edgardo c/ INTERRUPCIÓN S.A. s/ sumarísimo”, 24/02/2014, Cámara de Apelaciones de Cipolletti.



d) *Principio de transparencia y publicidad de los actos:*

Por este principio, los actos y relaciones que vinculen a los diferentes actores de la cadena frutícola, son pasibles de una alta publicidad, y de amplio acceso a todos los sectores. De acuerdo a este axioma, se vedaría la posibilidad de establecer pautas “confidenciales” o acuerdos secretos. La registración obligatoria de los contratos, verbigracia, elimina la posibilidad de omitir algunos de los requisitos obligatorios, o de asentar cláusulas leoninas.

Signo de este principio, es el “Sistema Básico de Información Orientativa del Complejo Frutícola”, creado por Ley 3460<sup>24</sup>, quien difunde la información sobre precios mínimos para la negociación entre las partes y para casos de mediación, incluso la información de la publicación del “stock” en frío, conforme leyes 3107 y 3264 (art. 17, Ley 3611).

La ley 4585<sup>25</sup> –reformativa de la Ley 3611- amplió los efectos de este principio, en su faceta punitiva, estableciendo que “Todos los empacadores, industrializadores, frigoríficos y comercializadores de productos primarios, que no cumplan con el registro de instrumentos de vinculación con los productores, serán publicados en el Boletín Oficial. La Secretaría de Fruticultura es el organismo responsable de ejecutar dicha penalidad”. (Art. 2º, que incorpora el art. 22 bis a la ley 3611).

e) *Principio de representación:*

La decisión sobre la actividad frutícola encuentra representados a los diversos actores que intervienen en la cadena frutícola. Bien podría haber establecido el complejo normativo, que las decisiones sobre la actividad quedaran reservadas a la autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Sancionada el 28 de noviembre de 2000.

<sup>25</sup> Sancionada el 15 de octubre de 2010.

<sup>26</sup> No obstante, el sistema no es perfecto. Pero es perfectible, y el modelo asentado puede derivar en la práctica hacia una “democracia corporativa”, y quizás este principio sería más visible en el caso de que los representantes sean directamente elegidos por el colectivo de los productores, comercializadores, etc. Pero el mérito del complejo es la posibilidad de que se escuche a todos los sectores involucrados en la cadena y la importancia de las funciones asignadas.

Pero, por el contrario, decisiones de peso en la materia contractual se dejan en manos de una “Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola”, integrada por el titular de la cartera de la actividad frutícola de la provincia –o un representante designado por éste ad hoc-, dos representantes de los productores designados por la “Federación de Productores de Río Negro y Neuquén”, dos representantes del sector compuesto por el empaque, la industria, y comercialización designados uno por la “Cámara Argentina de Fruticultores Integrados” (C.A.F.I.), y otro por la “Cámara de Industria y Exportación de Jugos Concentrados de Manzanas, Peras y Afines” (C.IN.EX.) y dos legisladores, uno en representación del bloque mayoritario y otro del minoritario (art. 29, ley 3611)<sup>27</sup>.

Este principio, también se construye a partir de la “Mesa de Contractualización Frutícola”, que tiene por objeto definir anualmente los costos y precios, de la fruta de pepita que regirá para su producción, conservación, acondicionamiento e industrialización, las condiciones de pago, y las cláusulas de ajuste de los valores (Ley 3993<sup>28</sup>, Art. 1º). Citando al profesor Pastorino, podemos decir que es “*un modelo de participación sectorial con orientación del Estado para su organización, funcionamiento y toma de decisiones*”<sup>29</sup>.

La mesa, se encuentra integrada por representantes de todos los sectores, a saber: a) cuatro de la producción primaria designados por la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén; b) dos del sector de acondicionamiento, conservación y comercialización de la fruta designados por la C.A.F.I.; c) dos del sector de la transformación de la fruta designados por C.IN.EX.; d) dos del Poder Ejecutivo; e) tres del Poder Legislativo –dos por la mayoría y uno por la minoría; f) uno por invitación en representación del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 2).

Las resoluciones de la mesa son vinculantes, y deben trasladarse a la contratación individual de cada productor primario con el empacador y/o

---

<sup>27</sup> Entre los objetivos de esta comisión, están las de: a) auditar los alcances de la norma; b) gestionar la transparencia en el negocio frutícola; c) seguimiento, promoción, vigilancia y control de los instrumentos de vinculación que establece la norma; d) establecer las formalidades y requerimientos de los registros; e) ser ente de mediación de la ley 3611; f) funciones que por reglamentación se dispongan.

<sup>28</sup> Sancionada el 8 de Septiembre de 2005.

<sup>29</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, op. citada, pág. 57.

juguero correspondiente y a los términos estipulados en la Ley 3611 y modificatorias (art. 7º).

f) *Apreciaciones finales*

1) La actividad frutícola de la Provincia de Río Negro, se ha visto sometida a factores de diferente incidencia que la pusieron en crisis, siendo principalmente afectado el eslabón más débil de la cadena, que resulta precisamente el productor frutícola.

2) Ante esa situación, el Estado rionegrino ha dado respuesta a través de la promulgación de un conjunto de leyes que tendieron a dar protección al productor, sentando reglas de orden público, y buscando dar transparencia al negocio frutícola.

3) Esa tarea fue acompañada en la dinámica jurisprudencial, a través de distintos decisorios que fueron construyendo interpretaciones de los distintos institutos legislativamente fijados.

4) De esa argamasa jurídica, se pueden ensayar diferentes principios aplicables a la actividad, los que –mas allá de las reglas- pueden formularse como “mandatos de optimización” a la hora de evaluar los conflictos jurídicos planteados.

5) En esa inteligencia, si bien legislativamente no se encuentran positivizados, es posible encontrar estos principios, los que definitivamente son aplicables a la actividad frutícola

6) Dentro de los principios ensayados, resulta ser el “principio protectorio a favor del productor” el de mayor relevancia, en su doble aspecto “sustantivo – adjetivo”.

7) El resto de los axiomas ensayados implican mandatos de optimización que podrían ser de aplicación en caso de inexistencia de reglas concretas en el conflicto planteado, o que pueden funcionar como informadores de todo el ordenamiento agrario frutícola.

# La regularización de tierras rurales en la provincia de Corrientes

---

GUILLERMO GAPEL REDCOZUB<sup>1</sup>

**Resumen.** El bloque legislativo local que aborda el problema de la informalidad dominial rural se compone de la Ley N° 5.836, modificada por Ley N° 6.211 y reglamentada por el Decreto N° 2.427/08. Esta normativa crea un Plan de Regularización Dominial que presenta imprecisiones jurídicas notables, pero más importante aún, se basa en el controversial procedimiento administrativo previsto en la Ley Nacional N° 24.374, el que se ha intentado adaptar al plano provincial con relevantes inconsistencias. Además, responde a un paradigma regularizador que recibe objeciones por su ineficacia para combatir las razones de fondo que ocasionan la informalidad.

## 1. Introducción

Como consecuencia de las exigencias legales previstas para la adquisición de derechos reales entre vivos (art. 1892 CCCN), de las complejidades y los altos costos de los procesos de usucapión y sucesorios, de las prácticas inmobiliarias inveteradas que se reducen a la suscripción de boletos de compraventa, de la situación de grave vulnerabilidad socioeconómica de amplios sectores de la población rural, y de la ausencia o falencia de las políticas nacionales y locales en la materia, entre otros factores, la informalidad dominial de las tierras rurales parece incrementarse velozmente. La extensión del fenómeno resulta difícil de medir, en parte debido a la misma naturaleza de la tarea (asentamientos geográficamente dispersos, de ardua localización y acceso), y en parte porque el Estado no ha dedicado suficiente atención política y recursos para completar el relevamiento.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular Regular de la asignatura Derechos Reales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: [guillermogapel@gmail.com](mailto:guillermogapel@gmail.com)

En el 2012 el Senado correntino trató la cuestión en ocasión de instrumentar una serie de modificaciones al Plan de Regularización de Tierras Rurales que se había sancionado unos cuatro años antes. En el debate producido en el recinto se mencionó que el problema agobiante de la falta de vivienda y de la migración desde el sector rural hacia las ciudades se origina en la carencia de seguridad en la tenencia de la tierra por parte de los pobladores rurales. Se hizo referencia a que la regularización prevista sufría dificultades porque los colonos no estaban en condiciones de cubrir los gastos necesarios (como los de confección de mensuras), y que se tornaba imperioso que el Estado se haga cargo de estos costos. También se explicó que el plazo estipulado en la norma anterior había fenecido, por lo que debían proceder a prorrogarlo<sup>2</sup>. Producto de esta última reforma legislativa, el Plan de Regularización Dominial local adquirió su fisonomía actual.

## **2. El Marco Normativo Correntino**

La problemática de las irregularidades dominiales rurales es abordada por el derecho local mediante la Ley Nº 5.836, sancionada el 11/06/2008 y modificada por Ley Nº 6.211 del 05/06/2013. La norma fue reglamentada por el Decreto Nº2.427 (22/10/2008).<sup>3</sup>

En su versión actualizada esta ley declara la emergencia habitacional con carácter permanente de los asentamientos poblacionales pendientes de regularización en las áreas suburbanas y rurales del territorio provincial (art. 1). Crea el Plan de Regularización Dominial (PRD), cuyos objetivos centrales son: promover el acceso a los títulos de dominio, en especial para ciertas áreas consideradas prioritarias<sup>4</sup>, formular e implementar planes para incorporar y

---

<sup>2</sup> Extracto de la Versión Taquigráfica de la 26ª Sesión Ordinaria del Honorable Senado de la Provincia de Corrientes, celebrada el 27/09/2012.

<sup>3</sup> No se incluye en la ponencia el estudio de la Ley Nº 6124 de Desarrollo Rural porque entre sus objetivos específicos o centrales no se encuentra el de promover la regularización dominial, aunque el Instituto de Desarrollo Rural que ella crea pueda eventualmente contribuir a dicho propósito.

<sup>4</sup> En el Decreto Reglamentario se dispone que revisten carácter de áreas prioritarias aquellas cuyos pobladores se encuentren bajo formas jurídicas precarias de ocupación (sin título de propiedad) o estén asentados en zonas bajas, inundables y/o sometidas a condiciones ambientales desfavorables (art. 1). Los parámetros elegidos aquí son inidóneos, o bien por redundantes o bien

asignar tierras a las explotaciones agropecuarias de menor escala, y articular con los Colegios Profesionales y los Municipios la ejecución del PRD (art. 2).

Establece quiénes serán los beneficiarios del PRD (art.5), los requisitos que se deben cumplir para acceder a las ventajas previstas en la normativa (art. 4), y cuáles son los supuestos que quedan expresamente excluidos (art. 7).

Los sujetos comprendidos en el PRD son: las personas físicas poseedoras de inmuebles o de una fracción de inmueble y su núcleo familiar; el cónyuge superviviente y los herederos del ocupante que hayan continuado la ocupación del inmueble; ciertos convivientes (que cuenten con una antigüedad determinada, hayan recibido trato familiar del ocupante y continúen en la ocupación del inmueble luego de su fallecimiento); y los que mediante acto legítimo fuesen continuadores de “dicha” posesión (refiriéndose, aparentemente, a cualquiera de las anteriores).

No pueden acceder al régimen de la Ley los poseedores de “otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda”, ni tampoco pueden regularizarse inmuebles de superficie superior a las 200 has.

El procedimiento se destina específicamente para aquellos beneficiarios que acrediten una posesión pública, pacífica y continua previa al 01/01/2005<sup>5</sup>, que en el inmueble funciona una unidad productiva familiar o que tiene como destino principal el de casa habitación única y permanente, y que además cumpla con las características previstas en la reglamentación catastral y municipal.

Instaura la gratuidad para todos los trámites que los beneficiarios deban realizar y que sean de jurisdicción provincial, decretando que “en ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de

---

por insensatos (¿para qué regularizar a familiar en terrenos inundables o contaminados?¿no deberían ser relocalizadas en vez de arraigadas en esos inmuebles desfavorables?).

<sup>5</sup> De acuerdo al art. 9 del Dec. Reg., los interesados deberán acreditar su posesión presentando boleto de compraventa (con firma certificada por escribano o Juez de Paz), escritura de cesión de derechos posesorios o hereditarios a favor del beneficiario, constancia de pago de impuestos y servicios, constancias de haber realizado mejoras (en caso de existir), constancia policial de residencia del beneficiario y su grupo familiar, plano de mensura (si lo tuviere). En caso de que el ocupante “primigenio” hubiese fallecido, los beneficiarios que deseen acogerse al régimen deberán además probar el vínculo con el causante y el cumplimiento de los restantes recaudos exigidos (mediante declaratoria de herederos y/o proceso de información sumaria).

tasas, sean estas administrativas o judiciales, que recaigan sobre el inmueble.” (art. 6).

Como nota sobresaliente se generan dos procedimientos regularizadores, uno para asentamientos de más de una familia y otro para asentamientos familiares (arts. 8 y 9). Los veremos en detalle a continuación.

### 3. El mecanismo regularizador

Cuando el asentamiento esté constituido por más de una familia, la autoridad de aplicación comenzará por evaluar la factibilidad técnica, jurídica y económica de la regularización. En caso de necesidad se podrá solicitar la cesión, compra y/o expropiación de predios colindantes para su asignación y distribución entre las familias del asentamiento. Luego de declarada la factibilidad, se da curso a un proyecto de regularización que relevará los datos personales de los beneficiarios, las características del inmueble (ubicación, medidas, linderos, datos dominiales y catastrales), y las pruebas de la posesión invocada. Una vez concluida esta etapa el proyecto quedará limitado a los beneficiarios censados. Desde este punto en adelante, el trámite es prácticamente análogo al de regularización de “asentamientos de una familia”.<sup>6</sup>

El paso a paso del procedimiento: los beneficiarios que deseen acceder al régimen deben presentar una solicitud de acogimiento ante la autoridad de aplicación, con sus datos personales, las características del inmueble, los títulos y demás documentación que obrase en su poder y que pudiese ser útil a los efectos de acreditar su posesión y antigüedad; junto con una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor y las condiciones de adquisición de la posesión.

---

<sup>6</sup> De hecho, no resulta del todo claro si en el supuesto de asentamientos plurifamiliares el objetivo del PRD fue constituir una suerte de estado de condominio entre todas las familias beneficiarias. Pese a que emplea la expresión “asentamientos de área rural compuestos por una pluralidad de familias en forma comunitaria” (art. 8.1., el destacado es propio), el análisis del procedimiento parece indicar que el resultado del trámite será en todos los casos un título de dominio “unifamiliar”. En este sentido, sería razonable concluir que el trámite para asentamientos plurifamiliares puede ser considerado como la antesala o etapa previa de las presentaciones individuales. Su finalidad habría sido esencialmente la de evitar potenciales conflictos entre vecinos y miembros de la misma comunidad, brindando un mecanismo para adquirir con antelación las tierras necesarias de manera tal que ninguno se vea perjudicado por la implementación del PRD.

La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas y llevará a cabo un relevamiento social.<sup>7</sup> En caso de que la solicitud fuere procedente, la autoridad de aplicación recolectará los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. De no contarse con estos últimos se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción, con cargo al Estado si el beneficiario careciese de recursos.

La autoridad de aplicación citará al titular registral del dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y mediante edictos en el Boletín Oficial y en un diario local, emplazando también a cualquier persona que se considere con derechos sobre el inmueble para que deduzca oposición en el término de 30 días.

Frente a este emplazamiento la norma contempla la ocurrencia de diferentes escenarios:

1) Si no existe oposición se remiten las actuaciones administrativas a la Escribanía Mayor de Gobierno, donde se labrará una escritura-acta con la relación de lo actuado. Será suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, procediéndose luego a su inscripción registral bajo estricta indicación de que obedece a las disposiciones de esta ley.

2) Si se dedujese oposición, sea por el titular registral o por un tercero, se interrumpirá el procedimiento, salvo que el planteo se sustente en la existencia de un saldo de precio impago o en impugnaciones al mismo trámite administrativo, en cuyo caso éste continuará hasta su finalización y sin perjuicio de las acciones legales que pudiere interponer quien se vea afectado.

3) Si el titular del dominio comparece y presta su consentimiento para la transmisión a favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas del derecho común.

La inscripción registral se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados desde su registración.

---

<sup>7</sup> Este relevamiento se integraría con informes elaborados por asistentes sociales y agrimensores sobre la situación socio-económica de los posibles beneficiarios (Dec. Reg. art.11).



#### 4. Los fundamentos del mecanismo regularizador

La Ley Nº 6.211 que modifica al PRD original reconoce que el esquema previsto en un primer momento padece un serio defecto: no establece con claridad cuál es el procedimiento a seguir para obtener la titulación de dominio a favor de los beneficiarios declarados.

Con la finalidad de superar este obstáculo se recurre al mismo esquema diseñado por una ley nacional con la que guarda algunas similitudes, la Ley Nº 24.374 de Regularización Dominial<sup>8</sup>. El justificativo de la adopción de este mecanismo radica, según se expresa en el mismo proyecto de ley, en su ostensible éxito en la Provincia de Buenos Aires (asegura que allí se han entregado más de 150.000 escrituras desde su entrada en vigencia). Entre sus principales ventajas se destacan la celeridad del trámite (que se podría completar en seis meses) y sus bajos costos.

Sin embargo, al adoptar localmente el procedimiento regularizador creado a nivel nacional se han introducido algunas modificaciones:

	LEY NACIONAL Nº 24.374	LEY PROVINCIAL Nº 5.836
<b>Inmuebles Comprendidos</b>	Urbanos y edificados, con destino principal de casa habitación única	Inmuebles suburbanos y rurales, con destino de casa habitación única o que constituyan una unidad productiva familiar
<b>Exclusiones</b>	No impone exclusiones por superficie	Inmuebles de más de 200 has.
<b>Causa de la Ocupación</b>	Debe ser lícita	No se exige licitud en forma expresa
<b>Costo del Procedimiento para el beneficiario</b>	1% del Valor Fiscal del inmueble	En principio, sin costo

Es decir, Corrientes ha optado por implementar un sistema regularizador pensado específicamente para viviendas urbanas, destinándolo a inmuebles suburbanos y rurales que pueden constituir además unidades productivas.

<sup>8</sup> Esta norma es modificada por las Leyes Nº 25.797, Nº 26.493 y Nº 27.118. Fue reglamentada por Decreto Nº 1885/94.

Además, resulta indispensable destacar que el esquema previsto por la Provincia de Buenos Aires, tomado como modelo de eficacia por el legislador local, no sólo se circunscribe a predios urbanos, sino que también instaura un conjunto de “Registros Notariales de Regularización Dominial”. Estos Registros desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema de regularización, asumiendo la responsabilidad de ejecutar el procedimiento previsto en la Ley Nº 24.374, bajo la supervisión del Colegio de Escribanos y de la autoridad de aplicación.<sup>9</sup>

Por lo tanto, el esquema correntino fue conformado siguiendo los lineamientos de un modelo que tiene por finalidad la regularización de inmuebles con destinos y ubicaciones distintos.<sup>10</sup> Tampoco logró dar forma acabada a la intervención de actores no gubernamentales que cumplen tareas centrales para la eficaz implementación de la política de saneamiento bonaerense.

## **5. Reflexiones sobre el procedimiento correntino de regularización de tierras rurales**

Finalmente quisiéramos formular algunas consideraciones de índole jurídica, política y operativa sobre la cuestión.

En materia jurídica, el procedimiento correntino es pasible de los mismos cuestionamientos generales que se le han hecho a la Ley Nº 24.374. En este sentido, Mariani de Vidal se pregunta por la legalidad de un trámite administrativo que concluye privando de su dominio al propietario originario sin que medie intervención judicial, en franca contradicción con el art. 17 de la

---

<sup>9</sup> La Ley Nacional Nº 24.374 es reglamentada en la Pcia. de Buenos Aires por el Decreto Nº 2815/96, modificado por los Decretos Nº 3237/02 y Nº 876/05. Estos antecedentes bonaerenses eran conocidos, al menos en parte, por el legislador correntino. Se mencionan expresamente en los fundamentos del Proyecto de la Ley Nº 6.211, aunque luego no tienen impacto real en el diseño final del PRD.

<sup>10</sup> La ubicación y el destino del inmueble son trascendentes a la hora de diagramar la regularización dominial. Las operaciones de mensura y deslinde, así como las pruebas de posesión disponibles difieren en el ámbito urbano y en el rural. Lo mismo sucede con las posibilidades reales de los beneficiarios de conocer los programas de saneamiento y cumplir con los trámites exigidos, y con la capacidad burocrática de la Administración para ejecutar apropiadamente estas políticas. Huelga decir que los costos involucrados en cada caso serán también notablemente disímiles.

Constitución Nacional.<sup>11</sup> Borda se inclina directamente por la inconstitucionalidad de la norma.<sup>12</sup> De Rosa y Abadie advierten sobre el peligro que representa el hecho de que las provincias avancen sobre formas cuya regulación estaría reservada al Congreso Nacional (art. 74 inc. 12 de la C.N.).<sup>13</sup>

Pese a los temores manifestados por los doctrinarios, no hemos tomado conocimiento a la fecha de que los tribunales hayan acogido favorablemente planteos de inconstitucionalidad de la norma. Por el contrario, los escasos fallos que han trascendido lo consideran un sistema válido aunque de excepción<sup>14</sup>; que resulta constitucional pues protege el derecho a la vivienda garantizada por el art.14 in fine de la CN y que no afecta a la inviolabilidad de la propiedad garantizada por el art. 17 CN, porque lo que obtiene el beneficiario es un título idóneo para la usucapión breve, quedando a salvo los derechos de terceros<sup>15</sup>.

Un estudio más profundo acerca de la constitucionalidad del régimen creado por esta ley, así como de su compatibilidad con el Código Civil y Comercial es una tarea aún pendiente para los especialistas. No obstante, coincidimos con los autores que se lamentan no haber aprovechado la oportunidad para sancionar una regulación nacional saneadora que sea sencilla y clara<sup>16</sup>, agregando que la decisión local de reproducir un mecanismo de regularización tan controversial, alterando además los pilares de la versión que supuestamente mejor funciona, no haya sido probablemente una estrategia aconsejable.

Quizás por ello, próximo a cumplir diez años de vigencia, el PRD no puede demostrar que ha conseguido logros significativos en relación a la dimensiones de una problemática generalizada y de tendencia creciente<sup>17</sup>. Sin poner en tela de

<sup>11</sup> Mariani de Vidal, Marina; *Derechos Reales*, Zavalía, Bs. As., 2010, Tomo III, p. 387.

<sup>12</sup> Borda, G., “*Un grave avance sobre la propiedad privada*”, LL, supl. Diario del 02.05.94

<sup>13</sup> De Rosa, D. y Abadie, D.; *Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias*, Anales N° 42, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, U.N.L.P., 2012.

<sup>14</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Morón, 14/05/2009, *Crédito Edificador y Pavimentador S.A. c/ Arguello Roberto y Otros s/ Reivindicación de Inmueble*.

<sup>15</sup> Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Mercedes, Sala III, 04/08/2009, *Félix Antonio Vicente c/Sucesión de Benito Curkovic s/nulidad de escritura pública*.

<sup>16</sup> Mariani de Vidal, obra citada, p. 387.

<sup>17</sup> En los últimos tres años unas cuatrocientas familias correntinas habrían recibido o estarían tramitando los “títulos” de la Ley N° 5836, de acuerdo a fuentes periodísticas:

juicio el denodado y notable esfuerzo de los funcionarios que trabajan en el área, lo cierto es que el instrumento elegido parece no ser el adecuado para abordar el fenómeno.

Por último, corresponde tener presente que una corriente de especialistas en asentamientos informales cuestionan fuertemente las políticas de regularización que ponen el foco exclusiva o primordialmente en el aspecto de la titulación, remarcando la necesidad de complementar estas medidas con la ejecución de programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de las áreas y comunidades informales. La titulación no puede cumplir con sus finalidades si se implementa sin tener en cuenta a las redes de seguridad social y la provisión de bienes públicos en cantidad y calidad suficiente (salud, educación, transporte).<sup>18</sup>

En síntesis, el Plan de Regularización Dominial de Tierras Rurales correntino adolece de imprecisiones jurídicas de envergadura, se apoya en un procedimiento controversial que ha “adaptado” con notables inconsistencias, y responde a un paradigma regularizador que recibe objeciones por su ineficacia para combatir las razones de fondo que ocasionan la informalidad. Todo indica que es tiempo de repensar profundamente las políticas locales de regularización de tierras rurales.

---

<http://diariolarepublica.com.ar/new/actualidad/2017/01/12/fuerte-apoyo-de-la-provincia-para-que-cientos-de-familias-obtengan-su-titulo-de-propiedad/>

<sup>18</sup> Fernandes, Edesio; *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011, p. 30.

# Régimen jurídico aplicable a la protección y desarrollo de la producción vegetal en la provincia de Buenos Aires

---

GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA<sup>1</sup>

**Sumario.** Introducción. Actividades comprendidas y Sujetos alcanzados. Autoridad competente. Del Registro. De los asesores técnicos. Clasificación de productos. Prohibición general. De la receta agronómica. Productos contaminados. Juzgamiento y sanciones. Toxicidad, carencia y formularios. Empresas de aplicación de agroquímicos. Conclusión.

## Introducción

Teniendo en cuenta las palabras de Pastorino<sup>2</sup>, haciendo alusión al objeto y caracterización del derecho agrario: *“Para quienes sostenemos que la actividad agraria es el conjunto central de identificación del derecho agrario, notamos que sus características propias obligan a una regulación propia y también dan, por ende, las notas distintivas en la materia”*. Ello nos hizo razonar que las actividades agrarias desarrolladas en la Provincia de Buenos Aires, en particular, manifiestan características propias en la utilización de distintas sustancias tales como, fertilizantes, enmiendas, plaguicidas y productos terapéuticos, para la protección y el desarrollo de la producción vegetal. Este uso lícito puede generar riesgos a la salud y situaciones no deseadas a raíz de la gestión de las mismas, entre otras que

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Política y Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental (UBA). Posgraduado en Gestión Ambiental. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor de la materia Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y Protección Ambiental en las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires (UBA), UCES y UNLZ. Consultor especializado del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) de la República Argentina.

<sup>2</sup> Conf. Pastorino, Leonardo Fabio: “Derecho y Política Agrarios y Agroalimentarios”. Pág. 5. Revista Brasileira de Direto do Agronegocio. RBD Agro. Ano 475, N| 8, 9 e 10. Sao Gotardo. MG, 2015.

enunciaremos. Así, la contaminación ambiental y/o la contaminación en la materia prima obtenida o producida requiere por parte del Estado de la adopción de medidas normativas que tiendan a establecer un marco jurídico adecuado que prevea todas las situaciones antedichas.

Así, el dictado de la Ley 10.699, la cual tiene como objetivos la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los productos contemplados, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente<sup>3</sup> es un claro ejemplo de adopción de una medida normativa específica en la materia. En el presente trabajo desarrollaremos los aspectos principales que caracterizan a la norma aludida.

### **Actividades comprendidas y sujetos alcanzados**

En relación a la protección de los cultivos, sostiene Cosenzo<sup>4</sup>: *“es fundamental mantener la salud de los cultivos para obtener buenos resultados agrícolas, tanto de rendimiento como de calidad de los productos. Esto exige estrategias de largo plazo de gestión de riesgos con la utilización de cultivos resistentes a las enfermedades y las plagas, rotación de cultivos y pastizales, regulación de la densidad e intervalos de producción de los cultivos susceptibles a enfermedades, y el uso de sustancias agroquímicas para combatir la mala hierba, las plagas y las enfermedades de conformidad con los principios del manejo integrado de plagas.”*

Lo antedicho implica distintas actividades comprendidas y sujetos disímiles involucrados. En relación a los mismos, la norma aquí analizada establece que: “Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus normas reglamentarias dentro del ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización o entrega gratuita, exhibición, aplicación y locación de aplicación de: insecticidas, acaricidas, nematodocidas, fungicidas, bactericidas, antibiótico, mamalocidas,

<sup>3</sup> Art. 1º de la Ley 10.699, en adelante “la Ley”.

<sup>4</sup> Cosenzo, Eduardo: Buenas Prácticas Agrícolas. Pág. 55. En: González Acosta, Gustavo; Cosenzo, Eduardo Luis y Krotsch, Tomás: “Desarrollo Rural Sostenible y Buenas Prácticas Agrícolas”. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires, 2015.

avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes, y/o desecantes, fitoreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica no contemplados explícitamente en esta clasificación, pero que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal.”

Como vemos, con carácter amplio de incluyen distintas actividades que se inician desde la elaboración hasta la comercialización y entrega gratuita, incluso la aplicación y locación de aplicación.

A los efectos de sistematizar sustancias utilizadas en la actividad agropecuaria, ya habíamos propuesto una clasificación de las distintas sustancias utilizadas en la actividad agraria<sup>5</sup>, a saber: a) plaguicidas<sup>6</sup>; b) productos veterinarios<sup>7</sup>; c) domisanitarios<sup>8</sup>; fertilizantes y enmiendas<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> González Acosta, Gustavo: “Régimen Jurídico de la Actividad Agropecuaria”. Págs. 77 a 83 y 84-185. Obra Homenaje al Dr. Eduardo Antonio Pigretti. Prólogo del Dr. Jorge Atilio Franza. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires, 2016.

<sup>6</sup> Se entiende por plaguicida: “Cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga incluyendo los vectores de enfermedades humanas o de los animales, las especies no deseadas de plantas o animales que causen perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y subproductos o alimentos para animales, o que puedan administrarse a los animales para combatir insectos, arácnidos u otras plagas en o sobre sus cuerpos”. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladores de crecimiento de las plantas, defoliantes, agentes para reducir la densidad de la fruta o agentes para evitar la caída prematura de la fruta, y las sustancias aplicadas a cultivos antes y después de la cosecha para proteger al producto contra la deteriorización durante el almacenamiento y transporte.”

<sup>7</sup> Entiéndese por productos veterinarios: “Toda sustancia química, biológica, biotecnológica o preparación manufacturada cuya administración sea individual o colectiva directamente suministrado o mezclado con los alimentos, destinada a la prevención, diagnóstico, curación o tratamiento de las enfermedades de los animales incluyendo en ellos aditivos, suplementos, promotores, mejoradores de la producción animal. Antisépticos, desinfectantes de uso ambiental o en equipamiento, y pesticidas y todo otro producto que, utilizado en los animales y su hábitat, proteja, restaure o modifique sus funciones orgánicas o fisiológicas. Comprendiendo además, los productos destinados al embellecimiento de los animales”

<sup>8</sup> Según la Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT), se entiende por Producto Domisanitario: “Aquella/s sustancia/s destinadas a la limpieza, lavado, odorización, desodorización, higienización, desinfección, para la utilización en el hogar, y/o ambientes colectivos públicos y/o privados”.

<sup>9</sup> Se considera fertilizante a “Todo producto incorporado al suelo o aplicado a los vegetales o sus partes que suministre en forma directa o indirecta sustancias requeridas para su nutrición, estimular su crecimiento, aumentar su productividad o mejorar la calidad de la producción”. Se considera enmienda: “Toda sustancia o mezcla de sustancias de carácter inorgánico, orgánico o biológico que incorporada al suelo modifique favorablemente sus caracteres físicos o biológicos, sin tener en cuenta el valor como fertilizante”.

No obstante lo antedicho, la enunciación contemplada en la norma no es de carácter taxativa, ya que, conforme lo establecido, el organismo de aplicación podrá ampliar la lista anterior cada vez que surjan nuevas especialidades no contempladas en las nombradas y cuando razones de orden técnico así lo justifiquen<sup>10</sup>.

Asimismo, se encuentran comprendidas, las prácticas y/o métodos de control de plagas que sustituyan total o parcialmente la aplicación de productos químicos y/o biológicos, como así también el tratamiento y control de residuos de los compuestos a que se refiere la norma. Esto último cobra especial relevancia cuando, como expresan Salvarrey y Cristo: *“la existencia de plaguicidas obsoletos, constituyen un riesgo para la salud y el ambiente....Ellos se acumulan en condiciones inadecuadas en sitios no controlados, porque existe exposición a los residuos debido al libre acceso de las persona y los animales al sitio y en casos de vertido de ellos contamina el sitio y su entorno”*<sup>11</sup>.

### **Autoridad competente**

El Ministerio de Asuntos Agrarios será el organismo de aplicación de esta ley, debiendo coordinar su acción con el Ministerio de Salud y estará facultado para hacerlo con otras reparticiones estatales y adoptar las medidas conducentes a fin de cumplir con los objetivos de la misma. También podrá convenir con Universidades y entidades oficiales y privadas, programas de capacitación e investigación especialmente en el manejo y uso de agroquímicos, con el objetivo de aumentar la eficiencia de su aplicación así como disminuir los riesgos de intoxicación y contaminación del medio ambiente<sup>12</sup>.

El Decreto 499/91, reglamentario de la norma aquí analizada, establece que, *“el Ministerio de Asuntos Agrarios y Pesca de la Provincia de Buenos Aires, por*

---

<sup>10</sup> Art. 2° de La Ley.

<sup>11</sup> Conf. Salvarrey, Ana y Cristo, Pablo: “Capacidades y Casos relevantes en la Gestión de Plaguicidas

Obsoletos y Sitios Contaminados en América Latina y el caribe. Centro Coordinador de Basilea para America Latina y el Caribe. Uruguay, 2005.

<sup>12</sup> Art. 3° de la Ley.



*intermedio de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal, será el Organismo de Aplicación de las disposiciones de la Ley 10.699<sup>13</sup>.*”

Con el fin de lograr el correcto uso de los agroquímicos y evitar la contaminación del medio ambiente, los riesgos por intoxicación y alcanzar los objetivos generales mencionados en el art. 1 de la Ley, se establece<sup>14</sup> que, el organismo de aplicación, por intermedio de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal, arbitrará los medios pertinentes que permitan la capacitación y/o actualización de los conocimientos de la disciplina fitoterapéutica de los técnicos del ámbito oficial y privado, realizándola con su personal o bien mediante convenio con instituciones específicas, oficiales o privadas que se consignan en el art. 3° de la Ley. No obstante las atribuciones enunciadas, para autores como Digón, sostienen que: *“sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir”*<sup>15</sup>.

### **Del Registro**

El organismo de aplicación creará, organizará y mantendrá actualizados registros de inscripción obligatoria, según las normas que se establezcan en la Reglamentación de esta ley, con respecto a fabricantes, formuladores, fraccionadores, distribuidores, expendedores, aplicadores por cuenta de terceros, transportistas y depósitos o almacenamiento de los productos contemplados.<sup>16</sup>

El Decreto reglamentario de la presente norma, contempla el denominado “Registro de Inscripción”

*Así, “toda persona física o jurídica<sup>17</sup> que fabrique, formule, fraccione, distribuya, expendá y tenga en depósito productos agroquímicos y/o plaguicidas, deberá*

---

<sup>13</sup> Art. 1° del Decreto 499/91.

<sup>14</sup> Art. 3 del decreto 499/91.

<sup>15</sup> Conf. Digón, Ana: “Químicos prohibidos y restringidos en Argentina”. Pág. 5. Buenos Aires. Ministerio de Salud de la Nación. 2013.

<sup>16</sup> Art. 4° de la Ley.

<sup>17</sup> Art. 4° del Decreto 499/91.

*solicitar su habilitación ante la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal del Ministerio de Asuntos Agrarios y Pesca, acompañando la siguiente documentación:*

*a) Solicitud de habilitación; b) Título de propiedad del local, contrato de locación o cualquier otro título que acredite la legítima tenencia del mismo; c) Certificado de funcionamiento expedido por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires cuando correspondiere; d) Si se tratare de sociedad, copia autenticada del contrato social debidamente inscripto; e) Permiso municipal de radicación; f) Plano del local y sus instalaciones; g) Descripción del proceso de elaboración y depósito; h) Contrato de prestación de servicios del director o asesor técnico, quedando exceptuados de la obligación de dicha dirección o asesoría técnica los depósitos o empresas de almacenamiento.*

Concedida la habilitación, se otorgará el certificado pertinente que deberá ser expuesto en lugar visible en forma permanente por el titular del establecimiento.<sup>18</sup>

Asimismo, el titular del establecimiento, se encuentra obligado, también a notificar en forma inmediata y fehaciente al organismo de aplicación el cambio de asesor técnico y/o responsable técnico.

### **De los asesores técnicos**

Toda persona física o jurídica, con excepción de los transportistas, locadores de aplicación y depósitos o empresas de almacenamiento, cuya actividad quede comprendida en la norma aquí analizada, tendrá la obligación de contar, conforme a la reglamentación pertinente, con un asesor o director técnico profesional ingeniero agrónomo u otro título habilitante matriculado en el Consejo Profesional de jurisdicción provincial, según determine en la respectiva Reglamentación.

El organismo de aplicación fija las normas que establecen distintas obligaciones que deberán cumplir todas las personas físicas o jurídicas que

---

<sup>18</sup> Art. 7° del Decreto

tengan injerencia en forma directa o indirecta sobre la actividad apícola en relación a lo que establece esta ley<sup>19</sup>.

Entre las obligaciones aludidas citamos, la realización de que los cursos de capacitación y/o actualización, obligatoria, por parte de los profesionales ingenieros agrónomos matriculados en el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires.<sup>20</sup>

En relación a los pilotos de aplicación aérea y los operarios de aplicación terrestre debidamente habilitados, estarán también alcanzados por dicha obligación.

Conforme lo establece el Decreto reglamentario<sup>21</sup>, *“los profesionales ingenieros agrónomos que asesoran a las empresas comprendida sen de la Ley, deberán inscribirse en el Registro de Asesores Técnicos de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal, a cuyo fin deberá cumplimentar los siguientes requisitos:*

1. *Constancia de matriculación en el Colegio Profesional correspondiente de la Provincia de Buenos Aires.*
2. *Contar con certificados de especialización o haber asistido a cursos de capacitación y actualización reconocidos por el organismo de aplicación conforme específica el art. 3° de la presente reglamentación.*
3. *Comunicar al Organismo de Aplicación, el cese de su actividad una vez producido.*
4. *Fijar el domicilio legal dentro de la Provincia de Buenos Aires.”*

Cada profesional podrá asesorar hasta tres empresas a la vez, como máximo, siempre que las mismas no disten más de 100 km. de su domicilio real y los profesionales que actúen como asesores técnicos o directores técnicos de empresas no podrán en el ejercicio de dichas funciones extender recetas agronómicas.

---

<sup>19</sup> Arts. 5° y 6° de la Ley.

<sup>20</sup> Art. 3° del Decreto 499/91.

<sup>21</sup> Art. 12 del decreto 499/91.

El Decreto exceptúa a los profesionales ingenieros agrónomos que actúen como directores técnicos de un solo comercio expendedor de agroquímicos, y asesoren en forma exclusiva a los productores clientes de dicho comercio.

### **Clasificación de productos**

Los productos objeto son clasificados en la norma<sup>22</sup> de la siguiente forma:

a) De uso y venta libre: son aquellos cuyo uso de acuerdo a las instrucciones, prevenciones y modo de aplicación aconsejado, no sean riesgosos para la salud humana, los animales domésticos y el medio ambiente.

b) De uso y venta profesional: son aquellos que por sus características, su uso resultare riesgoso para los aplicadores, terceros, otros seres vivos y el medio ambiente.

c) De venta y uso registrado: son los no encuadrados en las categorías anteriores, cuya venta será necesario registrar a los fines de permitir la identificación de los usuarios.

Ningún recaudo especial se establece en relación a la clase de productos que son riesgosos para el ambiente, ni se consigna en la etiqueta, marbete, envase, etc. Si bien, como veremos a continuación, en los supuestos b) y c) antes enunciados se sujetan a la prohibición de venta directa al usuario y/o aplicación mediante el otorgamiento de una receta agronómica, en las mismas no hemos percibido la incorporación de recaudos especiales considerados por el sujeto otorgante.

### **Prohibición general**

*“Queda prohibida la venta directa al usuario y/o aplicación de los productos encuadrados en el artículo 7° incisos b) y c) sin "Receta Agronómica Obligatoria", confeccionada por un asesor técnico profesional ingeniero agrónomo u otro título*

---

<sup>22</sup> Art. 7° de la Ley.

*habilitante matriculado en el Consejo Profesional de jurisdicción provincial, según lo establezca la reglamentación pertinente*<sup>23</sup>.”

Además, se prohíbe elaborar, fraccionar, formular, manipular, tener en depósito, distribuir, transportar o expender agroquímicos o plaguicidas, fuera de los establecimientos habilitados a tal fin<sup>24</sup>.

### **De la receta agronómica**

En forma general, el organismo de aplicación, por intermedio de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal, tiene a su cargo la confección, distribución y venta de los formularios de la receta agronómica obligatoria, como así también su fiscalización.<sup>25</sup>

Debemos manifestar aquí, que la Receta Agronómica comprende dos cuerpos: El primero destinado al diagnóstico y prescripción del agroquímico y el segundo al diagnóstico, prescripción y forma de aplicación del mismo. En todos los casos, la misma deberá ser confeccionada por el ingeniero agrónomo de su puño y letra.

*“Las mismas deben ser confeccionadas, numeradas y por triplicado: El original quedará en poder del productor (ambos cuerpos), el duplicado para el profesional ingeniero agrónomo (ambos cuerpos) y el triplicado para el organismo de aplicación (ambos cuerpos).*

*En el cuerpo de adquisición deberán constar los siguientes datos:*

*a) Nombre del ingeniero agrónomo y número de matrícula profesional; b) Nombre del comprador y su domicilio; c) Localización del predio a tratar: Partido, circunscripción y superficie; d) Cultivo a tratar y diagnóstico; e) Principio activo, dosis y cantidad total; f) Firma del ingeniero agrónomo; ; g) Lugar y fecha.*

*En el cuerpo de aplicación deberá constar lo siguiente:*

---

<sup>23</sup> Art. 8° de la Ley.

<sup>24</sup> Art. 11 del decreto.

<sup>25</sup> Art. 39 del decreto.

a) Nombre del comprador; b) Localización del precio; c) Cultivo a tratar y diagnóstico; d) Principio activo, dosis y cantidad total; e) Recomendación técnica; f) Firma del ingeniero agrónomo; g) Lugar y fecha.

*En caso de ser necesario, el profesional queda autorizado a ampliar las recomendaciones técnicas en folio aparte consignando su firma, sello y el número de receta correspondiente*.<sup>26</sup>

### **Productos contaminados**

El Código Alimentario Argentino, define alimento contaminado el que contenga: “ a) Agentes vivos (virus, microorganismos o parásitos riesgosos para la salud, sustancias químicas, minerales u orgánicas extrañas a su composición normal sean o no repulsivas o tóxicas y, b) Componentes naturales tóxicos con concentraciones mayor a las permitidas por exigencias reglamentarias. Sin embargo, la presente disposición hace alusión a “producto alimenticio contaminado”, estableciendo que: *“Todo producto alimenticio contaminado con plaguicidas en cantidades mayores a los índices de tolerancia que especifique la reglamentación de esta ley, será decomisado y destruido, sin perjuicio de las multas u otras penalidades o acciones que correspondiere*”<sup>27</sup>.”

### **Juzgamiento y sanciones**

El incumplimiento e las normas aquí analizadas pueden dar origen a transgresiones, las cuales serán juzgadas y eventualmente sancionadas por el Ministerio de Asuntos Agrarios, de conformidad a las normas del Decreto-Ley 8.785/77, modificado por el Decreto-Ley 9.571 (Ley de Faltas Agrarias) y las disposiciones del Reglamento aprobado por Decreto 271/78 y modificatorios<sup>28</sup>. Recalamos aquí que las faltas aludidas son de carácter administrativo, no excluyendo el supuesto de determinación de una responsabilidad civil e incluso penal independientes entre sí, que surjan de procedimientos judiciales.

---

<sup>26</sup> Art. 41 del Decreto.

<sup>27</sup> Art. 12 de la Ley.

<sup>28</sup> Art. 13 de la Ley.

## **Coordinación de la función de policía**

El ejercicio de la función de policía es concurrente con los municipios, entendemos, y los efectos de un adecuado ejercicio, la norma faculta al Organismo de aplicación a coordinar el Poder de Policía en lo relativo a esta ley, con los Municipios que cuenten con la infraestructura necesaria<sup>29</sup>.

## **Toxicidad, carencia y formularios**

El Organismo de Aplicación se encuentra facultado para la realización de “... las evaluaciones cuando crea conveniente, de los efectos tóxicos, fitotóxicos, directos e indirectos y otros riesgos que puedan ocasionar determinados agroquímicos para los seres vivos y el medio ambiente donde se los utiliza.

*En caso de detectarse los efectos perjudiciales mencionados en el párrafo anterior, se suspenderá la venta y uso del producto cuestionado previamente, mientras se realizan los trámites pertinentes a nivel nacional para su exclusión o restricción de uso de la nómina de productos autorizados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.<sup>30</sup>”*

Asimismo, cuando el organismo de aplicación estimara desaconsejable el empleo de determinados agroquímicos por su alta toxicidad, prolongado efecto residual y/o por cualquier otra causa que hiciera peligroso su uso, gestionará ante la Subsecretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, su exclusión de la nómina de productos autorizados, sin perjuicio de adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para el resguardo y preservación del medio ambiente, personas y bienes.

En relación a la carencia, en el Decreto reglamentario<sup>31</sup> se establece que, “la aplicación de los plaguicidas sobre todos los cultivos, se realizará respetando los periodos de carencia establecidos en las Leyes Nacionales 18073 y Disposiciones complementarias vigentes o las que se dictaren en el futuro.

---

<sup>29</sup> Art. 16 de la Ley

<sup>30</sup> Art. 50 del Decreto

<sup>31</sup> Art. 51 del Decreto

*En el caso de detectarse mediante análisis de laboratorio, en productos y subproductos agrícolas, tanto en cosecha, transporte, comercialización o industrialización, que los mismos contienen residuos de plaguicidas que excedan los establecidos por las normas legales nacionales vigentes, serán inmediatamente decomisadas y destruidas sin perjuicio de las multas a que diera lugar dicha infracción.”*

No obstante lo antedicho, El Organismo de Aplicación está facultado para realizar los muestreos y análisis correspondientes a efectos de verificar el cumplimiento de las normas nacionales vigentes en lo que respecta a envases, etiquetas y marbetes, como así también que el producto corresponda a las especificaciones que figuran en los respectivos marbetes.

### **Empresas de aplicación de agroquímicos**

Son reconocidas como tales aquellas empresas comerciales que realicen aplicación o locación de equipos dedicados a ello, tanto aéreas como terrestres. Las empresas aplicaderas deberán inscribirse como tales en el registro que a tal fin se encuentra habilitado en la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal.

Concretada la inscripción, se extenderá un certificado de habilitación, el que será presentado por el personal que realiza la aplicación ante la autoridad competente toda vez que sea solicitado. Toda modificación en la titularidad, denominación o razón social, deberá ser comunicada a la autoridad de aplicación dentro del plazo de diez (10) días, adjuntando copia auténtica de la documentación que acredite dicha constancia. El incumplimiento de esta obligación será causal para la pérdida de la habilitación. Asimismo, el operario de aplicación, deberá hallarse habilitado por el organismo de aplicación cumpliendo los requisitos establecidos

En el caso de que se realizara más de un tratamiento dentro de un mismo campo, se harán tantas actas de trabajo como corresponda al número de aquéllos. Las actas de trabajo deberán ser confeccionadas por triplicado, debiendo quedar de ellas: Una copia para cada una de las partes, mientras que el original deberá ser remitido por la empresa a la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal en el término de diez (10) días desde la ejecución del trabajo. Corresponde al operario de aplicación aérea o terrestre debidamente habilitado será el responsable del



labrado de las actas de trabajo, firmando las mismas en forma conjunta con el titular de la empresa<sup>32</sup>.

Este último será el responsable legal de la aplicación efectuada.

#### **a) Empresas de aplicación Terrestre**

Las empresas que se dediquen a la aplicación terrestre de agroquímicos con fines comerciales en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, deberán dar cumplimiento a las siguientes disposiciones: 1. 1. Los equipos de aplicación terrestre no podrá circular por centros poblados. En casos de extrema necesidad, podrán hacerlo sin carga, limpios y sin picos pulverizadores. 2. La realización de los tratamientos de control de plagas en el radio urbano deberán contar con autorización del Organismo Municipal competente y con la Receta Agronómica correspondiente. 3. Inscribir los equipos terrestres de aplicación, los cuales deberán cumplimentar los requisitos de equipamiento y funcionamiento que determine el organismo de aplicación.<sup>33</sup>

#### **b) Empresas de aplicación aérea**

Previo a todo trámite, las empresas deberán acreditar su inscripción para realizar trabajos aéreos ante la autoridad competente de la Dirección General de Aeronáutica Civil y haber cumplido con los requisitos exigidos por las leyes que rigen la aeronavegación. En caso de que una empresa quiera incorporar a su servicio máquinas aéreas que no estén registradas en la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal, la solicitud de inscripción deberá ser acompañada de los correspondientes certificados de autorización de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Cuando las empresas deban realizar trabajos que revistan carácter masivo (uno o más cuarteles o partidos), deberán requerir la aprobación previa de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal. En estos casos especiales y habiendo sido autorizados los mismos, la citada Dirección procederá a impartir a las empresas las normas que estime convenientes a fin de satisfacer los fines perseguidos, de los artículos de la presente reglamentación, referentes a la extracción de muestras y labrado de las actas de trabajo. Un aspecto importante

---

<sup>32</sup> Art. 31 del Decreto

<sup>33</sup> Art. 31 del Decreto

de recalcar es que, las empresas aplicaderas deberán operar a una distancia no menor de 2 km. de centros poblados, no pudiendo sobrevolarlos aun después de haber agotado su carga.

Las distancias mínimas son objeto, en el momento de elaboración del presente trabajo, de intensos debates a raíz del establecimiento de prohibiciones y establecimientos de distintas distancias por parte de los municipios.

Se exceptúa de esta prohibición a las aplicaciones aéreas destinadas al control de plagas urbanas autorizadas específicamente por el organismo municipal competente, así como los casos que establezcan los Organismos Oficiales. La misma deberá contar con la Receta Agronómica.

### **Conclusión**

El régimen jurídico aquí analizado, en general, creemos, constituye un marco bastante amplio a los efectos de la ordenación de la materia objeto de regulación. No obstante lo antedicho, la necesidad de una actualización de la misma, se pone de manifiesto con los adelantos tecnológicos utilizados que no siempre son alcanzados por la norma.

Creemos que, tan diversa como la naturaleza estructural y funcional de las sustancias químicas y biológicas, es su potencial como factor de riesgo para la salud humana y del ambiente, este potencial sólo puede mensurarse si se los investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple). Como sostiene Digón, sin embargo, sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir, con las consecuencias que ello puede producir.

En la actualidad, la rápida expansión en la biotecnología moderna tiene grandes posibilidades de contribuir al bienestar humano siempre que se desarrolle y utilice con medidas de seguridad adecuadas para el ambiente y la salud humana. Entre sus productos, los organismos vivos modificados, algunos genéticamente, tales como, hongos, bacterias, virus, nematodos, protistas y otros microorganismos, existen algunos denominados biocontroladores y/o

antagonistas y sus derivados. Entre ellos, los extractos y/o metabolitos botánicos; bioestimulantes y compuestos geoquímicos de origen biológico, entre otros, que cumplen una finalidad específica como biopesticida.

Estos productos manifiestan, en muchos casos, una creciente preocupación pública sobre sus posibles efectos adversos para la diversidad biológica, el ambiente y por los riesgos para la salud humana, lo que implica, entendemos, la obligación del Estado en la adopción de distintas medidas al efecto. Medidas tales como un Procedimiento de Acuerdo Informado Previo, Evaluación del riesgo ambiental, Manipulación, transporte, envasado e identificación, entre otros, que en la norma aquí analizada, por ejemplo no están contemplados.

# Tratamiento de la problemática de aguas en Santa Fe

---

**VANINA BABBINI, LILIAN LANDA, ESTER DE PICCO,  
MÓNICA NAVARRO Y PATRICIA FIORONI**

Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5º Circurscripción Judicial,  
Rafaela, Santa Fe

## **1) El Estado y el recurso hídrico**

Cuando el Estado percibe los problemas vinculados al agua y al ambiente, ya está generando ámbitos para atenderlos desde su estructura como tal. Las normas emanadas de él, son el resultado en primer lugar, de la formulación del problema y la posterior ejecución de las políticas hídricas a través de su aplicación.

El tema ambiental se incorpora a la Constitución Nacional con la reforma del año 1994, que en su artículo 41 consagra la denominada “cláusula ambiental”, distribuyendo las competencias legislativas en la materia (entiéndase las regulaciones provinciales y municipales específicas), las que en definitiva, se ajustarán a los presupuestos mínimos emanados de la Carta Magna.-

Provincias como San Luis, Salta, Córdoba, Jujuy, Formosa, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Catamarca, San Juan, Mendoza, Chubut, han incluido en sus Constituciones el tema hídrico.

## **2) El Nuevo Código Civil y Comercial**

En el Título preliminar, Capítulo III, art. 9 se consagra el principio de buena fe en el ejercicio de los derechos; en el art. 10 el uso abusivo de los derechos; en el art. 11 el abuso de posición dominante; en el art. 12 el orden público y el fraude a la ley y en el art. 13 la prohibición de renunciar a la ley.

Hecha esta consideración, y teniendo en cuenta el tema que nos convoca, nos sumergimos en el Título III referido a los “bienes”, que su art. 235 nos enumera como Bienes de Dominio Público, a:

- a) El mar territorial que se compone del agua, lecho y subsuelo.
- b) Las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas.
- c) Los ríos, arroyos, estuarios que corren por sus cauces naturales, lagos y lagunas navegables, glaciares y el ambiente periglacial; toda otra agua que tenga aptitud de satisfacer el uso de interés general, incluidas las subterráneas, sin perjuicio del dueño del fundo de extraerlas en la medida de su interés.-

En el art. 239 se describen las Aguas de los particulares: las aguas que surgen en los terrenos de los particulares pertenecen a sus dueños, quienes pueden usar libremente de ellas, siempre que no formen cauce natural. Las aguas de los particulares quedan sujetas al control y a las restricciones que en interés público establezca la autoridad de aplicación. Nadie puede usar de aguas privadas en perjuicio de terceros, ni en mayor medida de su derecho. Pertenecen al Dominio Público si constituyen cursos de agua por cauces naturales. Los particulares no deben alterar esos cursos.

Podemos concluir esta introducción citando nuevamente la CN que en su art. 124 expresa: “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, y el art. 121: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

### **3) El agua y la Provincia de Santa Fe**

Las reiteradas inundaciones del centro-oeste de la provincia nos llevaron a los santafecinos a sumar a la preocupación de la inundación del Paraná, las crecidas de las cuencas interiores.

Y además, ante el planteo serio del tema “aguas” a considerar que un alto porcentaje de nuestra población no tiene agua potable.

Por ello no podemos permanecer ajenos a este derecho. Hoy se encuentra en trámite parlamentario su proyecto de Ley de Aguas, cuyo objetivo fundamental es establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de los recursos hídricos, de modo de garantizar no solo el acceso al agua potable como derecho humano fundamental, sino también promover el uso sustentable.-

Hace años se vienen tratando diversos proyectos con la finalidad de lograr una legislación acorde a la problemática planteada, contamos ahora con un proyecto con media sanción que trataremos de desarrollar someramente.

El análisis de este proyecto de Ley de Aguas generó debates y estudios realizados por destacados Investigadores de distintas facultades, los que arrojaron las siguientes conclusiones:

Las precipitaciones caídas durante enero y abril del año pasado impactaron severamente en el sistema socio-productivo de la provincia. El anegamiento sufrido en la cuenca lechera fue del 80%, provocando pérdidas económicas significativas, y en el resto de las actividades agrícolas las pérdidas estimadas rondan el orden de los \$ 40.000 millones.

El riesgo hídrico se mantiene y refiere a la ocurrencia de eventos “hidrometeorológicos extremos” como las intensas lluvias, crecidas en los cursos de agua o sequías extraordinarias. Para reducir estos fenómenos, es importante identificar los factores que contribuyen a las amenazas y vulnerabilidad que origina este riesgo hídrico en la provincia.

Vulnerabilidad refiere a la predisposición del sistema socio económico a sufrir daños, dependiendo del grado de exposición y protección del sistema y la capacidad de reacción inmediata, recuperación y reconstrucción.

El Riesgo hídrico se manifiesta cada vez más en los efectos del calentamiento global. En los últimos decenios el clima se evidencia más cálido, tanto en la tierra como en los océanos. Un estudio de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la UNL realizado en 2006, detectó que desde la década del '70 las regiones del nordeste y centro de Argentina sufren un importante cambio climático hacia condiciones más húmedas y cálidas. En Santa Fe la precipitación anual media aumentó un 20% desde la década mencionada, por ejemplo.

La mayor fuente de variabilidad interanual de precipitaciones en esta región se da por la fluctuación de la temperatura superficial del océano Pacífico tropical produciéndose el fenómeno conocido como Oscilación Sur –EL NIÑO- el cual repercute en los caudales de los ríos, generando así las crecidas más importantes de los últimos 50 años de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay.

Por último, un estudio del Banco Mundial realizado en 2016 concluye que “las inundaciones son la mayor amenaza de desastres naturales en Argentina...”

Por ello, todos coinciden en que “la falta de una Ley de Aguas, de la planificación de los recursos hídricos a escalas de cuencas, la regulación efectiva del suelo en áreas inundables y de un plan de ordenamiento territorial rural, las escasas redes de monitoreo de variables hidrológicas en operación, la limitada capacidad de control de los organismos oficiales, la ocupación de áreas inundables para uso agrícola o para vivienda permanente y la falsa sensación de seguridad que incorporan las obras de defensa en áreas urbanas, son factores que contribuyen a que exista una alta vulnerabilidad, y en consecuencia, un elevado riesgo hídrico en la provincia de Santa Fe”.

Es increíble que nuestra provincia no cuente con una ley como la que nos avoca hoy a su estudio. Desde el año pasado el gobierno viene desarrollando actividades destinadas a impulsar su sanción con el asesoramiento de las facultades de Ingeniería, Ciencias Hídricas y Ciencias Jurídicas y Sociales.

Además solicitó financiamiento para ejecución de obras hidráulicas prioritarias, actualización de la Ley de Conservación y Manejo de Suelos y la Creación de un Consejo Provincial de Asuntos Hídricos, Ambientales y Productivos.

Los actuales Comités de Cuenca integrados por comunas, productores y Estado cumplen las funciones de ejecutar las obras hidráulicas necesarias y las tareas de mantenimiento. Su jurisdicción es distrital y no se corresponde con los límites de las cuencas hidrográficas. Muchas veces su trabajo es realizado sin planificación previa, provocando más inconvenientes a los ya existentes.

La Ley Provincial Nº 11.730 del año 2000 regula el uso del suelo en áreas inundables, está vigente y reglamentada, sin embargo sigue sin elaborarse el

mapeo o zonificación de las Áreas de Riesgo I, II, III en la provincia como lo establece la norma.

Sintéticamente, en la llanura que posee el territorio se pueden identificar tres tipos de relieves distintos con pendientes muy suaves: lomas, medias lomas y bajos. En las primeras se forman espejos de aguas temporarios y el drenaje del agua es muy lento produciendo graves daños; en la segunda, es donde el agua escurre con mayor velocidad, y las zonas bajas son las que presentan mayor riesgo de ser afectadas por el agua.

Al analizar estos fenómenos meteorológicos, nosotros como abogados agraristas, no debemos olvidar que desde la década el 80, donde comienza la expansión de la producción de soja, se viene observando un rápido crecimiento en áreas cultivables alrededor de la zona núcleo de nuestro país, utilizando tierras marginales, suelos de menor aptitud, bajas, inundables que fueron en detrimento de pastizales naturales, montes, bosques y zonas prohibidas.

Todo esto ya fue advertido por distintos profesionales, siendo allí donde debemos enfocar nuestro estudio y asesoramiento correcto.

El Banco Mundial señaló en 2016 que en Argentina entre 2001 y 2014 se perdió más del 12% de las zonas forestales nativas, teniendo a la vista las consecuencias que nos dejó la deforestación.

Además la siembra de este cultivo trajo aparejado la disminución de la capacidad de almacenamiento superficial de las cuencas, canalizaciones no planificadas y canales excavados y cañadas. A esto le debemos agregar la falta de rotación de cultivos a la hora de sembrar y el descanso necesario que debe dársele a la tierra. Esto generó suelos menos aptos para el cultivo con pérdidas de nutrientes y mayor compactación.

Es atribuible también, al sostenimiento de niveles freáticos altos en gran parte de la región pampeana y cuando llueve, la lluvia cae en un suelo prácticamente saturado aumentando así la magnitud de las inundaciones.



#### 4) Vulnerabilidad de nuestra provincia

El Sistema productivo predominante en Santa Fe se caracteriza por la producción lechera a base de pasturas de alfalfa y cultivos agrícolas como soja, maíz, sorgo y trigo. Parte de los cultivos se utilizan como reserva forrajera. Esta producción soporta mucho mejor los procesos de sequía, debido al comportamiento de las pasturas. Cuando la sequía es extrema, ahí si se evidencian consecuencias graves.

En el año 2003 los representantes de las provincias y la Subsecretaría de Recursos Hídricos suscribieron un Acuerdo Federal de Agua que incluye principios rectores para una Política Hídrica Argentina, cuyos puntos principales son: a) Gestión Integrada del recurso Hídrico (conservación de suelos y protección de ecosistemas naturales), b) La Cuenca Hidrográfica como unidad de planificación y gestión (las cuencas no reconocen límites político-administrativo), c) Gestión descentralizada y participativa (cercano al usuario), d) Acciones Estructurales y medidas no estructurales (unión entre infraestructura y disposiciones legales) y e) Organizaciones de Cuencas y organizaciones de usuarios (coordinar el uso del agua por todos los usuarios). Todo apunta a una visión integral de construcción de políticas públicas del agua con acciones planificadas a corto, mediano y largo plazo.

No debemos olvidar que todo lo dicho hasta ahora debe ir acompañado por prácticas agronómicas adaptadas a cada posición del relieve en donde se lleva a cabo. Deberían incluir opciones de cultivos para años húmedos, tolerantes al anegamiento, construcción de drenajes subterráneos y cultivos con buena exploración para años secos, además de pasturas, conservación de vegetación natural y conservación de suelos.

Los docentes de las universidades que estudian el tema, coinciden en recomendar:

- Urgente aprobación legislativa de la ley de Aguas;
- Implementar organizaciones de cuencas adecuando los actuales comités de cuenca;

- Desarrollar planes directores de las regiones hídricas y cuencas interjurisdiccionales;
- Zonificar y regular el uso del suelo en las áreas de riesgo I, II y III como lo marca la Ley 11730;
- Crear un Plan de Ordenamiento Territorial Rural en la Provincia, para uso y ocupación del mismo según sus características;
- Fortalecer la Secretaría de Recursos Hídricos con medios técnicos y económicos para cumplir su función de autoridad de aplicación;
- Revisar la Ley de Conservación y Manejos del Suelo;
- Promover buenas prácticas agronómicas;
- Mantener operativos los sistemas de alerta de crecidas en tiempo real y en buen estado de operación las redes telemétricas de las cuencas del río Salado, Aº Saladillo y Aº Ludueña;
- Planes de contingencia para sectores rurales vulnerables y ciudades y
- Mantenimiento de Obras de defensas.-

#### **5) Proyecto de ley de aguas con media sanción del Senado provincial**

La provincia de Santa Fe, lleva más de una década intentando sancionar un Código de Aguas, o una ley sobre el mismo tema. Han perdido estado parlamentario variados proyectos, redactados por especialistas y técnicos en la materia.

El texto recibió sanción del Senado en el transcurso del período legislativo 2016, luego ha sido derivado a la Cámara de Diputados, donde aún no ha tenido tratamiento. No obstante la problemática del agua, se ha incrementado de modo exponencial a partir del cambio climático y las inundaciones sufridas en grandes sectores del territorio provincial, donde las precipitaciones duplicaron las medias anuales.

Las pérdidas y daños ocasionados por las inundaciones, pusieron de manifiesto la necesidad urgente de contar con normas que ordenen y organicen las acciones en materia de aguas, no solo en cuanto a obras, sino también en cuanto a los acuerdos interjurisdiccionales, necesarios para mitigar los daños productivos, urbanos, sociales y económicos.

El Proyecto que cuenta con media sanción comprende 208 artículos, que realizan el abordaje de los siguientes temas:

El Libro Primero se plantea el objeto de la norma, en tanto el derecho al agua es considerado un derecho humano.

Determina el dominio de las aguas, determina como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura y Transporte. Establece como ámbito de aplicación la gestión de aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, y la protección del agua como bien ambiental y social, y consagra el derecho a aguas privadas.

Establece acuerdos sobre cuencas interjurisdiccionales, considerando a esta como una unidad física que requiere su gestión en forma integral. Fija las facultades del poder ejecutivo provincial en materia de acuerdos, planificación, obras etc. con otras provincias. Prevé la hipótesis de conflicto y los modos de abordar estas instancias.-

Determina los principios de la política hídrica.

El Libro Segundo: Aborda los usos del Agua, define el derecho de uso y lo garantiza, fija los requisitos para el uso social y productivo, prevé reserva de disponibilidades y reducciones de uso.-

Define las aguas subterráneas y refiere a las aguas precipitadas y los niveles freáticos en ejidos urbanos, estableciendo los marcos de competencia de municipios y comunas.-

Dentro de los usos destacamos los usos agrícola (en especial referencia a los sectores que requieren riego), ganadero, de granja y minero entre otros.

El Título II de este Libro plantea la “concesión de las aguas”: determinando que las concesiones de uso estarán sujetas a una explotación sustentable, basada en estudios de cantidad, calidad y ambientales.

Para el caso de usos productivos, la concesión de aguas se otorgará previo estudio de impacto ambiental a fin de evitar perjuicios a terceros y al ambiente.

El permiso de uso es el acto administrativo por el cual el Ministerio de Infraestructura y Transporte de la provincia lo concede, de modo personal.

La Concesión: es el acto administrativo por el cual el estado confiere temporalmente un derecho al uso especial de agua pública; son de carácter real y excepcionalmente personales. Las reales son inembargables y no pueden enajenarse independientemente del predio.-

La concesión implica el pago de un canon, o tasa retributiva, siendo el Poder Ejecutivo el que fijará el monto del mismo en proporción a la magnitud del derecho de uso de agua.

Se fija quienes son los obligados al pago y plantea como excepciones el uso social y productivo en los Departamentos de la Provincia que cuenten con más del 20% de sus necesidades básica insatisfechas. Medida sumamente difícil de evaluar en términos de equidad.

Esta figura colisiona con la tasa de los Comités de Cuenca e implica de algún modo una nueva tributación en una Provincia donde sus impuestos y tasas son de alto impacto en todos los sectores, no solo el agropecuario.

El proyecto trata luego el derecho a uso de las aguas subterráneas; en especial las termales y/o de contenido mineral.

El Capítulo III aborda la extinción del permiso y la concesión del uso de aguas, establece las causas y la posibilidad de revocación.

Las obras vinculadas con aguas. Se entiende por obra hidráulica, toda construcción que implique el uso y control de los recursos hídricos y tenga por objeto la captación, medición, almacenamiento, regulación, derivación, conducción, paso, conservación, utilización, descontaminación, defensa.- Todas ellas están prohibidas tanto a los particulares como los entes públicos, salvo expresa autorización del ente de aplicación.

Libro III, Título I, Capítulo I: Protección de los recursos hídricos:

Establece, la facultad de la Autoridad de Aplicación a ejercer todas las acciones que sean necesarias y con carácter preventivo, con el fin de proteger los recursos hídricos de la contaminación y degradación.

En el caso de la Degradación, la Autoridad de Aplicación dispondrá la suspensión del uso del agua o del permiso de concesión, o bien su caducidad, según la gravedad de la infracción.

También estipula que la Autoridad de Aplicación podrá determinar áreas de protección de cuencas o tramos de cuenca, pudiendo pedir la intervención de la fuerza pública para vigilar, preservar y conservar áreas de protección o zonas de reserva.

La Autoridad de Aplicación puede delegar en los Municipios y Comunas el control de las actividades de vuelco de efluentes dentro de los límites de protección determinados por la reglamentación de la presente ley.

En cuerpos de aguas que por las características puedan estar sometidos a procesos de eutrofización, que afecten la calidad de agua, las autoridades deben exigir el tratamiento para la remoción de nutrientes, ya sea de efluentes industriales, cloacales o de la producción agropecuaria, conforme los niveles mínimos establecidos en la normativa vigente.

Establece las prohibiciones de vertidos en redes públicas, los límites permisibles en dichos vertidos, perforaciones y pozos, humedades, libre acceso a las aguas públicas, explotación de agua y extracción de arena de los paleocauces, y establece la intervención que puede tener en los acuíferos.

Así mismo, también deberá coordinar con el Ministerio de la Producción, ó, el que en futuro lo reemplace, el control de la aplicación de fertilizantes y de prácticas agrícolas, que aporten cantidades objetables, de nutrientes, a los cuerpos de agua en forma dispersa.

#### Libro III, Título I, Capítulo II: Inundación y Sequía:

Se considera inundación a la presencia del agua sobre el terreno en lugares, formas y tiempos que resultan desfavorables para las actividades humanas producto de la ocupación, y que se producen por el desborde de cursos de agua, por el exceso de lluvias en zonas de deficiente escurrimiento.

En cuanto a la sequía, la define como la reducción temporal del agua y la humedad disponible, por debajo de la cantidad normal o esperada para un período.

Establece para las zonas inundables, que se regirá por la Ley 11.730 y su reglamentación (Ley de Uso de Suelos).

Este capítulo trata sobre las obras de protección de inundaciones, expresando que deben planificarse conforme a que estas beneficien directamente a determinadas propiedades privadas, podrá determinar la forma de amortizar los costos a los beneficiarios, teniendo en cuenta, los bienes protegidos, la capacidad contributiva de los favorecidos y el beneficio que la obra les genere.

La Autoridad de Aplicación tiene a “su cargo” el sistema de pronóstico y alerta hidrológica, para prevenir a los habitantes de zonas urbanas el riesgo de inundación por desborde de cursos de agua. Y es ella quien deberá notificar en forma fehaciente a las autoridades locales y activará los Protocolos de Prevención y Respuesta a través de la Subsecretaría de Protección Civil. Es de destacar que con ello se consagra la responsabilidad del Estado en poner en alerta a las zonas afectadas.

#### Libro III, Título I, Capítulo III: Emergencia Hídrica:

Exclusivamente en situaciones de inundación y/o sequía, la Autoridad de Aplicación está facultada a declarar el estado de emergencia por exceso o déficit hídrico. Asimismo puede crear un Comité de Emergencia hídrica, para la ejecución inmediata de las medidas estructurales, necesarias para solucionar o aliviar, las consecuencias del desastre.

#### Libro III, Título II, Capítulo II: Limitaciones al Dominio Privado:

En la Sección I, y en su parte general, establece que la Autoridad de Aplicación tiene la facultad de imponer al dominio privado restricciones, servidumbres u ocupaciones temporarias, de oficio o a solicitud de los interesados. Estas restricciones al dominio deben ser, en razón del interés público y en procura de la mejor gestión de uso y control de las aguas.

Dispone la ley, la franja límite con aguas de dominio público; el ingreso a predios privados para fiscalizar, efectuar estudios u obras, e imponer restricciones transitorias al dominio de los bienes privados.

En la sección VI, de este capítulo, trata la *expropiación*: Declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de cualquier naturaleza de cuyo dominio es menester disponer para el cumplimiento de esta ley, y para la construcción, reconstrucción, conservación, y/o mantenimiento de obras hídricas que el Poder Ejecutivo decida ejecutar.

La individualización de los inmuebles, el trámite expropiatorio, la publicidad y mensuras, y establece el procedimiento expropiatorio en caso de emergencia hídrica.

Libro VI, Título I, Capítulo II: Convenios con Municipios y Comités de Cuencas:

La Autoridad de Aplicación preverá un presupuesto anual, para atender el financiamiento de las obras presentadas por los Municipios, Comunas, y Comités de Cuenca.

Deberán las Municipalidades y Comunas presentar un plan de obras, cuyo aporte para la realización será de un 100%, para Municipalidades y Comunas, y de un 80% para los Comités de Cuenca.

Libro IV, Título III, Capítulo I: Contribución de Mejoras:

El Poder Ejecutivo, podrá fijar para la financiación de la ejecución de las obras, un régimen de Contribución de Mejoras, sobre todos los inmuebles que se ubiquen, y se determine que es beneficiaria de la obra. La ley establece los sujetos que deberán abonar la contribución de mejoras, y también otorga excepciones, dando un detalle quienes pueden ser exceptuados.

A pedido del Ejecutivo, la Autoridad de Aplicación, habilitará un Registro de oposición, así mismo, se fijará la alícuota a cargo de contribuyentes, el monto de la contribución, el plazo para efectivizarse; y el área contributiva.

Títulos V: organizaciones de cuencas y de usuarios o beneficiarios

Se plasma en este Título un paradigma de descentralización y cogestión en el tema hídrico. Así consagra lo que denomina “las organizaciones de cuencas y usuarios y beneficiarios”.

Con relación a las “Organizaciones de Cuencas” les fija una integración y finalidades similares a los llamados “Comités de Cuencas” creados por la Ley 9830 que establecía como objetivos “coadyuvar con las reparticiones competentes de la provincia, promoviendo el desarrollo del área a través del manejo y aprovechamiento del Recurso Hídrico, siendo sus funciones: a) ejecución de los trabajos de mantenimiento y conservación de las obras existentes para preservar las condiciones de drenaje, b) ejecución de obras hidráulicas y/o de arte y/o complementarias menores, c) transmitir a los organismos competentes las inquietudes y necesidades relacionadas con sus fines y objetivos.

No obstante la similitud, el proyecto en estudio, no deroga la ley 9830 y además, tal como lo vimos en capítulos anteriores hace referencia a los Comités de Cuencas.

Por otro lado crea las llamadas “Organizaciones de Usuarios o beneficiarios” del agua con la finalidad de lograr la “amplia participación de los usuarios del agua o beneficiarios en determinados aspecto de la gestión hídrica”. A ellos, sostiene, se delegarán responsabilidades de ejecución, operación, mantenimiento y administración de la infraestructura y recursos que utilizan.

De modo tal que habría: comités de cuencas y/o organizaciones de cuencas y organizaciones de usuarios o beneficiarios, con características idénticas: personas jurídicas de derecho público, pero sobre todo con funciones y composición similar.

De lo expuesto deducimos que:

1- Al no derogar la ley de Comités de Cuenca habría dos entes de similares caracteres.

2- Las organizaciones de usuarios y beneficiarios también percibirán tasas (Art.201) como lo hacen los Comités de Cuencas, y como sin duda lo harán las Organizaciones de Cuencas, pues ello se deduce de lo dispuesto por el art.197 inc d) lo que conllevaría a una verdadera sobrecarga de imposición.



3- Y una consideración eminentemente práctica, que esta situación podría generar desprolijidades en la planificación y/o ejecución de tareas y obras, excepto que las mismas se lleven a cabo por diferentes organismos en distintos lugares afectados.

## **6) Conclusión**

De acuerdo a lo desarrollado, tanto desde el punto de vista técnico como del jurídico, es innegable la necesidad de nuestra Provincia de contar con una Ley de Aguas que concrete la planificación de los recursos hídricos a escalas de cuencas, la regulación efectiva del suelo y se efectúe un plan de ordenamiento territorial rural. De modo tal que deseamos no solo, se concrete una adecuada regulación de la ley, sino también todo el plexo normativo vinculado con la problemática del agua.

Fuentes:

Constitución Nacional de la República Argentina.

Código Civil y Comercial de la República Argentina.

Informe Facultades de Ingeniería y Ciencias Hídricas, Ciencias Agrarias y Veterinarias de la UNL, marzo de 2017.-

Proyecto Ley de Aguas Provincia de Santa Fe (Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe).

# La servidumbre de ocupación hídrica como respuesta de los ordenamientos jurídicos provinciales de Buenos Aires y Santa Fe al fenómeno de las inundaciones rurales

---

CARLOS MARCELO LAMOGLIA<sup>1</sup>

## I.- Planteo del tema a considerar

Proponemos en las siguientes líneas presentar, para su análisis y discusión, un instrumento jurídico legislado en las provincias de Buenos Aires<sup>2</sup> y en Santa Fe<sup>3</sup> como remedios eficaces para las consecuencias negativas que ocasionan a los inmuebles las inundaciones, en particular cuando estas son la consecuencia de obras realizadas por mandato estatal.

Hacemos referencia, a la denominada “servidumbre administrativa de ocupación hídrica” que forman parte de su ordenamiento jurídico de la Provincia de Buenos Aires a partir del dictado de la ley 14.540 y, para la Provincia de Santa Fe, al decreto nro. 285/17 que reglamenta el artículo 25 de ley 11.730. En ambos casos se asientan sobre el instituto de las “servidumbres administrativas”, con determinadas particularidades que tipifican la vinculada al agua.

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Administrativo (UNLP). Profesor regular ordinario en “Derecho Administrativo I” y de postgrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa. Docente-Investigador Cat. III. Régimen Incentivos Ministerio de Educación de la Nación. Secretario –por concurso- Instituto de Derecho Administrativo de Fac.Cs.Jdas. y Soc. UNLP-. Integra el Proyecto de Investigación, como Investigador Formado, “Ambiente y Derecho: respuestas ante la crisis del agua”, dirigido por el Dr. Leonardo Pastorino, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (cod. 11/J137).

<sup>2</sup> Ley 14.540 B.O. 23/9/13

<sup>3</sup> Ley 11.730 que se encarga del régimen de uso de bienes situados en las áreas inundables dentro de la jurisdicción provincial. “Bienes zonas inundables-inundaciones”. La ley es reglamentada por el Decreto nro. 3695/03 y, a su turno el Decreto nro. 0285/17 reglamenta el artículo 25 de la ley citada.

En general ambas normas, tienden a regular las consecuencias dañosas de las obras que realiza el Estado con el fin de atenuar o prevenir las secuelas negativas que ocasionan los desbordes de los ríos o cursos naturales de agua luego de, entre otras causas, la caída de abundantes precipitaciones o debido a una incorrecta derivación del caudal de las líneas acuíferas.

También se hace referencia, al justificar las decisiones estatales en examen, que las mismas se asientan en que “los cuantiosos costos humanos, económicos y sociales que comportan las crecidas, obligan a incorporar medidas eficaces de previsión, predicción y control de avenida” –fundamentos de la ley de Bs. As y en similar dirección el decreto Nro. 285/17 de Santa Fe- y es por ello que se proponen como herramientas útiles para el manejo de excedentes hídricos, producto de eventos extremos de precipitaciones y, como dice la legislación santafecina en pos “de la protección del interés público”.

El principal objetivo de las normas es fijar un mecanismo de compensación económica para los propietarios de inmuebles que reciben los efectos nocivos de las obras, estableciéndose a su favor la percepción de una indemnización. Y, por su parte, a favor de los Estados, una limitación de la compensación, como también una previsibilidad y ordenación en el gasto por dichos eventos.

En los fundamentos del decreto reglamentario del art. 25 de la ley Santafecina que se ocupa del “régimen de uso de bienes situados en las áreas inundables”, en lo que se refiere a las servidumbres que allí se permiten, expresamente se señala que “en ningún modo altera o perjudica el derecho de todo propietario de exigir la aplicación de la figura de la expropiación, en los casos que así corresponda”. Tal solución es viable, porque el artículo que se reglamenta hace referencia en principio a la “expropiación” de inmuebles, delegando al Poder Ejecutivo la facultad de imponer limitaciones a la propiedad privada en pos del interés público. Posteriormente, el decreto es el que incorpora el tema de la restricción al dominio objeto de esta ponencia.

## II.- Las normas que crean la servidumbre de ocupación hídrica en la Provincia de Buenos Aires y en Santa Fe

### a) *Principales rasgos de la servidumbre de ocupación hídrica*

La técnica utilizada por el legislador es la declaración de “utilidad pública” y sujeto a “servidumbre administrativa de ocupación hídrica” a todo inmueble del dominio privado situado en Estado Provincial para su utilización como reservorios de aguas de carácter temporario frente a obras que emprenda la administración provincial a tal fin<sup>4</sup>.

Circunscribiéndonos a la calificación adoptada por la normativa que da origen a las servidumbres, tal denominación denota que el objeto que se busca regular legalmente es la permanencia de aguas derivadas por efecto de obras que realiza el Estado provincial para evitar o prevenir un daño y, como consecuencia, el titular del derecho se privará –durante el tiempo que perdure el anegamiento obligatorio- del uso y goce del derecho de propiedad, manteniendo la titularidad registral.

A su turno de manera más amplia el decreto reglamentario del artículo 25 de la ley 11.730 en Santa Fe se ocupa de la limitación al dominio que vengo analizando, no obstante establecer en el anexo del decreto un régimen general aplicable a las “servidumbres administrativas”<sup>5</sup>, para detenerse al final del texto en su enumeración (“ocupación hídrica” y de “construcción, mantenimiento y conservación de terraplenes de defensa”).

---

<sup>4</sup> El artículo 19 del decreto nro. 285/17 en Santa Fe establece “Estará sujeto a servidumbre administrativa de ocupación hídrica todo inmueble de cualquier naturaleza que fuere necesario para el almacenamiento de excedentes hídricos o mitigación de los efectos de crecidas de los cursos y cuerpos de agua, en cualquier lugar de la provincia, en forma esperada y como consecuencia directa de obras realizadas y/o autorizadas por la Autoridad de Aplicación”.

En la legislación de Buenos Aires se establece “Declárase de utilidad pública y sujeto a servidumbre administrativa de ocupación hídrica que se crea por esta Ley, a todo inmueble del dominio privado situado en cualquier lugar de la Provincia, que como consecuencia directa de obras expresamente aprobadas por la Autoridad de Aplicación, con el fin de mitigar los efectos de las crecidas de los cursos y/o cuerpos de agua, resultara ocupado parcial o totalmente mediante el almacenamiento temporario de una masa de agua proveniente de excedentes hídricos. Dicha servidumbre se constituirá en favor del Estado Provincial” (art. 2). En la misma norma, en el siguiente artículo se establece que “A los fines de esta Ley se considera ocupación hídrica al ingreso y permanencia de una masa de agua en un inmueble por efecto directo de la ejecución de obras públicas, y siempre que se produzca de manera esperada ya sea por la frecuencia, como por la duración del evento”.

<sup>5</sup> En particular artículos 1 al 18 del anexo del decreto.

En el caso de las servidumbres administrativas de ocupación hídrica, la norma santafecina, comienza por establecer que la limitación al dominio se podrá constituir sobre “todo inmueble de cualquier naturaleza que fuere necesario para la construcción, reconstrucción,...de obras de defensa contra inundaciones, de manejo y gestión de excedentes hídricos...” para reconocer la existencia de la servidumbre especial aludida al proceder a su clasificación<sup>6</sup> al final del decreto.

La “ocupación hídrica” puede definirse como el ingreso y permanencia de una masa de agua en un inmueble por las obras llevadas adelante por el Estado; pero para la operatividad del régimen legal, dicho ingreso debe ser de manera esperada ya sea por su frecuencia, como por la duración del evento.

En ambas legislaciones se postula la necesidad de brindar previsibilidad a las consecuencias que derivan de la gestión estatal cuando se llevan adelante obras y/o trabajos públicos –o privados con autorización estatal- y así evitar un perjuicio grave a la población ante la crecida de ríos o espacios de aguas permanente. Las provincias, ejerciendo una prerrogativa inminentemente local, regulan una limitación a la propiedad privada que coexistirá, entendemos, con las soluciones ya existentes frente al desplazamiento de las masas de aguas.

Regresando al régimen jurídico que se estipulan en las normas, ha de puntualizarse que la obligación que establece se limita a la ocupación temporánea de inmuebles mediante almacenamiento de una masa de agua y, durante tal ocupación, el titular pierde el uso y goce del espacio del bien que domina la servidumbre.

De tal forma, si bien los problemas que acontezcan en la aplicación de este régimen jurídico particularizado han de ser resueltos bajo el prisma de las servidumbres administrativas (y subsidiariamente de la expropiación), estimamos que también deberán ser consideradas aquellos principios y reglas generados en el instituto de la “ocupación temporánea”, toda vez que, de manera clara, lo que se busca con la servidumbre hídrica es “ocupar” por un plazo determinable un inmueble, limitando en dicho periodo el uso y goce a sus legítimos dueños o poseedores.

---

<sup>6</sup> Conf. art. 19.

La diferencia es que en los regímenes jurídicos examinados no se fija un “plazo definido” de permanencia de agua; por el contrario, de la lectura del mismo se puede concluir que la ocupación siempre será viable una vez construidas las obras y por ello se abona el canon o indemnización. En el caso de las “ocupaciones” la ley que las crea o autoriza debe prever de manera expresa el tiempo de ocupación.

El ordenamiento provincial vigente en Santa Fe –decreto Nro. 285/17- no establece normas con el objeto de regular solamente la limitación al dominio vinculada al anegamiento de inmuebles –aunque lo habilita expresamente-, sino que enfoca la viabilidad de constituir servidumbres administrativas para la construcción, reparación o conservación de obras que busquen detener o evitar el avance del agua –también objetivo de la legislación provincial-. Así también aquellas obras pueden estar enfocadas a manejar el excedente hídrico, realizando reservorios de aguas<sup>7</sup>, finalizando el mismo con la posibilidad de constituir las para realizar “el almacenamiento de excedentes hídricos o mitigación de los efectos de las crecidas”<sup>8</sup>

La “servidumbre administrativa” –en ambos ordenamientos- puede abarcar a todos los inmuebles del dominio privado que se encuentren ubicados en territorio provincial y que, por las obras, deban ser ocupados; en lo que a la ponencia interesa, de manera “parcial o totalmente mediante el almacenamiento temporáneo de una masa de agua proveniente de excedentes hídricos” de “crecidas de los cursos y/o cuerpos de agua”. El régimen santafecino no fija un plazo de permanencia.

La regulación bonaerense contiene reglas concretas que hacen viable su aplicación, remitiéndose supletoriamente a la ley de expropiación provincial (nro. 5708), la cual regirá en aquellos aspectos que no se encuentren expresamente contemplados. Remisión que es bastante común en la mayoría de tales ordenamientos especiales, no obstante que entre ambos institutos existen diferencias cualitativas o de grado que inciden en los efectos jurídicos que emergen de su aplicación.

---

<sup>7</sup> Conf. art. 1 y 8 in fine.

<sup>8</sup> Art. 19 del Dec. 285/17

En el caso de la reglamentación vigente en la Provincia de Santa Fe, la servidumbre de ocupación hídrica –como lo indique- aparece como una especie dentro del marco general de la regulación de servidumbres que regula la legislación específica creada para remediar los problemas hídricos.

Teniendo como pauta general las directivas que dimanar de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial, es lógico que cualquier limitación a la propiedad privada repute como fundamento una “ley” en sentido formal y material. Observación que merece el régimen de Santa Fe que tomó el camino del “decreto” para establecer limitaciones a la propiedad privada, lo cual incide fuertemente en su adecuación al régimen constitucional en lo referido a la potestad legislativa y la competencia exclusiva que se le asigna al Poder Legislativo cuando se limitan derechos.

En razón a esto último, recuerdo que la limitación, enseña la doctrina, puede canalizarse tanto por ley nacional como local, pudiendo ser general o especial pero, en ambos casos, requiere de una “manifestación del órgano deliberativo competente, por el procedimiento normado al efecto. De tal forma, la sanción de una ley es correcta ya que importa un sacrificio o desmembramiento dominial que requiere inexcusablemente la vía legal para su imposición”<sup>9</sup>.

En el caso, la servidumbre de ocupación hídrica importa -claramente- una limitación al dominio que afecta la exclusividad del mismo y conlleva para el titular del inmueble la obligación de “hacer” o “no hacer” determinadas conductas que posibiliten el ingreso del agua por las obras realizadas por el Estado.

Advertimos entonces una debilidad de índole constitucional en la decisión adoptada en Santa Fe que regula y crea servidumbres utilizando como medio jurídico la figura de la “reglamentación” de una ley, que si bien ésta habilitaría el ejercicio de ciertas facultades por el Poder Ejecutivo<sup>10</sup> pensamos que no pueden delegarse las atribuciones que son de resorte exclusivo y excluyente del órgano

---

<sup>9</sup> Dromi José Roberto, *Derecho Administrativo Económico*, Tomo 2, Astrea, Buenos Aires, 1979, pág. 358.

<sup>10</sup> Ver art. 3, 17 y 25 de la Ley 11.730.

legislador<sup>11</sup> y mucho menos si ello importa establecer los elementos estructurales del instituto jurídico en comentario – vrg. regulación específica de las limitaciones al dominio en pos del interés público-. Es observable entonces el avance que, sobre una potestad estrictamente legislativa, realiza el decreto nro. 285/17.

Entendemos que, en ambos ordenamientos jurídicos, las cosas que pueden ser afectadas por la servidumbre administrativa en estudio son los inmuebles pertenecientes al “dominio privado” de personas físicas o de existencia ideal - públicas o privadas- que se encuentren situados en sus territorios.

En este contexto, es comprensible afirmar que las normas ha pensado el instituto jurídico sobre la base de terrenos rurales, siguiendo de tal forma lo acontecido en la realidad que ha servido –entendemos- de base para la iniciativa legislativa. Es difícil sostener o avizorar que se aplique una servidumbre de ocupación hídrica sobre un pueblo o ciudad.-

La posibilidad cierta de anegamiento de inmueble – y los muebles anexados a éstos- por efecto directo de las obras aparece como un recaudo esencial, sobre el que se perfeccionan los restantes; correspondiendo al titular del dominio, en caso de dudas, acreditar el hecho controvertido (es decir, el efecto directo). De no verificarse los extremos que establece la normativa, el titular de dominio no queda vedado de realizar el reclamo de los perjuicios ocasionados por el obrar del Estado, reclamo que correrá por otro andarivel jurídico.

Al importar la servidumbre de ocupación hídrica una limitación a la propiedad privada, la ejecución de su contenido implicará para el titular del fundo servido obligaciones de hacer o no hacer y, para el titular del derecho real administrativo, un sinnúmero de conductas tendientes a garantizar que la ocupación hídrica cumpla su cometido. En particular, a favor de la administración –de manera no taxativa- la posibilidad de “construcción, operación, vigilancia y mantenimiento de reservorios” en todos los casos con el fin de “prevención y/o mitigación de crecidas”. Otras medidas serán viables, fundadas en el derecho real

---

<sup>11</sup> La CSJN ha entendido que la reglamentación de la ley puede establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones, siempre que se “ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue”, Fallos 330:2255.



administrativo en cuestión, en tanto exista una relación directa con el fin público que se busca proteger.

Se impone a la administración –en el régimen de Buenos Aires como en el de Santa Fe- la obligación de constituir expresamente “la superficie del predio afectada” - y “la estimación de la frecuencia de inundación y permanencia de las aguas durante la ocupación hídrica”. Los datos que requieren las normas son necesarios y deben ser precisos, ya que una gran parte de la efectividad del régimen jurídico dependerá de la información con la que cuente el Estado sobre los terrenos afectados por la obra y aquellos que recibirán los efectos de la misma en tiempo de lluvias normales y anormales. Así, también, el grado de permeabilidad del terreno.

Entre las facultades que se atribuyen al titular de la servidumbre como consecuencia de la creación del derecho real a su favor, la principal es la de anegar el predio en la medida que se prevea en el proyecto, tal hecho es la razón de ser de la servidumbre que ha sido planteada por el legislador como una medida para prevenir, detener o mitigar las consecuencias negativas de obras públicas aprobadas por la Provincia. Tal anegamiento –en el caso de Buenos Aires- deberá ser de carácter temporario, caso contrario, habilitaría la expropiación del bien. La normativa santafecina no establece el carácter temporal de las aguas.

El principio en la ocupación es que cuando la misma excede el plazo previsto en la ley que la autorizó o supere un tiempo razonable conlleva la posibilidad de solicitar la expropiación del bien por parte de su titular. Esta solución es aplicable para las situaciones que acontezcan bajo el régimen jurídico de Buenos Aires como en el de Santa Fe.

Durante el periodo en que los cursos de los ríos o los cuerpos de aguas se encuentran normales sin posibilidad de crecidas –o tiempo de sequía-, quien revista la titularidad del inmueble podrá desarrollar las tareas que son propias o inherentes a la naturaleza del inmueble inundable, con la única obligación de solicitar la aprobación. Así, los propietarios y/o ocupantes gozan del “derecho” de “ejecutar” distintos actos de dominio, entre los que se pueden mencionar los de explotar, forestar, sembrar los lotes donde se han delimitado las servidumbres de

ocupación hídricas. Ello siempre, a riesgo propio y sujeto a aprobación de la Autoridad de aplicación y siempre que tales actividades no obstaculicen el ejercicio regular del derecho del titular de la servidumbre<sup>12</sup>.

**b) La indemnización como compensación de los daños.**

Como en toda relación jurídica se verifican derechos y/o garantías que el mismo ordenamiento jurídico reconoce en cabeza de las personas que ven sacrificado su derecho –el uso y goce de la propiedad por un espacio de tiempo–, de los cuales, el más relevante es el derecho a un resarcimiento económico justo.

La indemnización a favor del titular del bien afectado se convierte en un aspecto sensible de ambas regulaciones, ya que siempre resulta dificultoso –por las pretensiones que se esgrimen y las aspiraciones legítimas de los actores involucrados– englobar el detrimento o sacrificio especial que se impone al propietario del inmueble. En el caso, tal sacrificio implicará aceptar por un periodo –que en la ley aparece “indeterminado”–, la posibilidad de recibir aguas en sus propiedades. De la fundamentación y redacción de las normas es dable concluir que la eliminación del agua de los reservorios –por sequía o escurrimiento normal– no importará, en próxima inundación, el nacimiento, a favor de los titulares, del derecho a una nueva indemnización, dado que este nuevo daño queda cubierto por el pago del canon –en Buenos Aires – o la indemnización –en Santa Fe–.

En el caso de la ley bonaerense –14540– se establece que el pago se efectivizará “por única vez” con intervención de la “Fiscalía de Estado”, organismo de la Constitución provincial a quien se le atribuye la facultad de calcular el detrimento y arribar al monto final. Asimismo, prevé directivas de orden matemático y financiero para establecer la suma que percibirá quien acredite la titularidad o posesión del inmueble.

En el régimen santafecino también se prevé la indemnización, destacando que debe considerarse para su “determinación” las superficies “que naturalmente serían afectadas por crecidas y en forma previa a la concreción de las obras”. El

---

<sup>12</sup> Conf. inc. b art. 4 Decreto 285/17 y art. 8 ley 14540.

organismo competente para establecer las indemnizaciones es “la Junta de Valuaciones de la Provincia de Santa Fe” que intervendrá en “forma previa a la notificación a los propietarios, a los fines de realizar el cálculo de la indemnización”.

En el ordenamiento especial de Buenos Aires, para arribar al monto final que recibirá el propietario en concepto de resarcimiento deberá considerarse: el valor de la tierra de “condiciones óptimas” en la zona donde se encuentre el inmueble gravado; el coeficiente de ajuste previsto normativamente para la determinación de la valuación fiscal del inmueble; el coeficiente, denominado “de restricción” para establecer el grado de “limitaciones impuestas por las servidumbres”, “la probable frecuencia de inundaciones” y “el tiempo de permanencia” de las aguas; por último, se prescribe que de las pautas antes citadas deberá nacer “el valor” que se aplicará al área comprendida por la zona de ocupación hídrica.

La norma santafecina –el decreto reglamentario- como lo adelantáramos se indica como pauta general para la indemnización de las servidumbres “la superficie del predio a afectar, y el grado de afectación que implique la servidumbre”. En el caso específico de la ocupación hídrica se agrega “la probable frecuencia de los anegamientos”. Aspecto este último que necesitará de una fuerte información oficial que brinde elementos para determinar los conceptos que, prima facie, aparecen indeterminados.

Un interrogante que aparece en este apartado de las normas es el vinculado a cuáles daños deben indemnizarse, es decir que ítems quedarán incorporados en el monto final que se apruebe como pago a favor del propietario. Un análisis de ambos casos<sup>13,14</sup> lleva a concluir que los detrimentos o ítems que corresponden resarcir por parte del Estado son significativamente menores si los confrontamos con aquellos que se venían reconociendo en sede judicial en los procesos de daños.

La ley de Buenos Aires circunscribe la indemnización al “valor de la tierra” afectada por las obras o trabajos llevados adelante por la provincia para cumplir los objetivos de la ley. Tal redacción, entendemos, abarcará el “justo valor de la

---

<sup>13</sup> Art. 11 Ley 14540.

<sup>14</sup> Art. 3 Dec. 285/17.

cosa o bien” y también los “perjuicios que sean consecuencia forzosa y directa” de la servidumbre en cuestión, pauta ésta última que contiene la ley de expropiación. No se permitirá reparación alguna fundada en lucro cesante, daño moral, valor afectivo, ni panorámico.

Si bien la pauta inserta en la normativa expropiatoria ha sido considerada especialmente en el tópico que nos ocupa –indemnización– para la generalidad de las servidumbres administrativas citadas, por presentar afinidades que las vinculan, igualmente el Alto Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha advertido que “cada una de ellas son especies diferentes de limitaciones públicas a la propiedad. Se distinguen por el alcance e intensidad de la afectación al dominio; de allí que den lugar a situaciones que no son plenamente asimilables. En el ámbito de limitaciones no ablatorias la mera existencia del gravamen puede incluso no reflejarse en una pérdida apreciable del valor venal del inmueble, ni originar per se derecho a indemnización” .

El pago que se logre consensuar o se fije judicialmente debe ser abonado de manera “previa” al ingreso del bien afectado, como así también debe estar expresado en moneda de curso legal. Y además, cabe recordar que la propia jurisprudencia del máximo tribunal de justicia nacional da cuenta de la procedencia de una nueva indemnización cuando ha quedado acreditado que el incorrecto accionar del Estado ha sido el causante que el inmueble anteriormente inundado ha sufrido otro anegamiento que afecta su productividad, aun cuando su titular había recibido una suma anterior por similar concepto.

Frente a la falta de acuerdo o por situaciones especiales ambos regímenes jurídicos –Buenos Aires y Santa Fe– permiten la constitución de la servidumbre por orden judicial. Así procederá cuando fracasaran las gestiones directas, se verifique urgencia en la iniciación de las obras, no se encuentre acreditada fielmente la titularidad del dominio del o de los inmuebles afectados o se ignore la misma. También deberá recurrirse a la justicia frente a títulos imperfectos o cuando los bienes se encuentren en litigios judiciales o existan medidas de gravamen que los afecten.

En ambos regímenes jurídicos el propietario del predio podrá demandar la extinción de la servidumbre de ocupación hídrica, recobrando el dominio pleno

del bien, pero –a diferencia de otras limitaciones – sin obligación de restituir “lo recibido como única y exclusiva indemnización”. De tal forma, producida la causal de extinción, el propietario recuperará el dominio pleno, mediante la pertinente declaración e inscripción a su favor sin devolución de lo recibido como única y exclusiva indemnización.

En aquellos supuestos en que la servidumbre administrativa implique para el fundo sirviente una limitación que lo torne económicamente irracional, la autoridad administrativa podrá decidir la expropiación parcial o total del mismo, o el propietario solicitarla.

***c) Otras soluciones que deben considerarse frente a daños ocasionados por las inundaciones: la expropiación, las indemnizaciones por daños y los convenios privados de ocupación hídrica***

Sintetizadas las principales pautas legales que establecen las legislaciones provinciales, cabe recordar cuales eran las soluciones propiciadas desde la doctrina y jurisprudencia, en supuestos como los que ahora busca reglarse- Ello toda vez que las inundaciones se tornaron recurrentes y no ya excepcionales<sup>15</sup>.

Las consecuencias negativas, no siempre imputables directamente a obras o actividades estatales, abrieron distintas soluciones con el fin de dar respuestas a los perjuicios ocasionados a los titulares de los bienes afectados. Tales respuestas son las que deben confrontarse con la que proviene ahora de la ocupación hídrica y, en cada caso, sopesar cual resulta más equitativa y eficaz considerando los derechos implicados y el bien público comprometido.

La expropiación asomaba como una de las alternativas posibles adoptadas por el Estado para hacer frente a los perjuicios causados por las obras ejecutadas para mitigar los efectos de las crecidas de aguas. El ordenamiento jurídico santafecino en comentario la establece como criterio determinante.

---

<sup>15</sup> Prestamos atención a la cuestión en un comentario que realizamos al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, recaído en la causa “Municipalidad de Rivadavia v. Municipalidad de Trenque Lauquen y otro - 24/4/02”, si bien allí nos detuvimos en examinar los criterios esbozados por el Alto Tribunal de Justicia para configurarse un “conflicto municipal” de conformidad a lo previsto en el artículo 196 de la Constitución Provincial. En *Jurisprudencia Argentina*, 2002-IV, 18/12/2002, pág. 83.

Dicha solución, la de expropiación de los terrenos inundados o inundables, convivía con acciones judiciales (juicios de daños) que articulaban los titulares de los inmuebles tendientes a determinar, adecuadamente, el quantum del resarcimiento por los daños ocasionados<sup>16</sup>, aunque las indemnizaciones fijadas judicialmente no lograban, en muchos casos, la resolución del problema de fondo.

También en algunas obras públicas, con el fin de planificar y mitigar las consecuencias dañosas, la Provincia de Buenos Aires utilizó “convenios de servidumbres administrativas de ocupación hídrica”<sup>17</sup>. Ello implicó formalizar acuerdos con los propietarios sobre la fijación del monto indemnizable y la posibilidad cierta que las aguas puedan ingresar a sus propiedades de manera temporal como consecuencia de aquellas obras.

En el caso de las indemnizaciones fijadas judicialmente, no en pocos casos, los inmuebles –por sus características o ubicación– no permitían el escurrimiento rápido del agua, lo cual acarreaba un lento o nulo desagote, que hacía difícil prever el momento en que el inmueble retornaría a su productividad habitual<sup>18</sup> y, de tal forma, la Provincia no lograba desligarse de su obligación patrimonial, ya que la permanencia del agua hacía renacer el derecho del titular o poseedor del inmueble a petitionar una nueva indemnización y la apertura de nuevas instancias de negociación o procesos judiciales.

Las sentencias que se han ocupado de la temática -indemnización por inundaciones- dan cuenta del criterio propugnado en lo que respecta a los ítems

---

<sup>16</sup>A título ejemplificativo, SCBA causa LP C 107081 “Rimasa S.A. Agropecuaria, Comercial, Financiera e Inmobiliaria”, sent. del 19/12/2012 –JUBA–.

<sup>17</sup> Se puede ver en la obra pública denominada “Presa la Isidora” en el Partido de Azul, la cual tiene por objeto la regulación de los caudales fluviales generados en la cuenca alta del Arroyo Azul, con el fin de atenuar los efectos de las crecidas extraordinarias, especialmente sobre el casco urbano de la ciudad. Esta obra de retención se ubica sobre el curso medio del Arroyo Azul, en las vecindades de la Estancia La Isidora, aproximadamente a unos 35 kilómetros aguas arriba de la ciudad. La obra se engarza en el marco del decreto 3.737/2007 “Plan hidráulico provincial”, la ley 12.551 y en el decreto 37/2013.

<sup>18</sup> Ver SCBA causa C. 95597 “Possenti, Ruben” de fecha 1/10/2008, donde se explicita el criterio imperante en la justicia provincial para determinar la indemnización y el plazo que la misma venía a reparar por causa de las inundaciones de campos.

indemnizables, señalando que la reparación debía incluir todos aquellos daños que, mediante la prueba respectiva, se encuentren comprobados<sup>19</sup>.

### III.- Algunas consideraciones finales para pensar

Los regímenes jurídicos locales que ha merecido nuestro estudio suman en sus ordenamientos jurídicos una particular limitación al dominio, con el fin de brindar previsibilidad y seguridad a los afectados por los daños que generan las obras que lleva adelante el Estado provincial y, de tal forma, paliar las consecuencias negativas de las inundaciones.

Corresponde insistir, para su análisis y debate –en el marco del presente congreso- sí el camino legal escogido por la Provincia de Santa Fe es el correcto al regular el régimen de servidumbres. Entendemos que la legislatura de dicha provincia realizó una delegación amplia a favor del Poder Ejecutivo para “imponer al dominio privado, restricciones, servidumbres u ocupaciones temporarias de oficio o a solicitud de interesados”.

A nuestro criterio, la norma excede el ámbito de la delegación, permitiendo la intromisión –por decreto- en aspectos que deben ser regulados por ley formal y, es más, le permite al P.E. determinar –sin pauta alguna- cuando resultaría viable constituir una restricción administrativa, una servidumbre u ocupación temporaria. Tal como ya lo ha dicho la CSJN, toda delegación legislativa debe tener límites, permitiéndose solamente aquellas que traduzcan una actividad reglamentaria sin poder implicar ésta última el ejercicio de la función legislativa<sup>20</sup>. La ley 11.730 no ha precisado o clarificado adecuadamente la política legislativa en la temática que nos convoca, trasladando al órgano administrador delinear la misma “estructura” de la limitación al dominio<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Conf. CSJN, Fallos 327:247

<sup>20</sup> Lo ha dicho con claridad la CSJN en la famosa causa “Delfino”, “existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla” (Fallos 148:430). Sobre el tema de la delegación legislativa puede verse la obra de Bianchi Alberto “La delegación legislativa”, Ed. Abaco Bs.As., 1990, también del mismo autor “La delegación legislativa: evolución y estado actual”, La Ley 2014-D-818.

<sup>21</sup> Se ha indicado, correctamente, que el Poder Ejecutivo no puede establecer los elementos estructurales del instituto jurídico que preve la norma constitucional como propio de ésta, pues

También corresponde analizar, si en base a aquella delegación efectuada por el legislador santafecino, resulta correcta la amplitud de la regulación efectuada por el Poder Ejecutivo estableciendo un ordenamiento jurídico especial al cual habrá que recurrir en los supuestos vinculados a las limitaciones al dominio en interés público.

Sentado lo expuesto, los fundamentos dados al momento del dictado de las normas que les dan nacimiento ubican a la “servidumbre de ocupación hídrica” dentro de las medidas que proyecta el Estado para prevenir o detener desastres naturales, aunque tal afirmación solo podría validarse si se la examina como formando parte de un programa –entendido como planificación– integral de medidas legislativas y estatales destinadas a evaluar las condiciones ambientales y geográficas de las zonas comprometidas, la recurrencia de las precipitaciones y la permeabilidad de los suelos en momentos normales y anormales y, finalmente, las obras hidráulicas y civiles idóneas para brindar la seguridad que requieren los habitantes de la provincia<sup>22</sup>.

En las legislaciones objeto de análisis en la presente ponencia se reconoce expresa o implícitamente que la acción del Estado es la generadora del daño y, por ello, es viable la indemnización. Asimismo, que el área del inmueble objeto de limitación podrá seguir en poder de su titular registral o poseedor, aunque su uso se verá alterado por el fin que se busca concretar.

Desde la gestión estatal, los instrumentos jurídicos en análisis buscan convertirse en aptos para delinear los trabajos que, en base a una política hídrica adecuada y planificada, concretarán las tareas correctas para evitar el ingreso del agua a zonas pobladas o, en su caso, que los ríos o arroyos mantengan su caudal dentro de los parámetros promedios.

Ahora bien, la “servidumbre administrativa de ocupación hídrica”, tal cual han quedado plasmadas, entendemos, desdibuja, pensamos, la figura jurídica sobre la

---

era “un área en la que el Congreso debía adoptar decisiones precisas y completas”, fijando una “clara política legislativa” a fin de que el Poder Ejecutivo reglamente los pormenores de la ley en cuestión (conf. Voto concurrente del Dr. Zaffaroni en el Fallo 337:388).

<sup>22</sup> La provincia de Santa Fe con el dictado de la ley 11730 “Bienes inundables”, como su decreto reglamentario nro 3695/03 y el que ha merecido nuestro comentario, demuestran una preocupación concreta en el tema de las inundaciones.



que se gesta (servidumbre administrativa) estableciendo en ambas legislaciones – Buenos Aires y Santa Fe- un régimen híbrido o maleable dado que, si bien la esencia de la regulación busca establecer pautas claras para que el Estado ocupe con agua determinados inmuebles con el fin de salvar otras áreas o espacios físicos, la regulación contiene aspectos que la acercan, por una parte, a la “ocupación temporánea” y, por otra, la regulaciones prescribe que, supletoriamente, se aplicará el régimen de la expropiación. En la ley de Buenos Aires estas particularidades son evidentes.

Esta inestabilidad de las regulaciones legales podrían ocasionar dificultades en su ejecución, deviniendo necesaria mayor especificación para clarificar aquellos aspectos de la ley que generan algunos interrogantes (v. gr. periodicidad del pago del “canon”, ítems que debe incluir la indemnización, pautas para determinar el índice de permeabilidad de los terrenos, entre otros). Especial consideración – y precisión- merece la extensión de la indemnización que se concede al afectado cuando la inundación adquiere carácter de temporaria.

En tal contexto, al momento de determinar la reparación económica, se abrirán distintas aristas que merecerán un estudio detenido para arribar a una compensación justa; en efecto las fluctuaciones/variabilidad del sistema natural (hídrico en este caso) hacen difícil determinar las cantidades/tiempos de inundación o anegamiento de forma determinada – es por ello que se trabaja en base a probabilidades, como el pronóstico del clima –; este aspecto lo diferencia con el gasoducto, en que la afectación (y por lo tanto la compensación económica) es más clara. De tal forma, la probabilística y esta variabilidad o incertidumbre hidrológica se deberá considerar en la estimación de los perjuicios.

Sobre el punto la Corte Suprema de la Nación ha postulado que los actos lícitos producidos por el Estado no lo relevan de la obligación de resarcir los perjuicios sufridos por los particulares que se hubiesen derivado de aquéllos, por lo que no pueden limitarse al daño emergente con exclusión del lucro cesante<sup>23</sup>. Tal directiva jurisprudencial debe ser ahora confrontada con las pautas que

---

<sup>23</sup>CSJN Fallos 312:2266.

contiene la ley 26.944<sup>24</sup> que expresamente rechaza el reconocimiento de lucro cesante en los supuestos de daños provenientes de actos lícitos, situación que puede ser considerada en la aplicación de la ley provincial que nos ocupa.

Cabe recordar –para confrontar con la limitación al dominio en comentario– que de la extensión de la indemnización en el campo de la responsabilidad del Estado se ha ocupado la doctrina especializada propugnando una ampliación de la base y de las razones que fundan un sistema de responsabilidad estatal acorde con los principios constitucionales implicados<sup>25</sup>. Y, antes de la aparición del régimen jurídico objeto de análisis en esta ponencia, la indemnización que percibía el titular del bien no encontraba un límite tan estricto como el que aparece en las normas objeto de estudio en la ponencia, admitiéndose por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la procedencia del lucro cesante<sup>26</sup> o el lucro cesante futuro o daño futuro<sup>27</sup>.

De la comparación de las distintas soluciones que podía echarse mano para compensar los daños, las normas locales en comentario han seleccionado aquella que –prima facie– reduce los montos e ítems que se venían estableciendo –fundamentalmente– en las sentencias de daños y perjuicios, lo que conllevaría a una discusión de la legalidad o constitucionalidad del régimen a tenor de los derechos involucrados.

---

<sup>24</sup> B.O. 8/8/14, sobre la ley de responsabilidad del estado en el ámbito nacional puede consultarse, Pablo Perrino “La responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos”, editorial La Ley, 2016. También la publicación de la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Nro. 437 donde distintos autores analizan el articulado de la legislación citada; febrero de 2015.

<sup>25</sup>Al respecto, ver Juan Carlos Cassagne, “El principio general de la justa indemnización en la responsabilidad del Estado ¿justicia conmutativa o distributiva?”, en *La Ley* 14/9/2015, Rev. La Ley 2015-E, 765.

<sup>26</sup> CSJN Fallos 312:2266

<sup>27</sup> Fallos, 307:1515 y 325:255. Descartándose la procedencia del “daño moral” en tales supuestos (Fallos, 318:1440).

# La reforma de la Ley 22939, el Código Civil y quien regulará los nuevos medios de trazabilidad

## ¿La reglamentación provincial o nacional?

---

HORACIO MAIZTEGUI MARTÍNEZ<sup>1</sup>

### 1.-Introducción

Una vez más Leonardo Pastorino nos convoca para participar de este IV Congreso Nacional, sobre el Derecho agrario Provincial.

Esta invitación representa la necesidad de hacer propuestas, aportar ideas, sobre la evolución del Derecho agrario y las temáticas que corresponden a las Provincias, en nuestra materia.

Parece mentira que han transcurrido 6 años de aquel magnífico libro Derecho Agrario Provincial, en el que nuestro anfitrión nos invitó a participar y a realizar aportes, en donde cada uno de los invitados, tuvimos la oportunidad de explicar nuestra legislación Provincial, relacionada al fenómeno agrario.

### 2.- El tema elegido. La falta de reglamentación provincial o nacional, de la ley de marcas y señales reformada

El tema que elegí para esta oportunidad es el relativo a la falta de regulación provincial, o nacional, o la falta de adecuación a la reforma de la ley de marcas y señales n°22939, realizada, por la ley 26478, publicada el 1 de abril 2009, que introdujo novedades particularmente en la forma de trazabilidad para porcinos.

Es increíble que un tema esencial, trascendente como es el de reglamentar, de verificar el tema de la propiedad del ganado, y en particular, el tema de los

---

<sup>1</sup> Prof. Titular Ordinario de Derecho Agrario (UNL). E-mail: [hmaiztegui@gmail.com](mailto:hmaiztegui@gmail.com).

“cerdos”, porque existe una reforma que hemos citado de la ley 22939, y resulta que en muchas de las Provincias esta modificación no ha sido reglamentada.

### **3. Trascendencia de la actividad y producción ganadera en la Argentina**

El Censo Nacional agropecuario informo que había 48,8 millones de cabezas de ganado vacuno, pero el SENASA, el organismo que controla la sanidad animal, encontró que las vacunaciones 2001/2002, en relación al ganado vacuno, la Argentina tenía 58.000.000.(cincuenta y ocho millones) de cabezas de ganado. Una diferencia de diez millones de cabezas.

La página del Ministerio de Agricultura de la Nación, publicó una existencia de ganado vacuno: <sup>2</sup> 51.429.848 (cincuenta y un millones cuatrocientos veintinueve mil ochocientos cuarenta y ocho), a marzo 2015.

Bajó el stock ganadero en 6.570.152(seis millones quinientos setenta mil ciento cincuenta y dos) vacunos, en 13 años, contados desde el año 2002.

La Argentina, es un País que posee una extensión de 2.780.400 km<sup>2</sup>, prolongando su límite meridional hasta el Polo Sur, y si se lograra la incorporación de las la superficie de las Malvinas Georgias, Sándwich y Aurora, ello elevaría la superficie a 3.761.274 km<sup>2</sup>, convirtiéndose así en el séptimo país más extenso del mundo.

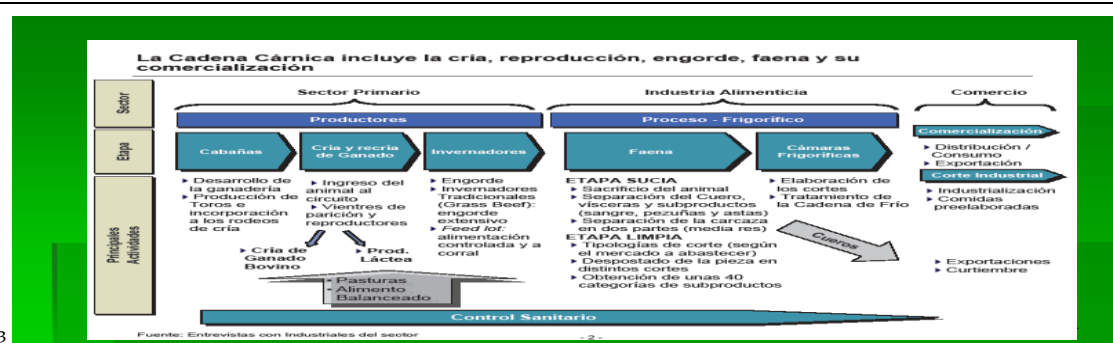
Está muy claro que las políticas ganaderas de la última década privilegiaron y alentaron la producción en pequeñas superficies, de 1 hectárea, 5 hectáreas o 15 hectáreas por ejemplo en las que se podrían acumular varios de cientos o miles de animales, en engorde intensivo a corral, tal el sistema de *feed lot*.

Es trascendente en argentina, además, la cadena agroalimentaria que surge a partir de la actividad ganadera, lo que se refleja en el gráfico que se adjunta.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www.minagri.gob.ar/site/ganaderia>

En un trabajo del INTA Marcos Juárez, del 2/7/2013, se expresa que la producción de cerdos en la República Argentina comienza a transitar un camino de oportunidades que la llevarán al desarrollo y a la consolidación, lo cual implica indefectiblemente enfrentar desafíos y amenazas. Luego de la devaluación de la moneda ocurrida en 2002, las condiciones macroeconómicas para la producción porcina mejoraron considerablemente, especialmente por el encarecimiento del cerdo importado y el mejoramiento de los precios internos en términos reales. Esto permitió que en los últimos años se vislumbrara una clara recuperación de la actividad porcina: hoy se estiman a nivel país 3.437.000 cabezas (Área Porcinos. Dirección de Ovinos, Porcinos, Aves de Granja y Pequeños Rumiantes con datos de SENASA) y una cantidad de madres en estrato comercial que alcanzan a 345.000 (Millares, 2012). En cuanto a la distribución del stock nacional por provincia, existe una marcada concentración en las de la Pampa Húmeda, donde Buenos Aires posee el 26.77 %, Córdoba el 24.45 % y Santa Fe el 20.42 %. El resto del país tiene el 29 % del stock, destacándose por su importancia Salta, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Santiago del Estero y San Luis. En lo que hace a los sistemas de producción el sector vivió en los últimos años un proceso de transformación. Si bien los sistemas de producción de pequeña y mediana escala productiva (10 a 200 madres) son los que prevalecen en el país, se ha producido un importante aumento en el número de productores que a partir de estratos de 100 madres han confinado parte o totalmente sus animales convirtiéndose en empresa tecnificadas de mayor eficiencia productiva. También se ha observado en estos últimos años la instalación de megaempresas altamente tecnificadas y con índices de eficiencia productiva equiparable a los sistemas más eficientes a nivel mundial. En lo referente a producción de carne se obtuvieron 331.000 tn, con un aumento respecto al año 2011 de 9,8 %. Durante al año 2012 se importaron



30.604 tn. de carne provenientes principalmente de Brasil y Chile, representando una disminución del 45 % con respecto al año anterior, los principales productos importados fueron carne fresca y en cifra menos importantes fiambres y chacinados. Por otro lado, Argentina exportó durante el año 2012 6.968 tn de productos porcinos, lo que representa un aumento con respecto al año anterior del 30 %. El consumo de carne de cerdo durante el mismo año alcanzó 8,55 kg por habitante/año. Analizando la evolución del consumo con respecto a las últimas dos décadas se registra un aumento cercano al 35 %, y si se discriminan los componentes de este consumo se observa que hace dos décadas el consumo de carne fresca era de aproximadamente 1 kg, mientras que en la actualidad alcanza aproximadamente los 4,5 kg (Magyp, 2012).

#### **4.- Las regulaciones existentes en materia de ganado mayor y menor**

4.1.- La “propiedad del ganado”, como hemos señalado se rige la ley 22939 y modificatorias,<sup>4</sup> que regula a la marca, la señal y *otros medios alternativos* de identificación animal, a fin de asignar poder distinguir a quién corresponde el ganado, quien es su titular.

No hay dudas que cuando hablamos de ganado, ellos están comprendidos en el concepto de animales.<sup>5</sup>

4.2.- La ganadería vacuna lamentablemente no tiene una regulación desde el punto de vista de la sustentabilidad, como si existe regulación en materia

4.3.- La ganadería ovina está reconocida por la Ley 25.422 (recuperación de la ganadería ovina)<sup>6</sup> y en la misma se introducen criterios de sustentabilidad.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ley N°22939, (5/10/1983), (B.O.11/10/1983), reformada por ley N°26478 (B.O. 01/04/2009)

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia Española. Versión electrónica de la 23. Edición. <http://dle.rae.es/>. Animal: 1. m. Ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso. U. t. en pl. como taxón.

<sup>6</sup> Ley 25.422 Régimen para la recuperación de la ganadería ovina. Beneficiarios Autoridad de aplicación, coordinador nacional y Comisión Asesora Técnica. Creación del Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina. Adhesiones provinciales. Infracciones y sanciones. Sancionada: Abril 4 de 2001. Promulgada de Hecho: Abril 27 de 2001. B.O.4-5-2001.

<sup>7</sup> a) El uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales. b) Que la autoridad de aplicación exigirá, entre otros requisitos, la determinación inicial de la receptividad ganadera de los establecimientos en los cuales se llevará a cabo el plan de trabajo o el proyecto de inversión c) exigirá periódicas verificaciones de acuerdo a lo que considere

4.4.-La ley 25.861. Cría del Guanaco declaración de interés Nacional.<sup>8</sup> Después de describir y establecer los objetivos, fija criterios de sustentabilidad.

4.5.-La Ley 26.141 (recuperación de la ganadería caprina).<sup>9</sup> Su artículo 2º, expresa que las acciones relacionadas con la actividad caprina comprendidas en el régimen instituido por la presente ley son: la formación y recomposición de la hacienda caprina, la mejora de la productividad, la mejora de la calidad de la producción, la utilización de prácticas y tecnologías adecuadas, revalorización de los recursos genéticos locales, el fomento a los emprendimientos asociativos, el control sanitario, el mejoramiento genético, el control racional de la fauna silvestre, el apoyo a sistemas productivos y las acciones comerciales e industriales realizadas preferentemente por el productor, cooperativas y/u otras empresas de integración horizontal y vertical que conforman la cadena industrial y agroalimentaria caprina.

4.6.-La actividad ganadera y en particular el engorde a corral:<sup>10</sup> La *actividad ganadera*, en particular cuenta con nuevas formas productivas como el *feed lot*, (engorde a corral del bovino), que consisten en el encierro en corrales de grandes cantidades de animales (500,1.000, 1.500, 2.500 y más animales) para que engorden y así puedan mandarse para faenar al mercado.

El *feed lot*, tiene escasa regulación, a nivel nacional. Todos sabemos que la actividad ganadera, se hace en el País en forma “extensiva”, -ya lo hemos adelantado- o sea a campo, y esto del *feed lot*, es una novedad, una actividad que resultó más que nada impulsada de la mano de los “subsidios nacionales” que se

---

conveniente. d) definirá las condiciones que deberán cumplir estos estudios. e) creará un registro de profesionales que estarán autorizados a realizarlos, los cuales deberán contar con las condiciones de idoneidad que se establezcan.

<sup>8</sup> Ley 25861, sancionada el 4/12/ 2003. Promulgada: 8/01/2004.B.O.14/01/2004.Véase infoleg <http://www.infoleg.gov.ar>, y además <http://www.senasa.gov.ar>.

<sup>9</sup> Ley N°26.141. Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Sancionada: Agosto 30 de 2006.Promulgada de Hecho: Septiembre 18 de 2006.B.O.21-09-2006.



otorgaron a partir de la resolución n°246/07 de la Secretaría de Agricultura de la Nación (SAGPyA del 15/6/2007).

## 5. El Derecho Agrario y los usos y costumbres en relación a la ganadería

El Derecho agrario es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas, que surgen entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria(Vivanco).

El concepto agrario deriva de *ager* (campo) en oposición a *urbs* que lo urbano, ciudad pueblo villa.

En lo agrario tenemos dos elementos activos como bien dice Vivanco, uno el suelo y los animales susceptibles de producción (elemento natural y una actividad laboral y técnica(elemento humano.-

En cuanto a los caracteres el Derecho Agrario se lo identifica como un derecho *tuitivo*, porque sus normas tienden a proteger la naturaleza, se halla profundamente influenciado por la economía, la sociología y la política por la necesidad que estas ciencias representan para la vida rural.

Es un derecho dual o mixto, pues contiene normas de derecho privado y otras de derecho público, y es un derecho cuyo contenido se ha ampliado permanentemente y sus fuentes son la ley agraria, que constituye la fuente primordial del derecho.

En este caso de la propiedad del ganado, la ley 22939, y sus normas como las demás que detallamos son las que regirán en este caso de la identificación del ganado, tanto mayor como menor, que abordaremos.

La actividad ganadera, por la trascendencia que tiene, tiene que tener el amparo legislativo, y de hecho en Argentina, es una actividad que si bien tiene su regulación, aún restan adoptar un conjunto de decisiones, y resoluciones a nivel local que afiancen, que aseguren a través de una reglamentación más clara, los derechos que poseen los titulares del ganado, tanto mayor como menor.

*La Costumbre agraria:* tiene enorme importancia en nuestra materia, porque es valedera como elemento integrativo de la ley agraria. Las costumbres agrarias son



las que se han colocado en los Códigos Rurales Provinciales que servirán de base para resolver muchas de las problemáticas agrarias, y en tal caso el tema que nos ocupa.

Las costumbres agrarias son trascendentes para el mejoramiento del derecho agrario y todas sus instituciones.

En particular los usos y costumbres fueron esencial antecedente que tomó el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires en 1865 en donde se convalidó jurídicamente el uso de las marcas y las señales.

En efecto en el mismo por primera vez en el mundo y en este País, se estableció que la marca indica y prueba acabadamente y en todas sus partes, la propiedad del ganado u objeto que la lleve.-(*presunción iuris et de jure*)

Ese Código proyectado por Alsina de 1865, generó claridad por aquellos días, y fue seguido en esa regulación por diversos Códigos Rurales Provinciales.

Se estableció en el art.17 del Código, la obligación de marcar el ganado mayor, y que dicha marca probaba en todas sus partes la propiedad del animal, por parte de quién la tuviera registrada a su nombre.

Se plasmaba así en una ley, (el Código Rural), la costumbre reiterada de marcar el ganado, como forma de acreditar la propiedad de quién era el titular de una marca.-

En el caso de los Códigos Rurales de Salta de 1902 y Catamarca 1878, el criterio era similar al Código de Buenos Aires, porque sostenían que la marca probaba acabadamente la propiedad del ganado, sin admitir prueba en contrario.-(*juris et de jure*)

En cambio otros Códigos como el de Corrientes 1902, Santa Fe 1892 y Santa Fe 1901, establecían que la marca y la señal son signos que prueban la propiedad *juris tantum*(admiten prueba en contrario).-

Pero en conclusión el criterio general para al instaurar la marca y la señal, como elementos necesarios para acreditar la propiedad del ganado mayor(marca) o menor(señal), se instauró en muchísimos Códigos Rurales de la época, como todos sabemos.

## **6.- Marco normativo de la actividad ganadera, necesario cumplimentar para la comercialización del ganado en Remates de hacienda**

- La ley de marcas y señales N°22.939 y 26.478.<sup>11</sup>
- El Nuevo código Civil y comercial de la Nación ley 26994, en lo que sea de aplicación.<sup>12</sup>
- Las Resoluciones N°231 y 218/02 SAGPyA
- La Resolución N°73/03 SAGPyA.
- La Resolución N°15/03 SAGPyA.(Trazabilidad para exportación)
- La Resolución N°103/06 SENASA.(Trazabilidad GENERAL para terneros y terneras).
- La Resolución N°189/99 y N°370/07 SAGPyA (Reconocen Registros SRA,animales de pedigre.
- Resolución General 3649/14 AFIP.Procedimiento. “Sistema Fiscal de Trazabilidad Animal” (SIFTA). Dispositivo electrónico para la identificación del ganado.<sup>13</sup>
- Las regulaciones provinciales o Nacionales, del sistema de Marcas, Señales y de otros medios alternativos para el caso de cerdos.

## **7.- La propiedad del ganado en el nuevo Código Civil**

7.1. El ganado ha sido definido de diferentes maneras,<sup>14</sup> pero en una clasificación práctica se ha establecido el ganado mayor (bovinos, equinos, y mulas) y el menor(ovejas, cerdos, cabras etc.).

---

<sup>11</sup> Con reforma ley (Medios alternativos de identificación animal para la especie PORCINA. [Ley N° 26.478](#) B.O. 1/4/2009.

<sup>12</sup> Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014.

<sup>13</sup> Resolución n°3649/14. Bs. As., 11/7/2014. Publicada en el Boletín Oficial del [14-jul-2014](#) Número: [32924](#)

<sup>14</sup> Diccionario Enciclopédico Hispano Americano Jackson.T.IX, define al ganado como el conjunto de bestias mansas de una misma especie, que se apacientan y andan juntas.- La Enciclopedia Encarta refiere al concepto de ganado, expresando que “el ganado es el nombre común de los mamíferos herbívoros domesticados del género bos, de la familia bovidos, que tienen gran importancia para el hombre que obtiene de ellos carne, leche, cueros, y otros productos

En nuestro derecho hablar de ganado, en el caso de bovinos, equinos, ovinos, caprinos, porcinos etc. es referirnos a cosas muebles.

7.2. El nuevo Código Civil en el art. 15\*, refiere que “las personas son titulares de los derechos individuales sobre los bienes que integran su patrimonio conforme con lo que se establece en este Código.” Luego siguiendo un criterio parecido al Código de Vélez, en el artículo 16, al referir a bienes y cosas, dice “Los derechos referidos en el primer párrafo del art. 15 pueden recaer sobre bienes susceptibles de valor económico. Los bienes materiales se llaman cosas...”<sup>15</sup>

Las cosas muebles tienen su concepto, en el artículo 227, y expresa.... “Cosas muebles. Son cosas muebles las que pueden desplazarse por sí mismas o por una fuerza externa”.<sup>16</sup>

El concepto es muy similar al que fijaba el anterior artículo 2318.<sup>17</sup>

Las cosas muebles se adquieren en base a las previsiones del nuevo Código Civil que regula además que entre las relaciones de poder de la persona (sujeto humano o persona jurídica), con la cosa está la posesión y la tenencia.<sup>18</sup>

Entonces el ganado, mayor o menor, está dentro de la categoría de “cosas muebles”, y por lo tanto sujeto al Código Civil en cuanto a esto.

---

comerciales. El bos taurus que son las razas que hoy conocemos tuvo su origen en Europa, y el bos indicus, tuvo su origen en India, y se caracteriza por una joroba en la cruz, entre los hombros. Según el diccionario de la real academia española vigésima segunda edición, ganado es Ganado mayor: se compone de cabezas o reses mayores como bueyes, mulas, yeguas etc. Ganado menor: es el que se compone de reses o cabezas menores, como ovejas, cabras etc.

<sup>15</sup> Continúa el art. 16.. Las disposiciones referentes a las cosas son aplicables a la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de ser puestas al servicio del hombre.

<sup>16</sup> El Código de Velez definía a las cosas muebles de una forma similar. el Art. 2318 C.C. son cosas muebles las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose por si mismas, sea que solo se muevan por una fuerza externa, con excepción de las que sean accesorios de los inmuebles”

<sup>17</sup> Texto del Código de Velez...art.2318 C.C.:” son cosas muebles las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose por si mismas, sea que solo se muevan por una fuerza externa, con excepción de las que sean accesorios de los inmuebles”

<sup>18</sup> Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014.ARTICULO 1908.- Enumeración. Las relaciones de poder del sujeto con una cosa son la posesión y la tenencia. ARTICULO 1909.- Posesión. Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no. ARTICULO 1910.- Tenencia. Hay tenencia cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor.

7.3. Usos y costumbres. Como sabemos, entre los antecedentes podemos destacar existió un conflicto en materia de ganados, y en particular todo lo referente a la adquisición del dominio o propiedad del ganado.

En efecto, en un brevísimo resumen histórico podemos decir que las primeras medidas que adoptaron los productores agropecuarios para poder individualizar el ganado, fue a través de la marca. Así fue que por la vía de las costumbres y ante un vacío legislativo, y la exuberante riqueza ganadera dado que la única actividad económica en el campo, aún anterior a la revolución de mayo era la ganadería, los productores comenzaron a utilizar “la marca” o las “señales”, como los elementos para individualizar los animales.

Así fue que en Santa Fé fue Francisco de Sierra en 1576 quién inscribió una marca, en Córdoba Miguel de Ardiles en 1585, y así bien ha expresado el Prof. Guillermo Garbarini Islas, citado por Brebbia, que las marcas y señales fueron una necesidad.-

El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires en 1865, estableció que la marca indica y prueba acabadamente y en todas sus partes, la propiedad del ganado u objeto que la lleve.-

Ese Código proyectado por Alsina generó claridad por aquellos días.

Ahora bien, todos recordaremos el conflicto entre la regulación Provincial y la regulación Nacional en el tema de marcas y señales, esto es, en lo que hace al derecho de propiedad sobre el ganado en general, por la sanción del Código Civil durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, en 1869, el conocido como el Código de Dalmacio Velez Sarsfield, en el que la norma nacional asignó por el viejo art.2412 CC, vital trascendencia a la “posesión de las cosas”, por sobre la marca o la señal que aplicaba el ganadero a su ganado, y que estaba resguardado, y convalidado, por el Código de Alsina, como sistema para identificar el ganado.

Que valía en consecuencia ¿la marca? O la ¿posesión?

Se generó desde luego un debate doctrinario, y se realizaron diversos proyectos, como recordaremos.<sup>19</sup>

El debate sigue presente por la aplicación del Nuevo Código Civil y la aplicación de la ley 22939 sus modificatorias, y las regulaciones Provinciales en materia de marcas, señales y medios alternativos de individualización.

No caben dudas que rige la regulación especial de la ley 22939 y sus modificatorias, pero es que aparece la nueva regulación de medios alternativos en materia de cerdos por la ley 26478, aunque no habría reglamentaciones Nacionales, y del relevamiento realizado, tampoco de las Provincias, sobre este particular sistema, para porcinos en particular como decimos.

#### **7.4. Los bienes muebles( el ganado) y el Nuevo Código Civil. La regulación especial ley 22939 y 26478**

7.4.1.El marco jurídico citado precedentemente, nos muestra la realidad de que por tratarse el ganado de un bien mueble, se rige en principio por el Código Civil y comercial de la Nación, en cuanto a lo que a propiedad o dominio de la cosa se refiere.

Pero es que la transferencia del dominio de esa cosa, se realiza cumpliendo la legislación especial, o sea la ley 22.939 y modificatorias, según hemos visto, y además por el cumplimiento de diversas resoluciones citadas que son relativas a la trazabilidad del ganado, impuesta en la Argentina, de manera obligatoria ahora para los productores ganaderos.

Como vemos, hoy también es tenido en cuenta la individualización del ganado, a través de sistemas de trazabilidad, que es el conjunto de medidas,

---

<sup>19</sup> Algunos de los proyectos presentados para superar el conflicto entre normativa Provincial y Código civil: a)El de la Sociedad rural argentina de 1898, que proponía un único Registro en materia de marcas y señales.- b)El de Ramos Mejía, que proponía un agregado al viejo art.2412 C.C., estableciendo que el primer párrafo no sería aplicado si el animal estaba marcado o señalado.c)El de Bibiloni que proponía la creación de un registro de marcas que funcionaría en cada Municipio, y que serviría de medio de publicidad y adquisición del ganado, y que la marca y la señal probaban la propiedad de quién la hubiera inscripto en el registro.- d)Eleodoro Lobos, como Ministro de Agricultura de la Nación, en 1901 propuso que no estando el ganado ni marcado ni señalado funcionaría el art.2412 C.C. y que debía crearse un registro para animales de raza.-

acciones y procedimientos que permiten registrar e identificar un determinado producto desde su nacimiento hasta su destino final.

Trazabilidad debe ser un proceso serio, consistente, y auditable, especialmente por nuestros compradores de carnes. En Argentina, tiene que ver –entre muchísimas otras más- con la Resolución N°15/03 SAGPyA (Trazabilidad para exportación), y a Resolución N°103/06 SENASA (Trazabilidad General)

La trazabilidad en la ganadería porcina, está legislada por la reforma de la ley 22.939 que fue la ley n°26478, que implantó el sistema de tatuajes, caravanas e implantes.<sup>20</sup> Esto debe ser reglamentado por el SENASA, o por las Provincias, y tal vez este es el nuevo debate, que inspiró este trabajo.

La trazabilidad, tiene relación con: La calidad de la alimentación, con la seguridad alimentaria (sin hormonas ni antibióticos, y esto es igual a producción sana), y con el control de procesos de producción.-

7.4.2. Como se ha explicado, el ganado es un bien mueble, que los sujetos, las personas humanas o jurídicas pueden adquirir, pueden transferir por distintos títulos.

El nuevo Código prevé que las relaciones de poder se presumen legítimas, a menos que exista prueba en contrario. Son ilegítimas cuando no importan el ejercicio de un derecho real o personal constituido de conformidad con las previsiones de la ley.<sup>21</sup>

7.4.3. Se refiere además a la *buena fe*, y afirma Buena fe. El sujeto de la relación de poder es de buena fe si no conoce, ni puede conocer que carece de derecho, es decir, cuando por un error de hecho esencial y excusable está persuadido de su legitimidad.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ley 26478 prevé los conceptos de caravana, tatuaje e implante.. La caravana es un dispositivo que se coloca en la oreja del animal mediante la perforación de la membrana auricular. El tatuaje es la impresión en la piel del animal de números y/o letras mediante el uso de puntas aguzadas, con o sin tinta. El implante es un dispositivo electrónico de radiofrecuencia que se coloca en el interior del animal.

<sup>21</sup> Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014ARTICULO 1916.- Presunción de legitimidad. En Nuevo Código civil y Comercial.

<sup>22</sup> ARTICULO 1918.- Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014

Existen además nuevas presunciones del art. 1.919 del CC Y CN, que expresamente prevé:

La relación de poder se presume de buena fe, a menos que exista prueba en contrario.

7.4.3. La mala fe se presume en los siguientes casos:<sup>23</sup> a) cuando el título es de nulidad manifiesta; b) cuando se adquiere de persona que habitualmente no hace tradición de esa clase de cosas y carece de medios para adquirirlas; c) cuando recae sobre ganado marcado o señalado, si el diseño fue registrado por otra persona.

Aquí aparece un elemento que vincula el Código con lo previsto en la Ley de marcas y señales y es que se presumirá la mala fe, si el ganado marcado, posee una marca cuyo diseño está a nombre de otra persona.

Hoy entonces, es una labor esencial, para verificar la buena o mala fe, y que el ganado que es objeto de una transacción, compra, traslado, consignación. Es decir, que se cumplan las previsiones de la ley 22939, y que esté caravaneado y se cumplan las previsiones de la resolución n\*103 y concordantes.

Ahora bien es probable que los animales, el ganado puede tener, o haber tenido diversos dueños, y por eso es que cada uno de ellos tuvo derecho a marcarlos, y entonces, no hay que confundirse, pero la marca debe estar colocada en el ganado, en la parte trasera izquierda.

Pero el ganado menor, tiene que tener la señal, en la oreja, y el porcino utilizar los distintos medios de identificación como la caravana, el implante o el tatuaje, como hemos definido en este trabajo.

7.4.4. Como productor agropecuario, diré que aún con experiencia en individualizar ganado, de saber lo que es una “marca” o una “señal”, a veces

---

<sup>23</sup> Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014. ARTICULO 1920.- Determinación de buena o mala fe. La buena o mala fe se determina al comienzo de la relación de poder, y permanece invariable mientras no se produce una nueva adquisición. No siendo posible determinar el tiempo en que comienza la mala fe, se debe estar al día de la citación al juicio. ARTICULO 1921.- Posesión viciosa. La posesión de mala fe es viciosa cuando es de cosas muebles adquiridas por hurto, estafa, o abuso de confianza; y cuando es de inmuebles, adquiridos por violencia, clandestinidad, o abuso de confianza. Los vicios de la posesión son relativos respecto de aquel contra quien se ejercen. En todos los casos, sea por el mismo que causa el vicio o por sus agentes, sea contra el poseedor o sus representantes.

resulta difícil ubicar, ver en el animal la marca, toda vez que se coloca cuando el animal es pequeño, entonces con el tiempo puede tornarse ilegible. Sin embargo quien intenta vender o trasladar ganado, tiene que asegurarse que la marca esté legible, y sino debe aplicarla nuevamente.

Se debe recurrir al “baqueano”, a los peones que están con el, indicándole que marca “debe tener” el ganado recibido, para que se verifique en el lugar.

Corolario de lo referenciado, en el caso de los bienes, la relación de poder se transfiere por el título y el modo. En la práctica el título en relación a los inmuebles es la Escritura pública por la que se transfiere el dominio, en el caso del ganado el certificado guía previsto en la ley 22939, y el modo es la tradición, o sea la entrega de la cosa.<sup>24</sup>

7.4.5. El derecho de dominio perfecto, como ahora lo denomina el art. 1941 del CC YCN, es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario.

El derecho real de dominio –entendido como derecho de propiedad- tanto de bienes muebles como inmuebles, tiene los caracteres que ya están configurados en la Constitución Nacional, esto es perpetuo, es exclusivo, y es excluyen.

El nuevo código Civil, en su art.1882 define al derecho real, estableciendo que “es el poder jurídico, de estructura legal, que se ejerce directamente sobre su objeto, en forma autónoma y que atribuye a su titular las facultades de persecución y preferencia, y las demás previstas en este Código...”.

---

<sup>24</sup> Ley 26994-Aprobación. Sancionada: Octubre 1 de 2014. Promulgada: Octubre 7 de 2014. B.O. el 8-10-2014ARTICULO 1923.- Modos de adquisición. Las relaciones de poder se adquieren por la tradición. No es necesaria la tradición, cuando la cosa es tenida a nombre del propietario, y éste pasa la posesión a quien la tenía a su nombre, o cuando el que la poseía a nombre del propietario, principia a poseerla a nombre de otro, quien la adquiere desde que el tenedor queda notificado de la identidad del nuevo poseedor. Tampoco es necesaria cuando el poseedor la transfiere a otro, reservándose la tenencia y constituyéndose en representante del nuevo poseedor. La posesión se adquiere asimismo por el apoderamiento de la cosa. ARTICULO 1924.- Tradición. Hay tradición cuando una parte entrega una cosa a otra que la recibe. Debe consistir en la realización de actos materiales de, por lo menos, una de las partes, que otorguen un poder de hecho sobre la cosa, los que no se suplen, con relación a terceros, por la mera declaración del que entrega de darla a quien la recibe, o de éste de recibirla. ARTICULO 1925.- Otras formas de tradición. También se considera hecha la tradición de cosas muebles, por la entrega de conocimientos, cartas de porte, facturas u otros documentos de conformidad con las reglas respectivas, sin oposición alguna, y si son remitidas por cuenta y orden de otro, cuando el remitente las entrega a quien debe transportarlas, si el adquirente aprueba el envío.



La doctrina define al derecho real como un derecho absoluto, de contenido patrimonial cuyas normas sustancialmente de orden público, establecen entre una persona (sujeto activo) y una cosa determinada (objeto) una relación inmediata que, previa publicidad, obliga a la sociedad (sujeto pasivo) a abstenerse de realizar cualquier acto contrario al mismo (obligación negativa), naciendo para el caso de violación una acción real y que otorga a sus titulares las ventajas inherentes al *ius persecuendi* (facultad de perseguir el objeto del derecho real en manos de quien lo tenga en su poder) y al *ius preferendi* (corporización de la oponibilidad).

El objeto del derecho real según el art. 1883, “se ejerce sobre la totalidad o una parte material de la cosa que constituye su objeto, por el todo o por una parte indivisa.”

En cuanto a su estructura el art. 1884 prevé: “La regulación de los derechos reales en cuanto a sus elementos, contenido, adquisición, constitución, modificación, transmisión, duración y extinción es establecida sólo por la ley. Es nula la configuración de un derecho real no previsto en la ley, o la modificación de su estructura.”

La posesión y la tenencia, tienen una clara regulación en el Nuevo Código civil, que obviamente resulta también aplicable a estos bienes muebles como es el ganado mayor o menor, y al respecto el art. 1891 dice: “Ejercicio por la posesión o por actos posesorios. Todos los derechos reales regulados en este Código se ejercen por la posesión, excepto las servidumbres y la hipoteca. ..”

## **8. Conclusiones sobre trazabilidad y la legislación nacional o provincial**

Como hemos visto, la propiedad del ganado, tiene hoy en Argentina, una regulación compleja.

Por una parte la ley de marcas y señales 22939, su reforma 24678, las regulaciones Provinciales en algún caso, como el tema equinos en la Provincia de Buenos Aires, y las regulaciones del SENASA O LA SAGP ya en relación a la trazabilidad.

Corolario de lo precedentemente explicado tenemos hoy un nuevo sistema que se intenta aplicar en Argentina a todo el rodeo del ganado procino, y esperamos pueda cumplirse, pueda controlarse, pueda en fin tener el éxito que todos esperamos.

De hecho diremos que esto dependerá de la elaboración de una política agraria, lo que es exclusiva responsabilidad del Gobierno Nacional, pero en el tema de la reglamentación de los “medios alternativos”, si la Nación no regularía la impresión que las Provincias deberían avanzar.

Destacamos que las resoluciones sobre trazabilidad, y la obligatoriedad de identificación del ganado, no eximen a los productores de cumplir también con la Ley de marcas y señales 22939, por lo tanto persiste la obligación de marcar los rodeos generales, no así los rodeos de pedigrí.

Las resoluciones y disposiciones referentes a trazabilidad son numerosas.

Tal vez las centrales o principales son la RESOLUCIÓN N°103, (03/03/2006) (SAGPy A), para el rodeo bovino general, y la resolución n°15/2003(15-02-2003) SENASA, como sistema voluntario, para los bovinos de exportación.

Por la resolución n°103-2006, entonces, se dispuso expandir al rodeo nacional la Identificación Individual, a partir de la individualización de los terneros y terneras que se incorporan cada año, hasta lograr la identificación del cien por ciento del rodeo nacional.-

Entonces, está prohibido celebrar cualquier negocio jurídico y/o trasladar ganado bovino que, debiendo estar identificado conforme a las previsiones de la resolución citada, no tuvieran la caravana aprobada.-

También afirman las resolución que el SENASA o la SAGPYA, pueden delegar la tarea de registración, en los Entes Sanitarios locales y/o las Fundaciones de Lucha contra la Aftosa y/o demás sujetos enmarcados en la Resolución N° 108 de fecha 16 de febrero de 2001 de la ex-Secretaria de agricultura, ganadería, pesca y alimentación del entonces Ministerio de Economía.

Aparece también el Nuevo Código Civil según ley 26994, en que se regula de una manera muy precisa el derecho de propiedad, la tenencia, la posesión y los

demás institutos relativo a las “cosas muebles”, como es el caso del ganado mayor o menor.

Lo que está pendiente es la reglamentación de los nuevos sistemas de trazabilidad porcina, previsto en la reforma de la ley 22.939 a través de la ley 26478 sobre el sistema de tatuajes, caravanas e implantes.<sup>25</sup>

La pregunta del millón es porque en Argentina en donde la ganadería porcina está el sistema de tatuajes, caravanas e implantes. Esto debe ser reglamentado por el SENASA, o por las Provincias, y tal vez este es el nuevo debate, que inspiró este trabajo.

La otra pregunta es quién debe reglamentarlo?

Si debe ser reglamentado por el SENASA, o el Ministerio de Agroindustria de la Nación, o por las Provincias, y este tal vez este es el nuevo debate, que se viene.

### **Bibliografía**

ARRIETA, HERNALDO E, Delitos Agrarios en el Ordenamiento Jurídico Penal Argentino, Ed.Rubinzal Culzoni, 1979.

BREBBIA,Fernando P.MALANOS Nancy L. Derecho Agrario, 1º Reimpresión Ed.Astrea Buenos Aires, 2007.

CODIGO CIVIL DE LA REPUBLICA ARGENTINA,Editorial La ley,BsAs. 2012.-

GILETTA,Francisco, Lecturas de Derecho Agrario,Publicaciones de la UNL,Santa fe,2000.

MAIZTEGUI MARTINEZ Horacio, Propiedad del Ganado, Ed.Librería Cívica. Santa Fe.2009.

PASTORINO Leonardo, Derecho Agrario Argentino, Ed.Abeledo Perrot año 2009.

PASTORINO Leonardo, Derecho Agrario Provincial, Ed.Abeledo Perrot año 2011.

---

<sup>25</sup> Ley 26478 prevé los conceptos de caravana, tatuaje e implante.. La caravana es un dispositivo que se coloca en la oreja del animal mediante la perforación de la membrana auricular. El tatuaje es la impresión en la piel del animal de números y/o letras mediante el uso de puntas aguzadas, con o sin tinta. El implante es un dispositivo electrónico de radiofrecuencia que se coloca en el interior del animal.

V ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO, Rosario 2004, Ed.Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. (Trabajo de Roxana Romero, pag.219, Gustavo Fransechetti pag.235.

VII ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO, Rosario 2008, Ed.Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. (Trabajo de Alfredo Di Loreto, pag.459,DUE Identificación en Bs.As. Ganado EQUINO.

[www.mecon.sagypa.com.ar](http://www.mecon.sagypa.com.ar) [www.senasa.gov.ar](http://www.senasa.gov.ar)

[www.inta.gov.ar](http://www.inta.gov.ar). [www.fao.org](http://www.fao.org)

NÚMERO/DEPENDENCIA	FECHA	
	PUBLICACIÓN	DESCRIPCIÓN
<a href="#">Resolución 188/1999</a> SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIM	24-mar-1999	<b>GANADERIA</b> REGISTROS GENEALOGICOS SELECTIVOS
<a href="#">Resolución 73/2003</a> SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIM	31-ene-2003	<b>MINISTERIO DE LA PRODUCCION</b> TRAZABILIDAD DE ANIMALES EN PIE Y CADENA...
<a href="#">Resolución 83/2003</a> SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIM	05-ago-2003	<b>GANADO EQUINO</b> REGISTROS GENEALOGICOS Y SELECTIVOS
<a href="#">Resolución 538/2004</a> SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA,	26-may-2004	<b>REGISTROS GENEALOGICOS</b> CONSTANCIAS REGISTRALES

## PESCA Y ALIM

<a href="#">Ley 26478</a> HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA	01-abr-2009	<b>GANADERIA</b> LEY 22.939 - MODIFICACION
<a href="#">Resolución 783/2011</a> SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	07-nov-2011	<b>PRODUCCION AGROPECUARIA</b> PROCEDIMIENTO PROVISORIO PARA LA REMISION DE EQUIDOS A FAENA
<a href="#">Resolución 288/2013</a> MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA	29-abr-2013	<b>MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA</b> REGISTROS GENEALOGICOS Y SELECTIVOS DE LAS RAZAS DE ANIMALES DE PEDIGREE DE LA ESPECIE EQUINA, ARABE
<a href="#">Resolución GENERAL 3649/2014</a> ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS	14-jul-2014	<b>ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS</b> SISTEMA FISCAL DE TRAZABILIDAD ANIMAL - DISPOSITIVO ELECTRONICO
<a href="#">Resolución 120/2015</a> SERVICIO NAC.	15-abr-2015	<b>MINISTERIO DE</b>

DE SANIDAD Y CALIDAD  
AGROALIMENTARIA

**AGRICULTURA, GANADERIA Y  
PESCA**

PASAPORTE EQUINO DEL STUD  
BOOK ARGENTINO

[Resolución 471/2015](#) MINISTERIO  
DE AGRICULTURA GANADERIA Y  
PESCA

31-jul-2015

**MINISTERIO DE  
AGRICULTURA, GANADERIA Y  
PESCA**

SISTEMA NACIONAL DE  
INFORMACION DE EQUIDOS -  
CREACION

# La gestión de envases vacíos de fitosanitarios en la provincia de Santa Fe

---

NANCY L. MALANOS<sup>1</sup>

**Resumen.** Los envases vacíos de fitosanitarios generan una gran preocupación por los riesgos para la salud de las personas y animales y por los efectos negativos sobre el ambiente. En 2014 la provincia de Santa Fe dictó la Resolución 238 que permite optar por la adhesión al “*Plan de Gestión de Envases Usados de Productos Fitosanitarios*”. En setiembre de 2016 fue sancionada la Ley 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios que establece que todos los envases vacíos de fitosanitarios usados en el país, deben ingresar al Sistema de Gestión Integral previsto en la normativa. Necesariamente la Resolución santafesina 238 deberá adecuarse a la normativa nacional.

## Introducción

Los envases vacíos de fitosanitarios -nos referimos a bidones de plástico-, cuyo aumento se relaciona directamente con la intensificación de la agricultura<sup>2</sup> y con el uso inadecuado de la tecnología<sup>3</sup>, han venido generando una gran preocupación por los riesgos para la salud de las personas y animales y por los efectos negativos sobre el ambiente. Una preocupación que se añade a la de la aplicación misma de los fitosanitarios.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho por la Universidad Nacional del Litoral. Protitular de Recursos Naturales y Derecho Ambiental en la Universidad Católica Argentina y Profesora Asociada de Derecho de los Recursos Naturales en la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. Secretaria General del Comité Americano de Derecho Agrario. Vocal Titular del Instituto Argentino de Derecho Agrario. Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Privado Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina.

<sup>2</sup> Para su logro, y más allá de la mecanización, es necesario aplicar fitosanitarios en gran escala.

<sup>3</sup> <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-gestin-envases-vacos-agroquimicos.pdf>

La falta de una gestión segura y sustentable de esos envases usados de plástico rígido los convierte en residuos peligrosos, colocando al productor o aplicador frente a obligaciones tales como las de contratar transportes especiales para su traslado o el pago por su destrucción. Es necesario advertir que un envase usado, que no ha sido descontaminado, retiene en su interior entre el 1,5 y el 5% del total del producto contenido<sup>4</sup>.

Por ello, disponer sobre su correcta gestión resultaba imperioso.

Recordemos que la provincia de Santa Fe cuenta con la Ley 11.273/2008 que regula sobre la utilización de productos fitosanitarios y que señala como objetivos *“la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agrícola, a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada”*<sup>5</sup>. Una ley que sujeta a sus normas *“la elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, expendio, aplicación y destrucción de envases de productos fitosanitarios cuyo empleo, manipulación y/o tenencia a cualquier título comprometa la calidad de vida de la población y/o el medio ambiente”*<sup>6</sup>, pero no especifica qué hacer con estos residuos.

Tampoco la ley provincial define a los fitosanitarios, haciendo en cambio una enumeración no taxativa al referirse a su venta directa al usuario<sup>7</sup>.

Desde el año 2014, la Resolución 238<sup>8</sup> del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia, dispone sobre el *“Plan de Gestión de*

<sup>4</sup> <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-gestin-envases-vacos-agroquimicos.pdf>; Cit.

<sup>5</sup> Art. 1 Ley 11.273.

<sup>6</sup> Art. 2 Ley 11.273. Por su parte, la Ley de Ministerios 12.817/2007, en su art. 26 inc. 26, otorga competencia al Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente para entender en todas las operaciones descritas en el art. 2 de la Ley 11.273.

<sup>7</sup> El art. 28 de la Ley 11.273 se refiere a: *“insecticidas, nematocidas, fungicidas, bactericidas, antibióticos, mamalidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, acaricidas, defoliantes y/o desecantes, fitoreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos utilizados para la protección vegetal, no contemplados explícitamente en esta enumeración”*. . . En el art. 29 los clasifica en *“De uso y venta libre”* y *“De venta y uso registrado”*.

<sup>8</sup> Sancionada el 13/8/2014 y publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe el 26/8/2014.



*Envases Usados de Productos Fitosanitarios*” al cual se podrá adherir mediante la presentación del Formulario “*Gestión de Envases de Fitosanitarios*”.

A nivel nacional, y después de innumerables marchas y contra marchas, fue sancionada, en setiembre de 2016, la Ley 27.279<sup>9</sup> de “*Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios*”.

### **1- Envases vacíos de fitosanitarios, datos de una problemática. El Programa de Responsabilidad Social y Ambiental “AgroLimpio” y las “Bag in Box”**

Los datos recabados en torno a la cantidad de envases plásticos vacíos generados por la aplicación de fitosanitarios son alarmantes.

En Santa Fe, sólo en el departamento Vera, ubicado al norte de la provincia, que representa unas 71.250 hectáreas sembradas con soja, sorgo, girasol y maíz, la generación de plástico como residuo alcanzó las 64 toneladas -como promedio- en las campañas de 2009 a 2014<sup>10</sup>. Si en cambio consideramos la zona central de la provincia, abarcando a los departamentos de San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias, San Martín y San Jerónimo, donde se han aplicado 8.136.000 litros de glifosato en las dos últimas campañas de soja, maíz, trigo y girasol, la cantidad de envases utilizados asciende a 406.800 con un peso de 500 toneladas de plástico<sup>11</sup>.

La realidad los ha venido mostrando abandonados en los campos y acumulándose en corrales, cerca de tanques, bebederos o cursos de agua, caminos vecinales, tratados incorrectamente, reutilizados impropiaemente como envases para transportar agua, vendidos -y reciclados luego para la fabricación de juguetes, artículos de cotillón o jardinería-, enterrados o quemados a cielo abierto<sup>12</sup>.

Todo ello poniendo en grave riesgo la salud y el ambiente al contaminar las aguas, el suelo y el aire.

---

<sup>9</sup> Sancionada el 14/9/2016 y publicada en el Boletín Oficial el 11/10/2016.

<sup>10</sup> <http://www.siaa.gov.ar/series>

<sup>11</sup> [http://www.cadena3.com/post\\_ampliadomobile.asp?post=66539&resw=1366&resh=728](http://www.cadena3.com/post_ampliadomobile.asp?post=66539&resw=1366&resh=728) Datos del INTA Rafaela en Cadena3.com del 19/3/2017; ver en

<sup>12</sup> <http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-gestin-envases-vacos-agroquimicos.pdf>

Es importante resaltar que la solución no sólo pasa por sacar los envases vacíos del circuito, sino que es indispensable que toda planta de reciclado brinde solución sustentable a los efluentes líquidos de ese proceso. Los especialistas advierten que moler los envases no es lo más complejo; sí lo es el tratamiento de dichos efluentes.

Para afrontar esta problemática que afecta a todo el área bajo producción agrícola del país, la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE) creó, en el año 2004, el Programa de Responsabilidad Social y Ambiental “*AgroLimpio*” estableciendo pautas voluntarias de conducta para todas las entidades que participan en la distribución y el uso de fitosanitarios, colaborando así con la gestión responsable de los envases.

En 2004, el Programa permitió recolectar 500 toneladas de plástico, cifra que fue creciendo hasta alcanzar las 4.360 toneladas en 2014.

“*AgroLimpio*” consiste en reciclar eficientemente el plástico proveniente de los envases rígidos vacíos de productos fitosanitarios previo triple lavado o lavado a presión, de conformidad con la NORMA IRAM 12.069.

El momento adecuado para realizar este procedimiento es al realizar la mezcla, antes de la aplicación del fitosanitario, debiéndose llenar un cuarto del envase con agua limpia, cerrarlo, agitarlo unos 30 segundos y volcar el contenido en la mochila de la pulverizadora o en el tanque; operación que debe repetirse dos veces más. Este triple lavado permite la eliminación del 99.9 % de los residuos de productos en los envases lo que hace que pierdan la calificación de residuos peligrosos. También permite que el generador de los envases vacíos haga su transporte particular hasta el centro de acopio donde se compactan. Los envases deben transportarse perforados para garantizar su inutilización y sin dañar su etiqueta. Luego se llevan al centro de reciclado donde se convierten en escamas para obtener pellets que se embolsan y comercializan a la industria plástica<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> [www.casafe.org](http://www.casafe.org)

De este modo se logra transformar un residuo, en forma ambientalmente segura y sustentable, en un bien comercial que no debe estar destinado al contacto con personas, animales domésticos ni alimentos<sup>14</sup>.

Otro paliativo a la situación que venimos analizando, fue la presentada por Syngenta con el envase de cartón denominado “*Bag in Box*” a principios de 2009<sup>15</sup>.

Se trata de una caja de cartón especial que contiene en su interior una bolsa plástica -tipo sachet- con el agroquímico.

Entre las ventajas que este envase presenta, puede señalarse que la bolsa interior utiliza 80% menos plástico que un bidón; además, que es más fácil su manipulación después del uso ya que ocupa menor volumen. Una vez aplicado el fitosanitario, se efectúa el triple lavado a la bolsa, se la retira de la caja y se la pliega para que sea correctamente destruida; el cartón es incinerado<sup>16</sup>.

## 2- Resolución 238/14 de la provincia de Santa Fe

En el año 2014 se dicta la Resolución 238 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe que crea el “*Plan de Gestión de Envases Usados de Productos Fitosanitarios*”. Plan de Gestión al cual es posible adherirse mediante la presentación del Formulario “*Gestión de Envases de Fitosanitarios*” ante la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia<sup>17</sup>.

La resolución apela, entre sus Considerandos, al artículo 41 de la Constitución Nacional en cuanto garantiza el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes y las de las generaciones futuras, con el deber de preservarlo. Además, se alude a que el

<sup>14</sup> <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2014/12/20/laregion/REG-01.html> Por ejemplo: postes, varillas, conos de señalización, vainas para fibras ópticas.

<sup>15</sup> Las “*Bag in Box*” lanzadas en Argentina para el herbicida Sulfosato Touchdown con capacidad de 15 litros.

<sup>16</sup> Permite ahorrar espacio lo que es importante para la distribución, tanto en el transporte como en el almacenaje, produciendo un ahorro de 12,5% en los costos logísticos; <http://www.infocampo.com.ar/syngenta-pone-fin-a-la-era-de-los-bidones/>

<sup>17</sup> La Secretaría de Medio Ambiente depende del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia.

marco normativo de la provincia requiere de una disposición de procedimiento que permita el reciclado de ciertos residuos, entendiendo que los envases usados que contuvieron productos fitosanitarios son residuos peligrosos, y se reconoce la necesidad de fomentar la radicación de establecimientos que brinden una gestión segura para dichos envases usados.

La normativa plantea la adhesión al Plan de Gestión. En caso de no producirse, toda persona física o jurídica, usuaria de productos fitosanitarios generadores de envases usados, deberá tratar y disponer dichos residuos en plantas de tratamientos o disposición final debidamente autorizadas por la misma Secretaría de Medio Ambiente<sup>18</sup>. A tal efecto, será necesario utilizar transportes habilitados para el traslado de residuos peligrosos. Además, se exigirá la inscripción en el Registro de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos creado oportunamente<sup>19</sup>.

El Glosario, que forma parte de esta resolución, se ocupa de definir al envase usado de fitosanitario como aquél *“Recipiente que estuvo en contacto directo con el producto fitosanitario”* y al producto fitosanitario como *“Cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, controlar o destruir cualquier organismo nocivo, incluyendo las especies no deseadas de plantas o animales, que causan perjuicio o interferencia negativa en la producción, elaboración o almacenamiento de los vegetales y sus productos. El término incluye coadyuvante, fitorreguladores, desecantes y las sustancias aplicadas a los vegetales antes o después de la cosecha para protegerlos contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte”*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> En un plazo no mayor a 45 días a partir de la publicación de la Resolución 238; art. 1.

<sup>19</sup> También deberán inscribirse en dicho Registro las personas físicas o jurídicas que: *“a) Traten, recuperen o reutilicen como materia prima los materiales provenientes de envases usados de productos fitosanitarios generados por productores agropecuarios y/o aplicadores de ellos; b) Almacenen transitoriamente los envases usados de productos fitosanitarios generados por productores y/o aplicadores, al solo fin de ser transportados hasta las plantas de tratamiento, recuperación o disposición final”*. Este Registro fue creado por el Decreto 1.844/2002.

<sup>20</sup> Como explica Nicolás Olea, la terminología ha ido evolucionando a través de los años. Desde pesticida (aniquilador de *“pests”*), cuya mejor traducción es plaguicida, pasando a denominarse fitosanitarios, compuestos químico agrícolas o agroquímicos y, más recientemente, producto que protege la cosecha; ver en PESTICIDAS, PLAGUICIDAS, FITOSANITARIOS, AGROQUÍMICOS, [http://www.produccion-animal.com.ar/sanidad\\_intoxicaciones\\_metabolicos/intoxicaciones/11-pesticidas\\_plaguicidas\\_fitosanitarios\\_agroquimicos.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/sanidad_intoxicaciones_metabolicos/intoxicaciones/11-pesticidas_plaguicidas_fitosanitarios_agroquimicos.pdf)

El “*Plan de Gestión de Envases Usados de Productos Fitosanitarios*”, al que se refiere la resolución, indica que los usuarios adheridos al mismo podrán trasladar dichos envases a los centros de almacenamiento transitorio habilitados.

Dicho traslado sólo podrá efectuarse en vehículos que aseguren que los envases no se perderán en la vía pública y siempre que se les haya realizado el triple lavado o lavado a presión al momento de su utilización en el predio objeto de la aplicación. Los envases deben llevar sus correspondientes tapas puestas y con la etiqueta que permita la correcta identificación; también se requiere que estén perforados para garantizar su inutilización.

Este traslado es admitido únicamente para aquellos envases que no superen los 6 m<sup>3</sup> de volumen. Si el volumen fuera superado, o no se pudiera garantizar el triple lavado, los envases usados deberán ser trasladados por transportes de sustancias peligrosas a plantas de almacenamiento transitorio, tratamiento o disposición final de sustancias peligrosas habilitadas.

En ningún caso se podrán transportar los envases en cuestión junto a personas, animales, ropa o alimentos para consumo humano o animal. En los centros de almacenamiento transitorio deberán disponerse espacios diferenciados para los envases usados que sean remitidos a plantas de reciclado y para aquellos que se destinen a la destrucción total, debiendo llevarse registros completos en cada caso.

Si los envases fueron objeto del triple lavado o lavado a presión, podrán ser reciclados o utilizados como materias primas, respetando los usos permitidos por la Resolución. Así, para la fabricación de caños para cloacas, desagües pluviales y electricidad, contenedores de residuos sólidos urbanos no domiciliarios, postes y varillas para alambrados, cajas de luz y de baterías, durmientes de ferrocarril, protectores y canalizadores de tránsito, separadores para bicisendas, señalética para rutas, bolsas de residuos patológicos.

Los restantes envases vacíos, deberán ser enviados a disposición final siguiendo los lineamientos del tratamiento de residuos peligrosos y a través de operadores habilitados para tal fin, utilizando, siempre, transportes habilitados para el traslado de residuos peligrosos.

Los listados de usos permitidos y no permitidos con el material proveniente de los envases que contuvieron fitosanitarios, no son taxativos.

Para el supuesto que existiera un uso no incluido, se deberá solicitar autorización a la Secretaría de Medio Ambiente con la documentación técnica respaldatoria.

Tratándose de usos no permitidos -materiales plásticos destinados a estar en contacto con alimentos, envases para fármacos y productos de usos médicos, envases para cosméticos y de tocador, juguetes, productos de uso veterinario y para mascotas, juegos de plazas, vestimenta, mobiliario-, la misma Secretaría podrá ampliar el listado cuando razones técnico-científicas así lo aconsejen.

### **Conclusión**

Sin dudas la temática analizada importa una gran preocupación y el cumplimiento de la normativa es fundamental para preservar la salud de las personas y de los animales y el ambiente.

Como se dijera en el inicio de este trabajo, en setiembre de 2016 fue sancionada la Ley 27.279 que establece los “presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios”<sup>21</sup>.

La ley nacional dispone que todos los envases vacíos de fitosanitarios utilizados en el territorio nacional quedan comprendidos dentro de sus alcances, debiendo ingresar a un “Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios” según los lineamientos mínimos que la misma normativa fija.

Puede advertirse que tanto la normativa provincial como la nacional, de rango y fechas diferentes, buscan resolver la problemática planteada.

La Resolución santafesina 238, permitiendo elegir entre adherir al “Plan de Gestión de Envases Usados de Productos Fitosanitarios”, u obligando al tratamiento y disposición de dichos residuos siguiendo los lineamientos del tratamiento de residuos peligrosos -a través de operadores habilitados- y utilizando transportes habilitados para el traslado de estos residuos.

---

<sup>21</sup> Sancionada el 14/9/2016 y promulgada de hecho el 6/10/2016.

La Ley 27.279, que aún no ha sido reglamentada<sup>22</sup>, disponiendo la obligatoriedad de la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios mediante los canales establecidos por el mencionado Sistema<sup>23</sup>, siendo su formulación, operación y mantenimiento de responsabilidad de los registrantes<sup>24</sup>. Incluso, frente al incumplimiento de la ley, se prevén sanciones que abarcan desde el apercibimiento hasta la clausura temporaria o permanente, total o parcial de la actividad<sup>25</sup>.

Evidentemente, la obligatoriedad que marca esta ley de presupuestos mínimos de protección, provocará la adecuación de la resolución santafesina.

---

<sup>22</sup> Debió reglamentarse con un plazo no mayor de a 60 días desde su sanción.

<sup>23</sup> Las etapas del Sistema son tres: a) del usuario al Centro de Almacenamiento Transitorio; b) del Centro de Almacenamiento Transitorio al operador; c) del operador a la industria.

<sup>24</sup> La ley dispone que el plazo para la formulación y presentación del Sistema será de 90 días corridos a partir de la publicación de la misma en el Boletín Oficial. Desde la aprobación del Sistema, los registrantes tendrán 270 días corridos para adecuar su gestión a los lineamientos del mismo. Vencido este plazo no podrán comercializar sus productos hasta tanto no se ajusten a lo establecido. Es registrante, conforme define la ley, *“Toda persona física o jurídica que haya obtenido el Certificado de Uso y Comercialización de un fitosanitario debidamente inscripto en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), según lo establecido en la normativa vigente”*.

<sup>25</sup> Sanciones que no son excluyentes entre sí y no impiden la aplicación de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder. Si el infractor fuere una persona jurídica, sus socios y miembros serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas por la ley conjuntamente con sus directores, administradores y/o gerentes.

# Prácticas alternativas al uso de agroquímicos en la agricultura familiar en la provincia de Santiago del Estero

---

ANA MARÍA MAUD

**Resumen.** En el presente trabajo abordamos el estudio de alternativas al uso de agroquímicos en las prácticas agrícolas familiares, como medio para garantizar la sustentabilidad de los sistemas agrícolas, ya que se parte de la consideración de la agricultura familiar y del agricultor/a, como motores del desarrollo económico, social y ambiental, y sin cuya actividad no habrá soberanía alimentaria ni protección ambiental. De ahí la importancia que reviste no solo la regulación sino también el fomento a través de políticas públicas, leyes, etc. a la empresa agraria familiar desde el fomento a prácticas agrícolas sustentables o como se verá, la implementación de buenas prácticas agrícolas, a fin de compatibilizar las actividades productivas con la protección ambiental.

## Introducción

Destaca el Profesor Vivanco que “la actividad agraria consiste esencialmente en la acción humana (pública o privada) intencionalmente dirigida a producir con la participación activa de la naturaleza, y a conservar las fuentes productivas naturales”

Ello muestra que los agricultores enfrentan a un doble reto o desafío: por un lado se espera de ellos la máxima producción, pero por otro lado, se le exige el cuidado de los recursos naturales.

Efectivamente, en el ejercicio de su actividad, impactan sobre sobre el ambiente rural ya que la misma se vale de la naturaleza, la transforma y a su vez, su actividad es impactada por la degradación ambiental.



Las prácticas agrícolas tradicionales, sin consideración de los factores ambientales, hace imposible no solo cualquier tipo de actividad productiva, pone en riesgo la supervivencia humana, animal y vegetal. Por su parte, actividad agraria vinculada al uso de agroquímicos provocan entre otros, el fenómeno conocido como “contaminación”.

Frente a este fenómeno, surgen distintas formas de agricultura como alternativas a aquella tradicional, las cuales buscan reducir la degradación del suelo y del ambiente en general con mínima dependencia de agroquímicos, Por ello en el presente, abordamos el estudio de prácticas como la agroecología, sus características, y ventajas; la normativa nacional y provincial vigente, Más allá del mero interés económico que persiguen los agricultores, éstos, en cuanto “guardianes del ambiente natural”, deben velar por el uso sustentable de los recursos, considerando además de la variable económica, aquella ambiental.

Pero fundamentalmente procuramos destacar que además de la concienciación de los productores y sus familias, se hace necesario y el apoyo de los Estados, mediante el reconocimiento que tiene la empresa familiar, y sobre todo la mujer, en la custodia de la biodiversidad, sin la cual no será posible el desarrollo de actividades productivas sustentables.

## **Precisiones conceptuales**

### ***Qué es la agricultura familiar***

La agricultura familiar es un “sistema de producción que se ubica entre un nivel de subsistencia, frecuentemente en condición de minifundio, y una agricultura empresarial “moderna” o industrial, de escala y concentración creciente .

Las definiciones que se han dado son disímiles pero podemos sintetizarlas diciendo que se caracteriza por la presencia de mano de obra predominantemente familiar, donde la administración de la unidad económico – productiva está a cargo de el jefe/a de la explotación, y son de pequeñas superficies .

Su importancia reside en que constituye el motor para la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en el mundo, dado que su producción supera a la necesaria para el consumo interno a la par que la diversificación agrícola es garantía de la sostenibilidad del ambiente y la conservación de la biodiversidad

### ***Ley de agricultura familiar***

La ley aprobada por unanimidad en el Congreso Nacional en diciembre de 2014, es de aplicación en la totalidad del territorio de la Nación Argentina y se invita a las provincias a adherir o adecuar su legislación. La importancia de su dictado reside en que en Argentina la agricultura familiar representa el 20 por ciento del PBI del sector agropecuario nacional, el 20 por ciento de tierras productivas y el 27 por ciento del valor de la producción. Comprende 30,9 millones de hectáreas totales y el 65 por ciento del total de productores. La actividad constituye el 53 por ciento del empleo rural.

La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. Y representa el 20 por ciento del PBI del sector agropecuario nacional, el 20 por ciento de tierras productivas y el 27 por ciento del valor de la producción. Comprende 30,9 millones de hectáreas totales y el 65 por ciento del total de productores. La actividad constituye el 53 por ciento del empleo rural .

Es por ello que la ley declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. A la vez crea el Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo

ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

La ley define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural, la promoción del desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores familiares, en armonía con la naturaleza, con un enfoque productivo de desarrollo sustentable; La contribución a la soberanía y seguridad alimentaria; el fomento de la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales mediante su aprovechamiento sustentable; la valoración de las funciones económica, ambiental, social y cultural de las distintas manifestaciones de la agricultura nacional y el reconocimiento de la agricultura familiar

### ***Fomento del Estado***

Establece que el ministerio diseñará e instrumentará programas de incentivos a los servicios ambientales que aporte la agricultura familiar, campesina e indígena con procesos productivos que preserven la base eco - sistémica de sus respectivos territorios.

Estos incentivos consistirán en subsidios directos; multiplicación del monto de microcréditos y fondos rotatorios, desgravación impositiva, y créditos del Banco de la Nación y tasas subsidiadas.

Se diseñarán y ejecutarán planes de prevención, mitigación y restitución frente a las emergencias y catástrofes, tales como sequías, inundaciones, otros, tomando las previsiones que a través del RENAF esté garantizada la atención prioritaria del agricultor y agricultora familiar en esta situación. Los procesos de deterioro de suelos que avanzan hacia la desertificación serán atendidos como emergencias y catástrofes. (artículo 20)

Determina que las acciones y programas que se establezcan se orientarán a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los agricultores familiares, generar condiciones favorables para ampliar los mercados, aumentar el capital natural

para la producción y a la constitución y consolidación de empresas rurales. Lo dispuesto se propiciará mediante:

a) La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales. Se instrumentarán para tal fin políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas a fin de preservar, recuperar y/o mejorar las condiciones de la tierra, especialmente de la productiva. Se complementarán los mapas de suelos ya existentes a nivel nacional y de las provincias, con énfasis en las necesidades de la agricultura familiar, campesina e indígena (artículo 21)

En su art. 10 establece que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca debe promover las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, fomentando las actividades agropecuarias y forestales para el uso óptimo de la tierra y que las acciones y programas a establecerse en el futuro deberán orientarse a incrementar la productividad y competitividad mediante la conservación y manejo de los suelos y demás recursos naturales, para lo cual se instrumentarán políticas activas y participativas con métodos sustentables, con prioridad en las prácticas agroecológicas. Establece además que tales procesos serán fortalecidos con apoyo técnico, logístico y financiero y desde un enfoque de sustentabilidad económica, y ambiental. (art. 21)

Determina que la autoridad de aplicación debe contribuir a preservar los bienes naturales para las futuras generaciones promoviendo el desarrollo productivo integral para buen vivir, en armonía con la naturaleza y la preservación de la diversidad genética, y reconociendo a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo.

Con respecto a la Provincia de Santiago del Estero, la LEY PROVINCIAL DEL AMBIENTE establece en su ARTICULO 54.- A los fines de protección y conservación de la flora autóctona y sus frutos, el Estado Provincial tendrá a su cargo:

f) El fomento de métodos alternativos de control de malezas y otras plagas, a fin de suplir el empleo de agroquímicos.

Y por su parte la LEY PROVINCIAL DE AGROQUIMICOS CAPITULO I OBJETIVOS ART.1º.- Son objetivos de la presente Ley la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agropecuaria, en tratamientos con plaguicidas en zonas rurales a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada.

## CAPITULO II SUJETOS Y ALCANCES

ART.2º.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley y sus normas reglamentarias la elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, expendio y aplicación de productos fitosanitarios y destrucción de sus envases, investigación, experimentación y desarrollo de nuevas tecnologías, capacitación para el manejo y toda operación que implique la utilización de productos fitosanitarios que se empleen en la producción agrícola, para el uso doméstico y para el control de plagas urbanas cuyo empleo, manipulación y/o tenencia a cualquier título comprometa la calidad de vida de la población y/o medio ambiente

ART.5º.- Serán consideradas sustancias agroquímicas y biológicas, a los efectos de esta Ley, los insecticidas, acaricidas, nematocidas, fungicidas, molusquicidas, bactericidas, antibióticos, herbicidas, avicidas, atractivos, cebos, repelentes, fertilizantes y toda sustancia de acción biológica y/o química no mencionada explícitamente en este artículo, así como microorganismos insecto y/u organismos biológicos que sean patógenos, parásitos y/o predadores de plagas y que sean utilizados para acciones terapéuticas, protección y desarrollo de la agricultura, de los recursos naturales y del medio ambiente urbano. Este listado será actualizado en forma permanente por las autoridades de aplicación.

De ahí el rol que cumple la legislación que al decir del Prof. Pilatti, al decir que, ella constituye el medio para compatibilizar esos intereses, en las distintas etapas de la cadena, disponibilidad, distribución, y esencialmente la utilización de agroquímicos, que debe enmarcarse en el concepto de sustentabilidad, la reducción de los riesgos para la salud pública y el ambiente e incluir además el interés de la industria por materias primas inocuas .

## **Prácticas alternativas sustentables**

### ***De la agroecología***

“Se define a esta ciencia como la aplicación de los conceptos y principios agroecológicos para diseñar agro- ecosistemas sustentables, que va más allá del uso de prácticas alternativas y procura el desarrollo de agro - ecosistemas con mínima dependencia de los agroquímicos y con énfasis en sistemas agrícolas complejos en los cuales, las interacciones ecológicas y los sinergismos entre los componentes biológicos, sean los proveedores de los mecanismos para que los sistemas sostengan la fertilidad del propio suelo, la productividad y la protección de los cultivos.”

Esta técnica surge como respuesta a la disminución cuali – cuantitativa de los recursos naturales, derivadas de las prácticas agrícolas actuales, y donde además de lo técnico, se exige la consideración de las dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas. De ahí que resulte útil recurrir al concepto de “sustentabilidad” a partir de lo cual se proponen mayores ajustes en la agricultura convencional.

La agroecología se presenta como una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. En cuanto ciencia, estudia cómo los diferentes componentes del agro - ecosistema interactúan. Como un conjunto de prácticas, busca sistemas agrícolas sostenibles que optimizan y estabilizan la producción. Como movimiento social, persigue papeles multifuncionales para la agricultura, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la viabilidad económica de las zonas rurales.

Son los agricultores familiares quienes tienen las herramientas para practicar la Agroecología. Ellos son los guardianes reales del conocimiento y la sabiduría necesaria para esta disciplina. Por lo tanto, su presencia en el mundo es clave para la producción de alimentos de manera agroecológica

La agroecología prevé los principios ecológicos básicos sobre cómo estudiar, diseñar y manejar agro-ecosistemas, que a la vez son productivos, permiten conservar los recursos naturales y que son además culturalmente sensibles y

económicamente viables, es decir que permite unir las dimensiones económica, social y ambiental.

Se basa en los principios ecológicos para el diseño y manejo de sistemas agrícolas sostenibles y de conservación de recursos, en tecnologías modernas selectas de bajos insumos para diversificar la producción, con incorporación de los principios biológicos y recursos locales para el manejo de los sistemas agrícolas, proporcionando a los pequeños agricultores una forma ambientalmente sólida y rentable.

Ella pone el eje en la reducción o eliminación de agroquímicos con una nutrición y protección vegetal mediante nutrientes orgánicos y un manejo integrado de plagas, respectivamente.

Ella se basa en el conocimiento indígena y en tecnologías modernas selectas de bajos insumos para diversificar la producción. El sistema incorpora principios biológicos y los recursos locales para el manejo de los sistemas agrícolas, proporcionando a los pequeños agricultores una forma ambientalmente sólida y rentable.

### **Experiencias en la provincia**

En la provincia se dictan clases en Escuela de Agroecología. La inauguración de las mismas – que tuvo lugar el 16 de abril ppdo. - estuvo a cargo de AFIH (Asociación de Familias con Identidad Huertera) y la Red de Soberanía Alimentaria. Integrantes del PEU Trabajo Auto - gestionado-UNQ viajaron al lugar y compartieron los aprendizajes de intercambio, trocando productos del monte.

Los organizadores de la Escuela de Agroecología afirmaron que: “los productores son nuestros maestros y maestras, los campesinos nos enseñan, revalorizamos la independencia y todo lo agroecológico, ser independientes y poder hacer nuestros productos y poder vivir dignamente, trabajamos con los frutos del monte y hacemos todo lo que es algarrobo”. Además, los miembros de Trabajo auto - gestionado compartieron algunas de sus premisas fundamentales: “Creemos que se aprende a trocar, trocando. Que se aprende a intercambiar

intercambiando por eso los saberes de la Universidad nos permiten colocar en diálogo nuestros conocimientos ancestrales, los que venimos haciendo desde siempre para vivir y nos enorgullece seguir construyendo colectivamente con todos ustedes”.

### **Buenas prácticas en la agricultura familiar**

Las BPA se definen como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas, tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, cosecha y acondicionamiento en la producción fruti - hortícola.

Según la FAO, ellas consisten en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, a la vez que se procuran la viabilidad económica y la estabilidad social.

#### **MANUAL DE BP para la agricultura familiar**

El mismo tiene como objetivo la inclusión y sostenibilidad en el posicionamiento como productores competitivos en el mundo rural. Son recomendaciones al alcance de la pequeña agricultura comercial con el objeto de acercar sus niveles tecnológicos y productivos a los de la agricultura empresarial.

Refleja las tendencias con una visión más empresarial, como modo de establecer un norte al que debe dirigirse la pequeña agricultura. Sistematiza las mejores prácticas agronómicas del cultivo para cada zona agroecológica del país, con una propuesta tecnológica que esté al alcance de los productores familiares y que refleje mejoras en la productividad. Se enfoca en la cadena productiva, articulando procesos de producción, gestión, comercialización y pone el acento en la diferenciación por calidad e inocuidad.

Aborda una concepción integral de las BPA para mantener un equilibrio entre los aspectos social, ambiental, laboral, económico, cultural y productivo .

En la experiencia familiar provincial, se han dado mayormente manual de buenas prácticas para la producción de hortalizas y frutas frescas.



## **Conclusiones**

Dada la importancia que tiene la agricultura, y sobre todo la familiar para el logro de la soberanía alimentaria los Estados no solo deben fomentar las actividades productivas, sino que éstas sean sustentables y así lograr el desarrollo social.

Si los agricultores tiene en cuenta solo aquello que los beneficia individualmente, pero no los impactos, el deterioro se extenderán no solo a las fincas vecinas sino a las futuras generaciones.

Son las familias quienes realizan una elección tecnológica y toman decisiones sobre el uso del suelo, limitados por las condiciones socio económicas, de ahí que se hace necesario brindar información sobre nuevas prácticas y tecnologías, y con ayuda financiera a través de créditos del Estado y políticas adecuadas fomentar prácticas beneficios y sustentables para el sector agrícola y ambiental. Antes que emigrar o aceptar trabajos ajenos a la agricultura, pueden continuar con la explotación y modificar las prácticas agrícolas.

Para ello es fundamental considerar a la hora de tomar decisiones políticas, la percepción que tienen los agricultores, aún los pequeños, quienes son conscientes de los efectos de la degradación del suelo ya que un detrimento en la calidad del recurso suelo pone en alerta al mismo de que el modelo de uso de los recursos familiares podría no ser ya el óptimo.

De ahí que se necesita del impulso de políticas que alienten prácticas de conservación de los recursos y que a la vez, éstas sean rentables para los agricultores, dado que las políticas agrícolas que omiten la consideración de la productividad y calidad de los suelo a la hora de su diseño llevan inexorablemente al menoscabo de la sustentabilidad y a las consecuentes pérdidas económicas.

Las BPA pueden ser la herramienta que permita acercar los niveles de producción de los pequeños productores a los de una agricultura empresarial, con el objetivo puesto en la producción de alimentos con mayores niveles de calidad e inocuidad.

El desafío es implementar BPA a partir de programas de incentivos para la AF , más que como una norma o exigencia que pueda excluir la dinámica de los mercados a los productores que no cumplen

Con respecto a las políticas públicas:

- Es necesaria una toma de conciencia por parte de los Estados sobre los desafíos que enfrentan los pequeños productores a fin de determinar las formas más eficaces de apoyo a la agricultura familiar.

- La falta de información impide que la sociedad conozca su importancia y por ende, el diseño de políticas de impulso a la misma.

- Se hace necesario un diálogo y la formulación de políticas públicas que permitan hacer frente a los retos que se presentan a los agricultores familiares, rescatar experiencias y proyectos de fortalecimiento de la gestión de sus organizaciones, intensificación sostenible de su producción, el acceso a mercados y cadenas de valor, así como la institucionalidad y las políticas. Ello se logrará con el trabajo conjunto entre los gobiernos, organismos internacionales, la sociedad civil y el sector privado

- La agricultura familiar constituye una oportunidad para los Estados, no solo por el potencial que ésta representa, sino también por su contribución al desarrollo de la equidad social.

-Hablar de desarrollo implica algo más que el crecimiento económico, ya que tiene que ver con la sustentabilidad de los sistemas productivos de concebidos modo integral, esto es, comprensivo del ambiente natural, pero también considerando a las dimensiones económica y social; ello a fin de hacer operativo el mandato constitucional respecto de las “actividades productivas”, las que, desarrolladas en consonancia con la dimensión ambiental, deben hacer posible la vida presente y futura en el planeta.

Por eso, se hace necesaria una transformación de raíz de la agricultura, donde además del aspecto ecológico, el cambio debe abarcar lo social, político, cultural y económico.

Deben impulsarse movimientos en el sector rural por un cambio hacia una agricultura socialmente justa, económicamente viable y ambientalmente segura.

Aclaremos, no se trata de imponer la cuestión ambiental en formas de trabajo establecidas, sino de integrar ecología, economía y trabajo rural y de buscar estrategias que permitan erradicar la pobreza, minimizar la degradación ambiental y lograr la equidad a través de la racionalidad ecológica de la agricultura en pos de la protección y conservación de los recursos naturales de la sustentabilidad económica y el desarrollo social.

## **Bibliografía**

[www.FAO.org.ar](http://www.FAO.org.ar)

ALTIERI, Miguel. Agroecología: principios y estrategias para diseñar una agricultura que conserva recursos naturales y asegura la soberanía alimentaria.

Declaración de las Naciones Unidas y la Estrategia de la Unión Nacional para la naturaleza

Barril, G., A. y Almada, F. (2007). La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. IICA, Asunción, Paraguay, 189 p, En: Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política, en [www.FAO.ORG](http://www.FAO.ORG)

De la o, A.P. y Garner, E. (2012). Defining the “Family Farm” . Working paper, FAO. 29 p, en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política, en [www.FAO.ORG](http://www.FAO.ORG)

VIVANCO Antonino. Teoría de Derecho Agrario. Ed. Librería Jurídica, 1967, p. 22, citado por PILATTI, Héctor Hugo. Cuestiones agroambientales: el desafío de una producción agraria más limpia visto desde la normativa aplicable a los agroquímicos, en XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de derecho agrario, Rosario 2016, Martínez Impresiones. pp. 283, p. 190.

PILATTI, Héctor Hugo. Cuestiones agroambientales: el desafío de una producción agraria más limpia visto desde la normativa aplicable a los agroquímicos, en XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de derecho agrario, Rosario 2016, Martínez Impresiones. P. 187 y s.

[// Family](http://WWW.FAO.ORG)

Miguel A. Altieri Clara I. Nicholls Agroecología: principios y estrategias para una agricultura sustentable en la América Latina del siglo XXI Universidad de California, Berkeley, en [www.agroeco.or](http://www.agroeco.or)

[www.vinculación-social.blogspot.com.ar](http://www.vinculación-social.blogspot.com.ar)

SABSAY, Daniel A. El modelo de desarrollo sustentable en: Constitución de la nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Daniel A. Sabsay Dirección. Pablo Manili. Coordinación. 2 Artículos 36/43. Nuevos Derechos y Garantías. Edit. Hammurabi, Buenos Aires, 2010.

Wolf, E.R. (1982). Los campesinos . 3° ed. Editorial Labor, SA, Barcelona. 151 p. En: Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política, en [www.FAO.ORG](http://www.FAO.ORG).

# Comentarios a la nueva Ley N° 14867 que regula el engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la provincia de Buenos Aires

---

PAULA NOSEDA<sup>1</sup>

**Resumen.** A fines de enero de este año 2017, entró en vigencia la Ley N° 14.867 que regula la actividad de engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la Provincia de Buenos Aires. Con este comentario se pretende evaluar las ventajas y desventajas de contar con éste nuevo régimen, considerando la normativa agroambiental marco, la posición de la doctrina y la jurisprudencia bonaerense vigente en la materia.

## 1.- Introducción

La actividad de engorde a corral, por la alta concentración de animales, conlleva riesgos higiénico-sanitarios, facilitando la aparición de diversas patologías, a la vez que se generan residuos, que pueden constituir una fuente de daños al ambiente, a la salud pública y a la sanidad animal.

Por tales motivos, en el año 2001 el SENASA por Resolución N° 70/2001 creó el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral (RNEPEC) e intentó regular la actividad en todo el territorio nacional obligando a inscribirse los establecimiento de engorde de bovinos a corral que tienen animales confinados en espacios reducidos, alimentan los mismos con productos formulados (balanceados, granos, núcleos minerales u otros productos) y no ofrece el acceso a pastoreo directo y voluntario.

---

<sup>1</sup> Derecho Agrario - Facultad de Derecho (UNICEN).

Esta reglamentación puso el acento en la identificación de este tipo de establecimientos, controlando ingresos/egresos, tránsito y sanidad animal. Sin embargo, omitió regular específicamente la actividad a fin de aminorar o neutralizar los efectos negativos sobre el ambiente y/o los recursos naturales que lo conforman.

La modalidad de engorde a corral desde entonces se fue haciendo más aplicada en todo el territorio nacional debido al avance de la frontera agrícola y a las ventajas económicas comparativas respecto del sistema de engorde tradicional extensivo pastoril. En el año 2016 se renovaron y acrecentaron las expectativas del sector lo que se dejó ver en el mejoramiento de los precios.

Por el año 2011 presenté, en el marco del I Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, celebrado en Santa Rosa, Provincia de La Pampa, una ponencia referida al marco jurídico de protección ambiental aplicable a la actividad de producción pecuaria intensiva en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Allí señalé que, a pesar de no contar la Provincia de Buenos Aires con una reglamentación específica de la citada actividad, bastaría con que efectivamente se aplicara la normativa ambiental vigente para asegurar el resguardo del ambiente y la salud de las personas.

Seis años más tardes, nos volvemos a encontrar para analizar la flamante Ley N° 14867 que regula la actividad de engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la Provincia de Buenos Aires y ver en qué medida resulta superadora de la anterior situación normativa a la cual muchos tildaban de vacío normativo respecto de la mencionada actividad.

## **2.- Análisis de la Norma**

### *2.1 Establecimientos alcanzados (Art. 3)*

La ley establece qué debe entenderse por establecimiento de engorde intensivo a corral (en adelante, "EIC") refiriéndose a "un área de confinamiento de ganado bovino/bubalino, con propósitos productivos (recría o engorde), a través del suministro de de alimentación directa e ininterrumpida, sin tener acceso a pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía". A la vez que excluye a los

“encierres transitorios realizados para promover destetes anticipados por cuestiones de emergencias climáticas, sanitarias y otros que haya determinado y certificado la Autoridad de Aplicación pertinente”.

Sin embargo, la norma no es clara al definir los establecimientos alcanzados, ya que delega en la autoridad de aplicación la definición de los parámetros técnicos sobre densidad de animales que serán considerados para definir aquellos establecimientos no comprendidos como engordes intensivos a corral, pero que deberán ajustarse a las consideraciones establecidas en la norma bajo análisis. Al respecto cabe preguntarse qué sentido tiene esta discriminación entre establecimientos excluidos e incluidos si de todas formas deberán acogerse a la normativa. Tal vez, yendo más lejos, podría interpretarse esta redacción como un resquicio de la ley por donde interpretar, reglamentar y aplicar extensivamente la normativa bajo análisis a otros emprendimientos de cría intensiva de otras especies de ganados que conllevan similares impactos a la salud y al ambiente.

### *2.2 Finalidad*

La misma norma expresa que tiene por finalidad “proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios generales de bienestar animal”.

La redacción aquí vuelve a ser confusa, viniendo a echar luz los fundamentos de la ley que en lenguaje más directo establece: “son objetivos básicos de este proyecto de ley: la protección de la salud humana, la preservación del ambiente, de los recursos naturales y el resguardo de la calidad de los alimentos y materias primas de origen bovino”.

### *2.3 Requisitos para el funcionamiento de los establecimientos EIC*

Todo establecimiento de EIC deberá inscribirse en el Registro a crearse en el ámbito de la autoridad de aplicación y, a tal fin, el solicitante del registro deberá acompañar:

- Habilidad municipal de radicación del establecimiento.
- Aprobación del estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental.

- Acreditar condiciones mínimas de infraestructura de los EIC (a definir por la autoridad de aplicación).

Se trata de la duplicidad de registros de este tipo de establecimientos. Si bien el Nacional es a los efectos de tener un control sobre la sanidad y calidad de los animales producidos. Mientras que el nuevo Registro provincial pretende controlar los aspectos ambientales y de salud de las poblaciones que sin lugar a dudas es una competencia local.

A diferencia de lo que se hizo en otras regulaciones provinciales, el registro es solo de establecimientos, no previéndose registro de responsables técnicos de los mismos (estos responsables deberían acreditar competencias y experiencia en la gestión ambiental y productiva de este tipo de establecimientos).

Otras legislaciones, como la de la Provincia de Córdoba, indican que para obtener el registro de habilitación provincial, los responsables de los establecimientos deberán presentar las constancias de intervención de los organismos gubernamentales directamente involucrados en la misma (como por Ej. SENASA).

#### *2.4 Exigencias específicas que deberá considerar el Estudio de Impacto Ambiental*

La norma bajo análisis viene, de alguna manera, a incluir a la actividad de EIC dentro de la nómina enunciativa del Anexo II de la Ley N° 11.723 (General del ambiente del la Provincia de Buenos Aires) que detalla las actividades y proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental.

A la vez, detalla aspectos específicos que deberá tener en cuenta el estudio de impacto ambiental (Art 5 de la Ley 14867), a saber:

- a) Línea de base (ambiental, social y biológica) del área de influencia.
- b) Responsable técnico (profesional matriculado en materia ambiental).
- c) Plano y memoria descriptiva de la topografía zonal y regional, pendiente del terreno y cuenca superficial y subterránea que puede afectarse.
- d) Estudio de los recursos hídricos superficiales y subterráneos (mapas equipotenciales).



e) Plan de Mitigación de Impacto Ambiental.

f) Programa de Monitoreo y Vigilancia Ambiental.

g) Planes de Contingencia y Cese de la Actividad.

h) Plan integral de gestión de residuos (no detalla de qué tipo), (plan de control) de plagas o vectores, de excretas, de residuos peligrosos (patogénicos o especiales) y de animales muertos.

Estas exigencias, si bien adecuadas, son a la vez redundantes y desconocen el mismo tipo de exigencias que establece la siguiente normativa vigente en la materia y sus respectivas autoridades de aplicación:

La Ley Nº 11.723, General del Ambiente, Art. 5, Inc. b y Arts. 10 a 24, cuya autoridad de aplicación es el Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Ley Nº 12.257 Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires; Ley Nº 5.965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera; Resolución ADA Nº 336/2003, en su Anexo II establece los parámetros de calidad de las descargas de efluentes (concentraciones o condiciones límites permisibles) los que interpretan y complementan lo establecido en los Artículos 1º a 6º del Decreto Nº 2.009/60 (modificado por Decreto Nº 3.970/90); Resolución ADA Nº 209/2004 que establece los requisitos mínimos para pedir concesión de agua para uso agropecuario. Cuya autoridad de aplicación es la Autoridad del Agua (ADA).

La Ley Nº 11.347 de gestión de residuos patogénicos de la Provincia de Buenos Aires, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud Provincial.

#### *2.5 Autoridad de Aplicación (Art. 6). Facultades (Art. 7)*

La ley bajo análisis no define la autoridad de aplicación, pero presumiblemente se designe al Ministerio de Agroindustria de la Provincia al reglamentarse la misma. La propia norma así lo anticipa en su Art. 10, al crear el "Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral".

En tal sentido, la autoridad de aplicación que resulte designada deberá coordinar el control de los aspectos ambientales con el OPDS; el control de la

gestión de los residuos patogénicos con el Ministerio de Saludos y los de uso de agua y vertido de efluentes con el ADA.

A los fines del cumplimiento de la ley bajo análisis y su normativa reglamentaria complementaria se faculta a la autoridad de aplicación para:

- a) Requerir informes y/o documentación que estime necesarios sobre la actividad regulada.
- b) Inspeccionar los establecimientos y medios de transporte.
- c) Recabar orden de allanamiento a la Autoridad Judicial competente.
- d) Realizar interdicciones de animales, impedir el ingreso y egreso de animales con razones fundadas, extraer muestras de animales, agua de bebida, de alimentos y productos utilizados en el establecimiento.
- e) Aplicar las sanciones previstas en la presente norma.

La Autoridad de Aplicación podrá “coordinar las tareas antes mencionadas, con los Municipios que cuenten con la infraestructura necesaria y el personal capacitado al efecto”. Al respecto nos preguntamos ¿Y si los Municipios no contaran con dicha infraestructura y personal capacitado? Creemos que al momento de reglamentarse la ley se podría establecer o promoverse algún tipo de convenio con las autoridades sanitarias nacionales (SENASA), para capacitar personal local y/o trabajar conjuntamente aprovechando que ya deben hacerlo en virtud de otras tareas de control y prevención sanitaria.

Seguidamente, la norma bajo análisis establece que “cuando se apliquen multas como consecuencia de infracciones verificadas por autoridades comunales, los respectivos Municipios recibirán un veinte por ciento (20%) de lo efectivamente recaudado por dicho concepto”. El porcentaje de coparticipación de lo devengado en concepto de multas por infracciones administrativas devengadas, no informa que criterio siguió para determinar si resulta suficiente o exiguo el monto asignado a los Municipios que despliegan tareas de control en la materia. Sin embargo, el monto que se asigne por tal concepto debería quedar afectado a un fondo municipal específico con destino capacitación de inspectores y promoción de las buenas prácticas ganaderas.

Por otra parte, el Art. 9, hace referencia a las distancias mínimas para localizar este tipo de los establecimientos de EIC<sup>2</sup>, sin establecer nada en concreto. Sencillamente, la norma delega en la autoridad de aplicación la definición de criterios que permitan generar, mediante el uso de los parámetros técnicos incorporados a un algoritmo, la distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana, suburbana /o rural con asentamiento de población agrupada más cercana independientemente del Distrito Municipal donde se encuentren radicadas.

A la vez, la misma norma prevé que los Municipios, a través de sus Honorables Concejos Deliberantes, puedan disponer de una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo. La redacción es oscura. La norma provincial debería establecer un parámetro mínimo obligatorio en todo el territorio provincial, sin necesidad de tener en cuenta si un municipio establece una distancia mayor respecto de centros poblados. Aquí la norma bajo análisis invierte el principio ambiental (Art. 4 LGA) que ordena que la normativa de inferior debe conformarse a la norma de mayor jerarquía, excepto que la norma establecida por la ordenanza municipal, en procura de la protección del ambiente y la salud de las personas, sea más exigente que la norma provincial.

#### *2.6 Obligaciones de los titulares de los establecimientos y los responsables técnicos (Art. 8)*

- a) Cumplir con las condiciones edilicias y de funcionamiento para este tipo de establecimientos.
- b) Acatar las normas de bienestar animal.
- c) Respetar las condiciones higiénico-sanitarias y de funcionamiento determinadas para su habilitación.
- d) Observar las distancias mínimas que la reglamentación establezca.

Esta nómina de obligaciones es meramente enunciativa e incluso repetitiva en sí misma.

---

<sup>2</sup> Distancias mínimas respecto de oblaciones y otros asentamientos humanos; escuelas, hospitales y otras instituciones o instalaciones sociales; establecimientos industriales; cursos y espejos de agua, napas y acuíferos, y otros establecimientos de engorde a corral o de alta concentración de animales de cualquier especie, conforme se detalla en el Art. 8 inc. d)

### *2.7 Promoción de la actividad para emprendimientos de integración realizados por micro y pequeños productores*

El Art. 11 de la norma bajo análisis prevé la promoción la actividad de engorde intensivo a corral cuando constituyan emprendimientos de integración realizados por grupos de micro y pequeños productores agrupados bajo cualquier forma de asociativismo y cuando su finalidad sea: a) la conversión de productos agrícolas, mayormente de su propia producción, en carne vacuna; y b) la construcción de emprendimientos de uso común, para la producción de carne vacuna.

Sin embargo, al promulgarse la ley el Poder Ejecutivo Provincial<sup>3</sup> observó la parte que preveía dotar de recursos y beneficios impositivos a la actividad que se pretende fomentar.

### *2.8. Tasas y Fondo para el Control y Supervisión. Coparticipación Municipios*

Seguidamente el Art.12 establece las tasas que percibirá la Autoridad de Aplicación en virtud de este régimen: i) tasa anual en concepto de registro y habilitación, rehabilitación y renovación de los establecimientos comprendidos en la presente; ii) tasa en concepto de inspecciones de pre-habilitación; y iii) tasa en concepto de la aprobación del estudio de Impacto Ambiental.

Asimismo, seguidamente en el Art. 13 se crea el Fondo para el Control y Supervisión de este tipo de establecimientos, el que se integrará con i) las partidas que se fijen anualmente por la Ley de Presupuesto; ii) lo recaudado en concepto de las tasas, multas, intereses y recargos a infracciones a la presente norma; y iii) fondos y recursos que provengan de organismos nacionales, internacionales u organizaciones no gubernamentales.

El Fondo será administrado por la Autoridad de Aplicación y será destinado a los fines del control de la aplicación de la norma bajo análisis y su reglamentación complementaria.

A la vez, el Art. 14 prevé coparticipar a los Municipios que tengan establecimiento habilitados, el importe recaudado en concepto de tasas que conforman el fondo en hasta el cincuenta por ciento (50%).

---

<sup>2</sup> Decreto Poder Ejecutivo Provincial N°2095/16.

### *2.9 Sanciones. Procedimiento*

A continuación, el Art. 15, establece sanciones en respuesta a cualquier infracción a las obligaciones impuestas por la ley bajo análisis y su respectiva normativa reglamentaria, a saber: i) apercibimiento; ii) multas de aplicación principal o accesoria entre un mínimo de cinco (5) y un máximo de doscientos (200) salarios básicos de la categoría peones generales del Régimen de Trabajo Agrario o la que en el futuro la reemplace; iii) Suspensión total o parcial de la habilitación, pudiendo establecerse plazos y condiciones para subsanar las irregularidades detectadas; iv) Caducidad total o parcial de la habilitación; v) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento; vi) interdicción o secuestro de los animales presentes en el establecimiento; y vii) publicación de la parte dispositiva de la resolución condenatoria a cargo del infractor.

Las sanciones serán impuestas por la Autoridad de Aplicación quien deberá establecer el procedimiento a tal fin. Desconocemos por qué a los fines prácticos, no se redirigió y se estableció la aplicación del procedimiento previsto en el Decreto Ley 8785/77 de Faltas Agrarias vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

### *2.10 Régimen a aplicar a los establecimientos que se encuentran operando*

El Art. 16 establece un régimen de transición para que los establecimientos que ya se encuentran funcionando obtengan su respectivo registro provincial. A tales fines otorga:

6 meses para acreditar obtención del Certificado de Radicación Municipal y la aprobación del estudio de Impacto Ambiental; y 12 meses para adecuar la infraestructura del establecimiento de conformidad con las obligaciones del Art. 10.

Si vencidos los plazos fijados, los establecimientos en cuestión no dieran cumplimiento a cada una de las obligaciones antes indicadas, quedarán inhabilitados para operar, debiéndose en su caso, darse de baja la habilitación del registro respectivo.

Se prevé, que considerando el carácter de preexistentes, para los casos en que por la ubicación del establecimiento, resulte de imposible cumplimiento, se pueda relocalizar la actividad, cada autoridad competente (entendemos de cada municipio), establezca las condiciones bajo las cuales aquél podrá continuar con su actividad sin afectación del ambiente, indicando en cualquier caso los plazos (excepcionales) para su cumplimiento. En caso de incumplimiento de las obligaciones en el plazo excepcional, el establecimiento quedará automáticamente inhabilitado para operar a despoblar e impedir el ingreso de animales.

Para el caso que los titulares de los establecimientos dejaren de operar o mudaren sus instalaciones o si se constatare que no se desarrolla la actividad, estarán obligados a efectuar sobre el predio, las tareas de remediación correspondientes, de acuerdo a las normas y metodologías que determine la Autoridad Ambiental competente.

### **3.- Comentarios finales**

En primer lugar, lamentamos la redacción poco concisa de la norma. Asimismo, se perdió la oportunidad de alcanzar con la regulación de otras especies animales que también pueden ser objeto de cría intensiva y traen aparejadas similares efectos sobre el ambiente y los recursos naturales.

En términos generales, el régimen bajo análisis podría decirse sufre de “adanismo” volviendo a legislar sobre instituciones ambientales existentes, en desconocimiento de toda la legislación provincial vigente y sus respectivas autoridades de aplicación, que podrían tornar inmediatamente operativo al sistema de la ley.

La autoridad de aplicación debería ser designada inmediatamente y reglamentar las exigencias técnicas siguiendo los lineamientos de buenas prácticas sugeridos en el trabajo del INTA, a cargo del Ing. Aníbal Pordomingo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Pordomingo, Anibal, “Gestión Ambiental en feedlots. Guía de buenas prácticas”, Anguil, La Pampa, INTA, 2003: <http://www.inta.gov.ar/anguil/info/pdfs/publicaciones/publi78.pdf>

Para evitar la redundancia de requisitos y que los obligados se pierdan en los laberintos burocráticos, hubiera sido más práctico remitir a las normas vigentes a cumplir respecto de i) estándares de calidad de agua, aire y suelo; ii) sistemas de gestión y tratamiento de efluentes y residuos peligrosos; iii) monitoreo de parámetros ambientales; iv) zonificación (cumplimiento distancias mínimas de zonas críticas/sensibles –acuíferos- centros poblados - educativos); y v) realización de evaluación de impacto ambiental. En todos los casos, indicando cuál es la autoridad de aplicación ante quien se deberá requerir cada aspecto a constatar. Dicha coordinación con los restantes organismos competentes en el control de la actividad regulada, deberá ser primordial para la autoridad de aplicación a designar. Caso contrario, se corre el riesgo de tornarlo inaplicable.

Finalmente ¿en qué cambian las obligaciones del productor ganadero bajo la modalidad intensiva en el ámbito de la provincia de Buenos Aires? Ahora es indiscutible que debe obtener previo a su instalación la declaración de impacto ambiental que autorice a la ejecución del proyecto, así como el deber de respetar distancias mínimas para su instalación. Tornándose derecho positivo la opinión de la Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires<sup>5</sup> y la opinión la doctrina<sup>6</sup>. Ahora solo queda apelar al buen criterio del ejecutivo para su pronta reglamentación y operatividad del régimen aprobado.

---

<sup>5</sup> Ancore S.A. y otro c/ Municipalidad de Daireaux s/ Daños y perjuicios, JA 202 – IV-397. Brisa Serrana c/ Emprendimientos Agropecuarios TGT s/ reclamo contra actos de particulares, LLBA 2006,p. 527. Lexis Nº 70025878, Juzg. Corr. La Plata, Nº 5, 06/07/2006, Rodríguez González, Carlos y otros c Granone S.A.

<sup>6</sup> Pastorino, Leonardo F., Derecho Agrario Argentino, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2009, p. 184.

# Código de Aguas de Río Negro: régimen de concesiones, autorizaciones y permisos

---

GEORGINA FERNANDA OLGUIN<sup>1</sup>

## Política hídrica rionegrina

En virtud de nuestro sistema federal de organización y lo regulado por el artículo 124 de nuestra Constitución Nacional, las provincias argentinas detentan el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, entre ellos el recurso hídrico. En este marco la Constitución de la provincia de Río Negro establece en su artículo N° 71 que “Son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. El uso y goce de éstas debe ser otorgado por autoridad competente. (...)”.

Por su parte el Código de Aguas, sancionado el 28 de diciembre de 1995 mediante la ley Q N° 2952, regula, dentro de la jurisdicción territorial e institucional de la provincia todo lo concerniente a la tutela, gobierno, administración y policía del agua pública, sus fuentes, lechos, cauces, riberas y playas; su uso y goce por las personas particulares y lo relativo a la construcción, administración y mantenimiento de las obras que posibiliten su aprovechamiento y preservación o la protección contra sus efectos nocivos.

Establece que las aguas, todas ellas integradas en un ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario subordinado al interés general, el cual puede ser concesible incluso al mismo Estado.

La política hídrica que formule la provincia, la Autoridad de aplicación, demás entidades vinculadas al aprovechamiento del recurso y los particulares, deberán respetar los siguientes principios:

---

<sup>1</sup> Abogada, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue.



- Unidad de Gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios;
- Unidad de la cuenca hidrográfica, los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico;
- Compatibilidad de la gestión del recurso con la ordenación del territorio, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos provinciales, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza;
- Aprovechamiento conjunto, alternativo o singular de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según las circunstancias del lugar, tiempo y naturaleza;
- Determinación periódica del valor de la regalía que debe percibir el Estado por los diversos usos del agua, considerando que el mismo es un recurso escaso, valioso y vital para el desarrollo socio económico cultural de la provincia, el bienestar general y el de sus habitantes, es decir, planteando el canon como un modo de racionalizar el recurso.

Establece como objetivos de la planificación hidrológica alcanzar la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo, racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Esta planificación se realiza mediante la elaboración de planes hidrológicos, los cuales son públicos y vinculantes, y no generan por sí solos derechos a favor de particulares o entidades. Estos planes deben contener, entre otras cosas, el inventario de los recursos hídricos, los usos y demandas existentes y previsibles, los criterios de prioridad y compatibilidad de los usos y el orden de preferencia de los mismos, la asignación y reserva para usos y demandas actuales y futuros, las características básicas de calidad de las aguas y pautas generales sobre autorizaciones de vertidos, perímetros de protección y medidas de conservación del recurso, etc. Por otra parte la planificación hidrológica se ejecuta mediante programas directores sectoriales.

En cuanto a la administración del recurso hídrico, el código de aguas establece en su artículo N° 16 que la autoridad de aplicación del código es el Departamento Provincial de Aguas, quién tiene a su cargo la tutela, gobierno, administración y policía de los recursos hídricos provinciales, la regulación de su uso y goce y la prevención contra sus efectos nocivos. Interviene en el otorgamiento de las concesiones y otorga por sí autorizaciones y permisos a los particulares o entidades que deseen aprovechar en cualquier uso privativo el agua pública y demás elementos integrantes del dominio público hídrico.

### **Usos del recurso hídrico**

En su Libro Segundo el código de Aguas de Río Negro regula lo relativo a los diferentes usos del recurso dividiéndolo en dos grandes grupos: uso común o público, y uso privativo o especial.

Regulando el uso común o público, el artículo N° 17 establece que todas las personas pueden usar las aguas públicas, mientras se encuentren en sus lechos o cauces, para atender las necesidades primarias de la vida: beber, lavar, bañarse, abrevar y bañar animales, recrearse, etc. Pueden extraer por medios mecánicos o manualmente el agua que necesiten para uso doméstico: beber, higienizar, abrevar animales domésticos, regar huertas familiares y pequeños jardines, dando cumplimiento a las normas reglamentarias (este derecho cesa cuando las personas puedan obtener por otros medios el recurso). Son condiciones indispensables para que proceda el uso común: que no se deterioren los álveos, márgenes y obras hídricas; que no se produzca una alteración perjudicial en la calidad y cauda del agua; que no se detenga, demore, desvíe o acelere en forma alguna el curso o la surgencia de las aguas ni el régimen normal de su aprovechamiento; que no se excluya o perjudique el igual uso que puedan hacer los demás o los derechos particulares de terceros. Vemos que con estas disposiciones queda asegurado el acceso al agua, entendiendo el mismo como un derecho humano fundamental para la vida y la subsistencia de las personas.

Fuera de estos casos mencionados, nadie podrá aprovechar el agua pública y demás bienes del dominio hídrico, sin expresa concesión, autorización o permiso de la autoridad competente.

Se requiere concesión, y la misma se hará por ley, cuando se utilice la fuerza hidráulica para la prestación de un servicio de utilidad pública.

Se requiere autorización administrativa para:

- Generar electricidad o fuerza motriz para uso particular;
- Usos industriales, siempre que no afecten al caudal del cauce perjudicando a la agricultura u otros derechos existentes;
- Aplicación a la agricultura, saneamiento o industria electroquímica u otros usos especiales;
- Prestación de servicios públicos de provisión de agua potable o evacuación de líquidos cloacales;
- Disposición final de efluentes domiciliarios, urbanos, agrícolas e industriales;
- Todo otro uso permanente no previsto expresamente.

Finalmente, se requiere permiso administrativo para:

- La realización de proyectos, estudios e investigaciones relativas al recurso y a obras de aprovechamiento, protección, mejoramiento o defensa contra los efectos nocivos;
- Para la realización de obras transitorias y especiales,
- Para el uso de aguas sobrantes de desagües y drenajes, supeditado a eventual disponibilidad,
- Para utilizaciones de escasa magnitud, es decir, las que no superen el límite establecido para el cuerpo o curso de agua de que se trate, y salvo que el interesado no peticione la autorización administrativa respectiva.
- Para la construcción de caminos y calles públicas y sus arboledas,
- Para usos de aguas sometidas a reserva, siempre que sean compatibles con sus fines,
- Para exploración y perforación de aguas subterráneas previa presentación del plan de obras a realizar y su aprobación por la autoridad de aplicación. Este permiso debe obtenerse previo a la autorización del uso de aguas subterráneas.

Todas las autorizaciones y concesiones, excepto las que se destinen a agricultura o a la provisión de agua potable a poblaciones que se otorgan por tiempo indeterminado, son por tiempo determinado no superior a 30 años. En ningún caso importan la enajenación del agua (teniendo en cuenta que la misma es inajenable), sino sólo su derecho a uso. No podrá variarse el destino para el que fue otorgado, sin una nueva autorización o permiso. La cesión del derecho requiere consentimiento expreso del otorgante, y en caso de que el uso del agua esté destinado a la agricultura, la autorización se otorgará con carácter de derecho real, ya que en caso de transferencia del predio, el derecho al uso se transfiere con el mismo.

En cuanto al permiso, es esencialmente precario, sujeto a revocación por causa justificada sin generar en ese caso derecho a indemnización alguna.

En cuanto al otorgamiento de los derechos de uso, el interesado deberá presentar una solicitud ante la Autoridad de Aplicación (debiendo contener el nombre del propietario de la tierra, ubicación, superficie que se pretende abastecer, memoria descriptiva, descripción de las obras, caudales, composición, régimen de uso y operación de las aguas captadas, si correspondiere la evaluación de impacto ambiental). Presentada, se citará por edictos (publicados por un día en el BO y un diario de amplia circulación), a todos los que se crean con derecho a oponerse, para que se presenten en el plazo de 30 días. Además se exhibirá por 15 días en las oficinas del DPA.

Las solicitudes de concesión de elevarán al Poder Ejecutivo para su remisión a la Legislatura como proyecto de ley (una vez concluido el trámite ante el DPA).

En las autorizaciones y concesiones se observará el orden de preferencia que se establezca en el Programa de aprovechamiento de la cuenca respectiva. A falta de programa, se observará el siguiente orden:

- Abastecimiento para poblaciones, incluyendo en su dotación lo necesario para industrias de bajo consumo,
- Regadíos y usos agrarios
- Otros aprovechamientos.

Si se dedujera oposición, el DPA y los interesados inspeccionarán el lugar y, previa intervención de la Municipalidad de la jurisdicción, resolverá la solicitud. El acto administrativo de otorgamiento de la autorización o permiso (y la ley que autorice la concesión) contendrá:

- La cantidad, modo, condiciones de la captación, regulación, extracción, derivación conducción, uso, restitución integral o reducida del caudal derivado y desagüe en su caso,
- Las previsiones en protección de la agricultura, la industria y la higiene pública y el interés general,
- Las pautas para el cálculo de la regalía periódica a pagar a la Autoridad de Aplicación,
- Los términos dentro de los cuales deberán iniciarse y terminarse las obras y la utilización del agua.

Para el otorgamiento de permisos se tendrá en cuenta la disponibilidad y características del recurso, la finalidad del uso requerido y los principios establecidos en el código.

El código regula además lo relativo a los derechos y obligaciones de los titulares de derechos al uso privativo, disponiendo que las concesiones, autorizaciones y permisos de aprovechamiento del agua comprenden los derechos sobre los terrenos de dominio público necesarios para las obras, canales y desagües. En el caso de terrenos particulares, se procederá a imponer una servidumbre o la expropiación por causa de utilidad pública, cuando proceda.

Por su parte, las concesiones, autorizaciones y permisos se entenderán acordados dentro de los límites de disponibilidad del agua. El usuario no puede exigir indemnización alguna al Estado y es el único responsable por los daños a derechos o intereses de terceros. El DPA puede imponer restricciones temporarias a las derivaciones o captaciones de agua por razones de interés general o cuando se registren disminuciones del caudal, a fin de posibilitar el efectivo derecho de todos los usuarios.

En cuanto a las obligaciones, todos los titulares están obligados a mantener en buen estado y en condiciones las obras o mecanismos de captación, y a responder

por los daños que pudieran ocasionar (salvo caso fortuito o fuerza mayor); regular las derivaciones a fin de no captar un volumen mayor al permitido; adoptar las previsiones necesarias para la medición del recurso; asegurar que las instalaciones no afecten el interés público o privado ni las prácticas consuetudinarias; construir o instalar a su costa los mecanismos reguladores adecuados, entre otras. La principal obligación de los usuarios, ya se trate de personas públicas o privadas, es el pago de la regalía por el derecho otorgado, el cual se abona con independencia de la efectiva utilización del recurso. El DPA fijará anualmente el monto a abonar.

Finalmente, los derechos al uso privativo del agua se extinguen por renuncia de su titular, la cual surte efectos a partir de su aceptación por la Autoridad de Aplicación (salvo las concesiones para riego en áreas de empadronamiento obligatorio, las cuales son irrenunciables); vencimiento del plazo o cese de la actividad por el que fue otorgado (procede en forma automática); agotamiento de la fuente de provisión o pérdida de la aptitud para satisfacer el uso (declarado mediante acto administrativo); mal uso del agua en relación con los fines de la autorización; incumplimiento de las condiciones de derivación y utilización; falta de pago de tres o más liquidaciones consecutivas o cuatro o más discontinuas de la regalía, canon, tarifa o multas y/o accesorios; no uso del derecho por tres años o más, o el plazo que se fije teniendo en cuenta el derecho de que se trate; cesión efectuada sin el consentimiento de la autoridad de aplicación. En los últimos cinco supuestos la caducidad se declarará por resolución fundada, dictada previo emplazamiento al interesado. Por otra parte, la Autoridad de Aplicación podrá revocar las autorizaciones concedidas por razones de oportunidad o conveniencia, indemnizando el daño emergente. En caso de concesiones, la revocación se hará por ley, por razones de oportunidad y conveniencia.

Cuando cese la concesión, autorización o permiso, el Estado tiene derecho a retener, sin cargo ni obligación alguna, las obras construidas dentro del cauce o las riberas de los cursos o cuerpos de agua y/o de obligar al usuario a restituirlos a sus primitivas condiciones o a las requeridas por el interés público.

Todos los derechos concedidos sobre las aguas y demás bienes integrantes del dominio público hídrico y los usos especiales o privativos existentes deberán

inscribirse en los registros que lleve al efecto la Autoridad de Aplicación. El código establece que el DPA llevará cuatro registros: de aguas públicas otorgadas en uso, mediante concesión, autorización o permiso; de aguas de dominio privado; de exploración y explotación de aguas subterráneas y permisos de perforación; y de usuarios de cuerpos receptores hídricos. Los derechos otorgados sólo producirán efectos respecto de terceros a partir de la inscripción en el registro respectivo, la que se hará de oficio, dentro de los diez días del otorgamiento. El DPA también podrá llevar registros auxiliares, entre los que menciona el registro de directores y constructores de perforaciones de aguas subterráneas y registro único de consorcios de usuarios de aguas públicas. Por otra parte, será obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, como registración complementaria de la descripción del inmueble e integrativa del asiento de dominio, de todos los derechos al uso de agua pública otorgados por la Autoridad de Aplicación.

Por otra parte, la Autoridad de Aplicación, en consonancia con los registros, llevará un catastro de aguas superficiales y subterráneas que indicará la ubicación del recurso, caudal aforado, volumen de uso, usos acordados, obras de regulación y de derivaciones efectuadas y aptitud que tengan o puedan adquirir las aguas para servir a usos de interés general.

### **Uso agrario de las aguas públicas**

En el Capítulo II del Título III, el código de aguas de Río Negro regula el uso agrario de las aguas públicas, disponiendo que la irrigación de la provincia se dividirá en tantas zonas como sistemas independientes de riego derivados de los cauces naturales existan o se construyan. Sólo se harán nuevas derivaciones cuando los terrenos a regar no se puedan surtir por gravitación natural, por ninguno de los canales existentes o cuando habiendo canal no tenga capacidad o sea antieconómica la extensión del mismo. Todos los trabajos y gastos necesarios en los canales hasta sus derivaciones serán soportados por los que reciban o utilicen el agua, en proporción a las hectáreas empadronadas por el sistema de riego o al interés que tenga en las obras. Lo mismo sucede con la limpieza de los

canales, abonando además el deudor omiso una multa. Si se causare un daño por culpa u omisión de uno de los usuarios, la reparación es a costa del mismo.

En caso de que no se utilice el agua en una propiedad, puede cederse el uso a otra propiedad cultivada, cuando las necesidades del cultivo lo requieran y sea solicitado por el interesado. En caso de negativa del propietario, la Autoridad de Aplicación puede imponérselo obligatoriamente.

El código regula los supuestos en los que la Autoridad de Aplicación puede suspender el uso del agua de los canales: cuando sea necesario realizar algún trabajo en el canal; en los casos de derrumbe del canal o abandono de la toma; o como sanción en caso de los beneficiarios no cumplan con los trabajos a su cargo en los canales o desagües, o no satisfagan el valor de los trabajos que deban hacerse por su cuenta, cuando carezcan de compuertas y demás mecanismos de regulación o medición, y cuando adeuden dos o más cuotas consecutivas o tres o más alternadas del canon de uso, obra, contribución de mejoras, tarifas o sus accesorios.

Establece además que la derivación del agua de los canales se hará siempre por gravitación, quedando prohibido levantar el nivel del agua. En épocas de escasez del recurso se establecerá el aprovechamiento proporcional o por turnos entre los usuarios del mismo cauce o sus afluentes, mientras dure la escasez.

Por otra parte, regula lo relativo a los desagües o canales, lo cuales resultan necesarios para deprimir la capa freática o conducir los sobrantes hasta otro canal o al cauce, o donde no cause daño a las tierras de cultivo. Para hacer uso del agua el propietario deberá contar con el correspondiente drenaje o desagüe. Los propietarios podrán hacer uso del agua del desagüe para riego, previa autorización, cuando el terreno a regar pueda recibir el agua por simple gravitación o por bombeo y desaguar convenientemente. La conservación del canal o desagüe estará a cargo de quiénes desagüen o drenen en él, y de quiénes utilicen el agua.



## **Consortios de usuarios**

Finalmente en el Título IV el código regula lo relativo a los consorcios, disponiendo que serán conformados por los usuarios que utilicen una derivación de agua desde una toma o presa común, o la captación de aguas subterráneas, y se regirán por las normas del consorcio si estuviera constituido, o por las normas de la comunidad de usuarios, en su defecto. Obligatoria mente el DPA podrá reunir a todos los usuarios de un canal o sistema en un consorcio, para regular el uso racional y lograr el mayor aprovechamiento del agua. La constitución del consorcio puede ser promovida de oficio o a petición de cualquiera de los usuarios, incluso de los municipios y de los organismos de gobierno y será autorizado siempre que, a juicio del DPA resulte técnica y económicamente conveniente. Sus miembros serán los propietarios o poseedores de los predios y de los establecimientos vinculados al objeto del consorcio. Los interesados en constituir el consorcio deberán presentar una solicitud ante la Autoridad de Aplicación, la cual deberá contener la documentación técnica pertinente, la nómina de explotaciones y/o utilidades a consorciar, un proyecto de reparto de las inversiones a efectuar, un estudio de la financiación y amortización de los gastos a cargo del consorcio, y el proyecto de estatuto del consorcio. Presentada la solicitud, se procederá a la citación por edictos de todos los interesados. En caso de que la Autoridad de Aplicación lo estime conveniente, dictará el acto administrativo de constitución del consorcio, aprobando su estatuto y fijando los fines específicos del mismo y los límites de su actuación. Una vez constituidos los consorcios serán personas jurídicas de derecho público, entes públicos no estatales, con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y del derecho privado, de acuerdo a sus funciones. A partir de su constitución serán responsables del suministro y distribución del agua y/o evacuación de los excedentes en la zona de influencia, y de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma. Además asumirán la responsabilidad exclusiva por los daños y perjuicios provocados a la Autoridad de Aplicación, usuarios y terceros con motivo de los hechos, actos u omisiones de cualquier naturaleza resultantes de su propia actividad, la de sus dependientes y contratistas. Una de sus principales funciones es vigilar que los usuarios hagan uso legítimo y eficiente de las aguas, dando aviso al DPA de cualquier irregularidad que pudiera producirse.

Por otra parte, la Autoridad de Aplicación aprobará, al constituir el consorcio o dentro del año siguiente, la nómina de usuarios consorciados, el catastro de los bienes inmuebles comprendidos, las normas para la distribución provisional y definitiva de los gastos y los estatutos. Los estatutos deberán contener las normas para la realización de las reuniones de la asamblea general de los usuarios, y para la constitución y renovación de los órganos del consorcio y sus funciones y atribuciones. La designación del presidente se hará por separado de los demás miembros de la comisión directiva, la cual podrá ser unipersonal si las características del caso lo hicieren aconsejable. Toda participación en el consorcio estará condicionada al reconocimiento de los respectivos derechos de uso y el consorcio no podrá poner en ejercicio nuevas utilidades sin la previa concesión, autorización o permiso del uso del agua otorgada por el DPA.

Las decisiones del consorcio son obligatorias para todos los usuarios, inclusive los disidentes o ausentes. Por su parte el consorcio tendrá la facultad para aprobar la distribución provisional y definitiva de los gastos o canon consorcial. Dicha distribución, una vez aprobada por el DPA, será publicada en el BO y exhibida en la sede del consorcio. Los usuarios tendrán dos meses para impugnar la liquidación y distribución ante la Autoridad de Aplicación.

Si alguno de los miembros no pudiera integrar su aporte o no lo hiciera en tiempo, los demás miembros están obligados a cubrir ese aporte en proporción de sus propias cargas. Esas cargas pueden consistir en aportes en dinero, obras o servicios. Los aportes no satisfechos serán exigibles por vía de apremio, siendo título ejecutivo la liquidación de deuda suscripta por el Presidente y Tesorero del consorcio o, en su caso, por el Director Presidente.

Los consorcios funcionarán bajo el contralor del DPA, quién podrá anular las decisiones ilegítimas. Además podrá intervenir en la administración de los mismos que por negligencia en la ejecución, operación de los servicios o mantenimiento de las obras o por inobservancia de las normas legales, reglamentarias o estatutarias comprometan en forma grave la consecución de los fines de la institución y los bienes de terceros.

Por su parte, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar al consorcio, siempre y cuando esté previsto en sus estatutos, a ejecutar obras o prestar servicios de

interés común de sus integrantes cuando los mismos guarden adecuada relación con la finalidad principal del consorcio, se asegure la diferenciación de los resultados económicos y no se afecte el normal desarrollo de las actividades específicas de la institución.

Finalmente, el código dispone que para la mejor coordinación de las actividades de consorcios limítrofes, podrá constituirse un consorcio de segundo grado, el cual será administrado por un número igual de representantes de cada uno de los consorcios de primer grado que lo integren.

# Relevantes novedades jurisprudenciales en la provincia de Buenos Aires en la intersección entre actividad agraria y agroindustrial y el derecho ambiental

---

LEONARDO FABIO PASTORINO<sup>1</sup>

**Resumen.** De las últimas sentencias comentadas para la Actualidad en Derecho Ambiental, Agrario y Recursos Naturales, que periódicamente publico desde 2006, ahora en La Ley Buenos Aires, extraigo dos que se adecuan a nuestros congresos por tratar tanto normas provinciales como su interpretación por el Poder Judicial provincial. Los temas tratados son novedosos. En el primer caso la importancia sobresale porque se trata de una decisión de la Suprema Corte que debe resolver sobre un caso de actividad forestal cuestionada por sus impactos ambientales, debiendo el tribunal repasar un sinnúmero de leyes provinciales de naturaleza agroambiental. La otra sentencia, si bien es de una cámara de apelación, comparte la temática, efectos ambientales (al ambiente en sí mismo y a los particulares) por una actividad de transformación de cereales, pero también relevante porque plantea el caso de la recomposición y también introduce la aplicación de los daños punitivos.

## 1) Introducción

Comencé a observar aves en pretendida forma sistemática entre los 6 y 7 años. Dos o tres años más tarde con mi amigo de la infancia Flavio Moschione hoy reconocido ornitólogo e investigador que cumple funciones en Parques Nacionales aquí en Salta, habíamos formado un “Club de Ciencias” involucrando

---

<sup>1</sup> Prof. Titular Ordinario de Derecho Agrario, Cátedra I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Prof. Titular Ordinario de Legislación de los Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata. Director del Proyecto de Investigación J11/137 “Ambiente y Derecho: respuestas ante la crisis del agua”. E-mail: [pastorinoleonardo@yahoo.com.ar](mailto:pastorinoleonardo@yahoo.com.ar)

a sus hermanos menores y estudiábamos de memoria una lista de nombres científicos de aves de Berisso, muchos de ellos absolutamente desconocidos para nosotros. No buscábamos para ir “al campo” a observar aves extensiones cultivadas, al contrario, huíamos de la monotonía de esas extensas y casi infinitas plantaciones de girasoles o maíz u otros cultivos que, como mucho, atraían palomas y cotorras condenadas a ser calificadas jurídicamente de “plagas”. Si visitábamos Tucumán, la tierra del pionero ornitólogo Olrog, no se nos ocurría introducirnos en los cañaverales, verdaderos monocultivos de caña que, justo es reconocer, brindan seguramente una extraña vivencia a quien en ellos se inmersa, pero aves, pocas. No!, queríamos conocer cada uno de los riquísimos ambientes que en tan poco territorio contiene la provincia. Cuando visitaba Entre Ríos para compartir y absorber las experiencias de otro gran ornitólogo, el doctor Zelich, amaba llegar caminando a su casa, luego de esos 6 kilómetros de puro campo, con algunos montecillos y un verde seco paisaje ondulado por las cuchillas entremezclado del colorado de sus tierras llenas de ágatas. Deseaba en esas caminatas que se me haga viva la presencia del escondido crespín y mientras eso no ocurría afinaba el oído para distinguir los cantos de más de cien especies posibles de aves que allí podrían aparecer. Nunca se me ocurrió arrancar para el otro lado de la ruta 14 donde ya se empezaba a forestar con pino y eucalipto para celulosa. Ese manto también verde, quizás hasta de un verde más brillante y llamativo sólo me ofrecería en su artificiosa estructura de troncos raleados y geoméricamente dispuestos el canto triste de las comunes palomas, torcaza y yerutí o como yo prefería llamarla “bumbuna”.

Quiero decir que gozando del ambiente no me resultó difícil entender lo nocivo que es el monocultivo de cualquier plantación para la biodiversidad. Que los bosques son buenos en donde siempre existieron. Que forestar de bosques donde nunca los hubo es un daño ambiental inconmensurable aunque se trate de tierras desiertas o poco ricas en diversidad porque es allí donde entre esas pocas especies se encuentran mayores adaptaciones y endemismos que no se van a ver en otros lados. En definitiva, que entre los verdes de la naturaleza, no todos los verdes son iguales ni del mismo valor. Por eso cae de maduro que una plantación de mil hectáreas o más de bosques en la rasa llanura pampeana tiene que tener

efectos ecosistémicos que ameritan ser evaluados previamente e incluso pueden justificar una ordenación territorial que totalmente excluya dicha plantación.

Claro que también en esos viajes imborrables por Entre Ríos, prefería que nadie me levante para llegar a dedo al Parque Nacional El Palmar, porque por el camino habían otros monocultivos, los arrozales que si bien alteraban absolutamente el sistema, también se plagaban de millares de capuchinos de diferentes especies y allí, en esa mezcla de especies tan afines, identificables sólo por los diseños de colores especialmente en cabeza, garganta y cuello (sus capuchas) el mismo Zelich había encontrado una especie nueva para la ciencia que pocos podían reencontrar. Es decir, también esos grandes impactos que la actividad del hombre genera en el ambiente provoca alteraciones que interrumpen el llamado “curso natural de las cosas” y ofrece la oportunidad de fenómenos o impactos que puedan ser positivos. Todo un mundo de difícil comprensión y que invita a múltiples opiniones y debates. A lo que se suma el problema de las dimensiones, es decir, actividades “naturales” que podrían no ser nocivas en cierta proporción o utilizando unas pocas hectáreas pueden tener un impacto mucho mayor si se cubren muchas más hectáreas o se interrumpen los corredores naturales que utilizan las distintas especies. Y también el problema de la ubicación, porque capaz la actividad no es contaminante, tampoco ocupa pocas hectáreas y entonces en principio podría ser tolerada, pero se pretende hacer en un sitio único, por ejemplo una pingüinera o un lugar de congregación o provisión de aves migratorias.

Creo que resulta obvio entender mi maravilla cuando en el cuarto año de la carrera me encontré que en el programa de Derecho Agrario la primer bolilla del programa de Vivanco, de 1983, no estaba dedicada a definiciones doctrinarias iusagraristas ni a conceptos jurídicos de actividad agraria ni a institutos como la reforma agraria ni a contenidos o principios como la función social de la tierra, sino a “la ecología” y a entender las leyes que rigen los sistemas naturales, cadenas tróficas, cadena de energía, ciclo del agua, etc. etc.

En un juego de palabras relacionadas a mis afecciones, empecé siendo una “rara avis” en el derecho agrario queriendo relacionar la actividad agraria con la protección ambiental.

Guiado por Alberto Germanò, en el 2000, realicé mi investigación en el Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Florencia sobre *El daño ambiental producido por la actividad agropecuaria* y en 2005 publiqué mi tesis doctoral sobre *El daño al ambiente* la que comienza tratando de hacer notar las dificultades que tenemos para comprender el funcionamiento de los sistemas naturales.

Un poco por estos sintéticos antecedentes personales es que me permito cometer otro pecado de vanidad, citando en las sentencias escogidas, dictadas 15 diez años después de aquella última obra, algunos párrafos que refieren a trabajos míos, recordando que, cuando la senda es la correcta cualquier esfuerzo intelectual en progreso de las ideas brinda, en algún momento, sus frutos.

## 2) Que el bosque (implantado) no tape el impacto

La Suprema Corte decidió, en interesante y extensa sentencia de fecha 11 de febrero de 2016, los autos “Cabaleiro, Luis Fernando c/Papel Prensa S.A. s/Amparo”, C. 117.088 que interesa en su conjunto porque, en primer lugar, lo que se juzga es una neta actividad agraria, como lo es la forestación, la que, más allá de su aparente naturalidad también puede producir impactos negativos al ambiente por sí misma, como puede requerir de insumos que los produzcan. También porque el relato pone en evidencia cómo a través de actividades agrarias pueden afectarse grandes extensiones de territorio y el ambiente natural implícito.

En segundo lugar, es llamativo el diálogo que se corrige en la sentencia entre el lenguaje y la interpretación jurídica con el lenguaje y los conocimientos científicos. La demandada se defiende haciendo una discriminación arbitraria sobre los bosques implantados que podrían o no producir impacto en base a criterios que, si bien no están enunciados y mucho menos fundamentados técnicamente, derivan de subjetividades de origen cultural como lo hace al decir que, seguramente, cuando la norma quiso exigir la evaluación de impactos de la implantación de grandes extensiones de tierra se referiría a situaciones como las de la costa atlántica y no a la forestación en una zona interior de la llanura pampeana.

En tercer lugar, la sentencia pone en real situación de aplicabilidad una cantidad de normas provenientes del régimen de la forestación, de los agroquímicos y de la ley general del ambiente, lo que permite profundizar el estudio del derecho ambiental sectorial provincial, poco enseñado y conocido en general a la vez que demuestra que más allá de la baja aplicación de muchas normas de este tipo, llegado el caso a la Justicia, ésta rescatará el carácter obligatorio de dichas disposiciones.

Debido a la cantidad de temas y lo extenso de la sentencia, extraigo los párrafos más sobresalientes:

a) *Obligatoriedad del estudio de impacto ambiental en forestaciones de más de cien hectáreas*

“Por otra parte, la resolución 1392/2001 (resolución Conjunta del Secretario de la ex Secretaría de Política Ambiental y del Presidente del ex Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable) establece que ‘los proyectos mayores a cien (100) hectáreas de superficie a forestar deberán presentar ante la Secretaría de Política Ambiental y previo al inicio del emprendimiento un estudio de impacto ambiental...’ (art. 5º, fs. 842)” (del voto de Genoud).

En tanto que el doctor Hitters recordó que “el art. 23 de la ley 11.723 ... en su parte pertinente, establece que “si un proyecto de los comprendidos en el presente Capítulo comenzara a ejecutarse sin haber obtenido previamente la Declaración de Impacto Ambiental, deberá ser suspendido por la autoridad ambiental provincial o municipal correspondiente. En el supuesto en que éstas omitieran actuar, el proyecto podrá ser suspendido por cualquier autoridad judicial con competencia territorial sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar”.

b) *Envases de agroquímicos: obligatoriedad de tratamiento conforme la ley 11.720 de residuos especiales*

“También la Provincia cuenta con la ley 11.720 que legisla sobre la disposición final de residuos especiales y establece, en su Anexo I, las categorías de desechos que hay que controlar (‘Desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios’)” (del voto de Genoud).



c) *Ámbito y alcance del principio de prevención*

“De lo descripto (se refiere al artículo 4 de la ley 25.675 que enuncia los principios del derecho ambiental) se desprende que la norma permite adoptar conductas preventivas para evitar el acaecimiento de un hecho que tenga la entidad de provocar un daño al ambiente. Adquiere especial relevancia ese principio cuando se analiza, a la luz de la normativa ambiental nacional y provincial, la acción antrópica que tiene finalidad lucrativa”.

“Por otro lado, también, se faculta a tomar medidas correctivas que detengan el daño cuando ya se ha producido, evitando que siga propagándose, sin perjuicio de la recomposición ambiental que corresponde en estos casos”.

“De allí que la doctrina sostenga que existe un daño relacionado con el ambiente distinto al daño civil entre particulares”.

“Así, el profesor Leonardo Fabio Pastorino indica que en el seno de la Convención Constituyente que consagró el derecho al ambiente en el art. 41 de la Constitución nacional, se sostuvo que más que reparar el daño ambiental lo que se debía hacer era prevenirlo, agregando dicho autor: ‘Al contrario de lo que ocurre con el derecho civil, que actúa *ex post facto*, el derecho ambiental debe actuar antes de que se produzca el daño concreto. Esto otorga fundamento al principio de prevención en materia ambiental que va ligado al *principio precautorio* debido a que en estos supuestos, muchas veces no se conocen o no se perciben los perjuicios de las acciones humanas con tanta anticipación. Es decir, en lo que se refiere al daño ambiental lo importante es evitarlo’ (‘El Daño al Ambiente’, Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 2005; págs. 143 y 144)”.

“Agrega además este autor que el art. 28 de la Constitución de la Provincia establece una obligación precautoria y también preventiva, a toda persona física y jurídica, de evitación de daño al ambiente que puntualiza y amplía el contenido de la norma nacional, estableciendo la responsabilidad del Estado provincial o municipal por el mal desempeño de su poder de policía pues está a su cargo el control de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema, como también promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo, entre otras cuestiones (ob. cit., págs. 144 y 145)” (del voto de Genoud).

d) *A favor del ambiente, ante la duda*

“Mosset Iturraspe, Hutchinson y Donna señalan las características especiales del daño ambiental en razón del bien jurídico comprometido, ya que difícilmente encaja en las clasificaciones tradicionales de daño patrimonial, extrapatrimonial, daño cierto o incierto, daño actual o futuro y daño personal o daño ajeno, resaltando la existencia de una doble estructura: la preventiva y la reparadora y la incertidumbre científica en algunos supuestos por los que en casos de duda debe estarse a favor del ambiente y de la protección de la salud (‘Daño ambiental’, Tomo I, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1999; págs. 72 a 75)” (del voto de Genoud).

e) *Diferenciación entre prevención y precaución*

“Lo primero y lo más idóneo es la prevención del daño al medio ambiente para evitar la consumación, máxime teniendo en cuenta que se trata de un bien no monetizable, es decir, no traducible en indemnizaciones y difícil de volver al estado anterior del daño. Cabe añadir que el principio de precaución refuerza la finalidad preventiva del derecho ambiental. Se diferencia de la prevención en que ésta se desarrolla en un ámbito de incertidumbre acerca de si el daño va o no a producirse en un caso concreto pero no existen dudas científicas sobre la peligrosidad de la cosa o actividad, es decir sobre si existe el riesgo de que un determinado daño pueda o no tener lugar. En cambio la precaución requiere de la existencia de peligro de que se produzca un daño grave o irreversible y también incertidumbre científica acerca de que ese daño pueda tener lugar, situación que no podrá impedir la adopción de medidas eficaces para evitar la degradación del ambiente y debe concretarse siempre bajo el imperio de la regla de la proporcionalidad entre el costo económico social y la medida a adoptar, fiel expresión de los principios de sustentabilidad, responsabilidad y equidad intergeneracional” (del voto de Genoud).

f) *Resolución*

Teniendo en cuenta una serie de incumplimientos y, en especial, la falta de una Evaluación de Impacto Ambiental, la sentencia ordena el “cese de la actividad forestal ... hasta tanto acredite en autos haber obtenido la pertinente Declaración de Impacto Ambiental por parte de la autoridad competente (arts. 10

a 24, ley 11.723)”, como si el ciclo biológico de los árboles se pudiera hacer cesar o discontinuar y como si el formalismo del acto administrativo “declaración de impacto ambiental” pueda obtenerse ex post facto a la plantación y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental no sería obligatoriamente “previo”. Observaciones relevantes si se sigue un poco con más detalle el debate acerca de la necesidad de realizar una EIA para forestaciones de más de 1000 has que, seguramente se han impuesto normativamente teniendo en cuenta el potencial que dicha plantación pueda tener en la alteración de los ecosistemas naturales.

### **3. Daños ambientales por la actividad agroindustrial**

En este caso se trata de una demanda por cese de daño ambiental y remediación instaurada por vecinos del Barrio la Construcción de Pergamino, contra una industria de procesamiento de maíz por afectaciones al aire debido a olores fuertes y presencia de material particulado; al agua, por las alteraciones que provocaba la cantidad de material orgánico que se arrojaba sin ningún tipo de tratamiento y al suelo por relleno de cavas. En el planteo original los vecinos también reclamaron indemnización por los daños a la propiedad, salud, moral, daños individuales que los distintos jueces se ocuparon de distinguir de los anteriormente citados. (CCyC de Junín; 19 de noviembre de 2015, “Décima, Julia Graciela y otros” Nº 42.812 y “Díaz, Zulema y otros” Nº 42.729 contra Productos de Maíz S.A. -Ingredion Argentina S.A.-, con primer voto del doctor Juan J. Guardiola y adhesión del doctor Ricardo M. Castro Durán).

#### *a) Daño al ambiente en sí mismo, diferenciación con los daños individuales*

“La Dra. Morando, con acierto, dividió la contienda y limitó la sentencia a la comprobación del daño al ambiente en sí mismo, y a ordenar el cese y remediación.

Digo con acierto, porque la complejidad de la prueba ofrecida en miras de la acreditación de los daños individuales, (teniendo en cuenta la gran cantidad de actores) hace presumir que su producción demorará aún más la ya retrasada tutela ambiental (no olvidemos que la causa se inició en el año 2.001).

Siendo ello así, encuentro acertado el diferimiento del tratamiento de los reclamos individuales que los actores pretenden.

La distinción entre las diferentes categorías de daños ambientales, también permite desvirtuar el agravio de la parte demandada referido a la omisión de análisis de la salud de la población y sobre 'la existencia efectiva de las numerosas enfermedades listadas en la población aledaña a la Planta'; toda vez que la existencia del daño al ambiente, en los términos del art. 27 de la ley 25.675, no depende de la comprobación de tales extremos.

Leonardo F. Pastorino distingue dos categorías: 'Los daños al ambiente en sí mismo son aquellos que no dependen de la afectación concreta a la salud, vida o bienes de los seres humanos. Se trata del instituto más novedoso que nace con el auge del interés por la protección ambiental en las últimas décadas del siglo pasado. En cambio, los daños que por reflejo de ese ambiente deteriorado se transmiten y representan como daños concretos a las personas y sus bienes son aquellos alcanzados por la legislación civil clásica, que, de todos modos y ante la complejidad del fenómeno ambiental, debe modificar sus institutos y principios interpretativos. Considero que la ley 25675 legisla únicamente sobre los primeros, a los que llama daños al ambiente de incidencia colectiva' ('El daño ambiental en la ley 25675', JA 2004-II-1304)".

b) *Definición del daño al ambiente en sí mismo con criterio científico para definir qué se entiende por daño relevante y diferenciarlo de un simple impacto negativo*

Pastorino afirma que: 'Lo que se trata en el daño ambiental son las alteraciones provenientes de las actividades humanas. Pero como toda actividad humana altera el ambiente –piénsese incluso en la agricultura-, lo verdaderamente importante es detectar el umbral que delimita la capacidad de carga del ambiente mismo para soportar estos impactos menores sin romper los equilibrios necesarios que consiente la conservación del mismo, en tanto tal. Considero que en este sentido, con la apoyatura de los peritos técnicos, es que debe evaluarse la palabra "relevante", no dejándola a la libre interpretación subjetiva del juzgador.' (ob.cit.)"

c) *Principio de congruencia, rol del juez y obligación de actuar preventivamente*

“Así, expone Pastorino que: “Lamentablemente, se debería haber observado con mayor detenimiento el rol y la consideración que la prevención ya ha tenido en la jurisprudencia ambiental. Tal vez así la enunciación del art. 32 referida a la capacidad del juez de extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente por las partes- vetada por haber sido considerada norma contradictoria con el principio de congruencia- podría haber sido formulada de modo tal de hacer entender que no existe ataque a tal principio sino que se trata del ejercicio mismo de la función del juez el adoptar medidas suficientes para prevenir mayores daños o resolver cuestiones que en un futuro pudieran ocasionar los mismos’ (ob. cit. pág. 1306)”.

“En mismo sentido, la sala 2º de la Cámara Federal de La Plata resolvió que: ‘el tratamiento de los temas de derecho ambiental requiere una participación activa de la judicatura, la que si bien, de alguna manera, pudiera afectar el clásico principio de congruencia, en definitiva se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos. En este sentido, las medidas de carácter preventivo destinadas a evitar daños futuros no transgreden ni quiebran el principio de congruencia propio del derecho decimonónico y iusprivatista del siglo pasado, cuyas reglas se han visto notoriamente superadas por las modernas tendencias a nivel internacional en favor de los derechos fundamentales del hombre, como son el derecho a la salud y a un ambiente sano. Frente a ello, en uso de los poderes-deberes conferidos por el artículo 32 de la Ley General del Ambiente 25.675, en orden a la dirección del proceso y la prueba de los hechos que dañan al ambiente, y que permiten la adopción, aun de oficio, de medidas preventivas urgentes... corresponde ordenar al juez de primera instancia ejercer el control y requerir una serie de informes, todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que pueda incurrir la demandada...’ (28/10/2003, ‘Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c. Enre-Edesur, s/Cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora – Incidente’, en ElDial.com)”.

d) *Daños punitivos y su asimilación con el daño moral colectivo*

“La reparación por daños punitivos cumpliría, entonces, una función de referencia para quienes intenten cometer daños contra el medio ambiente: una vez que se condene a un contaminador, quienes intenten repetir esa conducta sabrían que ante un acto que viole la normativa ambiental, no solamente deberían responder por los daños y perjuicios que ocasionen, incluyendo la reparación ecológica, sino que, además, tendrían que pagar un costo extra en concepto de multa. Este volumen económico al que debería hacerse frente resultaría sensiblemente mayor al que generaría la inversión en nuevas tecnologías, tratamiento de emisiones y efluentes, etc.” (‘Los daños punitivos y el derecho ambiental’, diciembre de 2004, elDial.com, DC43A; también postulan su aplicación en materia ambiental: Kemelmajer de Carlucci, en ob. cit, pág. 17; y Caferrata en ‘Los daños al ambiente y su reparación’, en Revista de derecho de daños, 2008-3, pág. 193; Brun, Carlos A. en “¿Hacia un derecho de daños preventivo y sancionador? (Especial referencia a los llamados ‘daños punitivos’), publicado en: DJ2004-3, 1228; Simari, Virginia en ‘La respuesta del Derecho Civil a una realidad cambiante’ publicado en: LL Sup. Act. 20/10/2009, 1)”.

A todo evento, no existe duda para la mayoría de la doctrina que el daño moral colectivo es resarcible en este tipo de juicios en el que está en juego la afectación de intereses colectivos (desde que fuera receptado en el caso de ‘Las nereidas’ de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Azul, del LXV 22/10/1996, ha recibido un gran apoyo doctrinario, vgr. Trigo Represas en ‘Un caso de daño moral colectivo’, ED 171-374; Kemelmajer ob. cit. págs. 8/9; Cafferatta en ‘Naturaleza del daño moral ambiental colectivo’ LLC 2006, 1), y este instituto, para otros, a rigor de verdad procura sustituir o reemplazar a los daños punitivos (Saux y Pizarro, citados por Jorge Mario Galdós, en ‘Daño moral colectivo, daños punitivos y legitimación procesal activa’, Revista Derecho de Daños, ed. Rubinzal-Culzoni, nro.6, pág.129)”.

“El daño punitivo ha sido definido como ‘sumas de dinero que los tribunales mandan a pagar a la víctima de ciertos ilícitos, que se suman a las indemnizaciones por daños realmente experimentados por el damnificado, que están destinados a punir graves inconductas del demandado y a prevenir hechos

similares en el futuro” (Ramón D. Pizarro, ‘Daños punitivos’, en “Derecho de daños, Ed. La Rocca, año 193, págs. 291/292”).

e) *Regulación de honorarios*

“Digo ello, puesto que teniendo en cuenta la especial naturaleza de los derechos tutelados, y la finalidad de la pretensión receptada, que no es otra que la comprobación del daño ambiental colectivo, su cese y recomposición, entiendo que estamos en presencia de un proceso sin contenido patrimonial; y por esta razón, los honorarios deberán ser tarifados teniendo en consideración lo dispuesto por el art. 16 del dec. Ley 8904, sin perjuicio de valorar, como una pauta más, la importancia económica de las tareas de recomposición –sin que resulte necesaria su determinación exacta-, al igual que la sanción punitiva impuesta”.

# Engorde intensivo a corral (*feed lot*): una actividad agraria apenas legislada

---

HÉCTOR HUGO PILATTI<sup>1</sup>

En la zona de la pampa húmeda la actividad ganadera se ha desarrollado por años<sup>2</sup> aprovechado los pastizales naturales y mediante esos mismos pastos mejorados, o praderas implantadas en los últimos tiempos, a veces proporcionando alimentos procesados o concentrados solo por breves períodos de tiempo, cuando los nutrimentos aportados por esas pasturas resultan escasos para compensar las necesidades de los animales. El sistema pastoril ha ubicado a nuestro país como uno de los productores de carne calificada por su calidad en los mercados internacionales. Algunos clientes selectos eligen las carnes

---

<sup>1</sup> PILATTI Héctor Hugo. Docente. Profesor Adjunto Interino. Materia Derecho Agrario. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de La Plata. Jefe de Trabajos Prácticos. Materia Tributación y Legislación Agraria. Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Nuestra ganadería tiene su origen en las corrientes colonizadoras, “en la época precolombina, los indígenas no tenían más que dos especies de animales, la llama y la alpaca (...), se criaba la primera para llevar la carga y la alpaca por su carne y su vellón”, y en la llanura pampeana no existían siquiera esas. Señala Horacio C. E. Giberti\* que fueron los conquistadores españoles los que introdujeron los primeros ganados; los primeros equinos, llegaron con Don Pedro de Mendoza en 1536 y según se cuenta, en 1541 cuando Irala ordena abandonar la ciudad, quedaron abandonados “cinco yeguas y siete caballos, que dieron origen a los yeguarizos pampeanos”. Desde el norte también llegaron caballos con la expedición de Diego Rojas y las siguientes de Núñez del Prado, en 1542 y 1550. Por el mismo año Nufflo de Chávez al volver de Lima introdujo en Asunción cabras y ovejas, probablemente merinos aunque hay dudas porque España era celosa guardadora de sus lanas finas. “Si bien no se precisa la fecha de introducción, en el Río de la Plata se hallan referencias a los cerdos desde la época de Mendoza”. “El ganado vacuno tuvo su centro poblacional en Paraguay, hubo afluencias desde Potosí en 1549-1550 y desde Chile en 1552. El dato aportado por Ruy Díaz de Guzmán en su obra “La Argentina” señala que en un viaje realizado en 1555 por los hermanos Góis (otros autores han escrito Góes, Gaete), desde San Vicente, Brasil, trajeron arreando por muchas leguas y luego en balsa, siete vacas y un toro de origen holandés. Después de desembarcar en Santa Catalina, cruzaron la selva, bajaron por el Paraná y remontaron el Paraguay. La actividad ganadera, de equinos y bovinos fue de inicio muy intensa en estos suelos, donde la nobleza del clima, los suelos fértiles, la abundancia de pastizales y a la fecundidad de los animales facilitó una importante evolución. PILATTI Héctor Hugo. Registro en trámite.

\* GIBERTI Horacio C. E. Historia Económica de la Ganadería Argentina. Hyspamérica. 1970. Pag. 13.



argentinas por su calidad sabiéndolas provenientes de producciones extensivas, tal es el caso de la Cuota Hilton<sup>3</sup>.

Como consecuencias de circunstancias políticas (imposición de derechos de exportación -retenciones- entre otras), y de mercado (variación del tipo de cambio en el orden interno y variación del precio de los *comodities* en el mercado internacional), sumadas al advenimiento de nuevas tecnologías (la siembra directa) y el crecimiento de las áreas sembradas, especialmente con soja en los últimos años, cuya producción prometió a los productores agrarios mejor rentabilidad, se ha verificado una antes nunca vista competencia con la mayoría de las demás actividades agrarias, impactando y produciendo el corrimiento de la ganadería que se replegó hacia campos de menor aptitud o extrazona.

Ahora un nuevo escenario ha cambiado los destinos de la producción para satisfacer también a otros mercados<sup>4</sup>, conduciendo los rodeos a espacios reducidos<sup>5</sup> en los que se provee a los animales confinados de una alimentación balanceada y condiciones sanitarias que permiten el incremento de su peso en menor tiempo. Ejemplo es la llamada Cuota 481<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> “La Cuota Hilton es un contingente arancelario de exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad y valor que la Unión Europea otorga a países productores y exportadores de carnes. (...) La cuota se cubre con cortes de carne de vacuno procedentes de novillos, novillitos o vaquillonas que han sido alimentados exclusivamente a pasturas desde su destete”. [http://www.ucesci.gob.ar/chilton\\_quees.htm](http://www.ucesci.gob.ar/chilton_quees.htm)

<sup>4</sup> El caso de la llamada Cuota 481. “A partir de la Comunicación 2014/C N° 336/02 de la Comisión Europea, la República Argentina ha quedado autorizada para expedir certificados de autenticidad en el marco del biotipo establecido por el Reglamento de Ejecución UE N° 481/2012, referente a la exportación de carnes deshuesadas “High Quality Beef” procedentes de establecimientos de engorde a corral (Feed-lot), con destino la Unión Europea. El cupo anual es de 48.200 toneladas (año agrícola) repartidas trimestralmente (...). [http://www.ucesci.gob.ar/481\\_feedlot\\_quees.htm](http://www.ucesci.gob.ar/481_feedlot_quees.htm) .

Se cumplen los requisitos especificados en el Reglamento de Ejecución (UE) N° 481/12 y la Resolución Conjunta SAGPyA y A-MEy FP N° 466 y 361/14. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232231/norma.htm>

<sup>5</sup> Para el diseño de un *feed lot* se calculan entre 15 y 20 metros cuadrados de corral por cada animal a encerrar. Quiere decir que 5.000 cabezas, que en una invernada requerirían de 2.000 a 2.500 hectáreas de pasturas y verdeos, en un *feed lot* caben en 7,5 a 10 hectáreas. <http://www.ecozsite.com/Informe-374-Feedlot-llega-el-momento-de-pensar-en-la-gestin-ambiental->

<sup>6</sup> La denominada Cuota 481 es una cuota de comercialización de carnes de alta calidad a la Unión Europea, donde los animales a comercializar deben ser menores a treinta meses de edad y deben provenir de una alimentación a corral como mínimo los últimos cien días antes de la faena.

El *feed lot* constituye un sistema de engorde intensivo a corral, “con asistencia humana especializada permanente y cuya finalidad es obtener un producto en forma rápida y de excelente calidad<sup>7</sup>”.

Vale una digresión para sumar ahora una noción de calidad, con más razón cuando apenas unos renglones arriba se utiliza el mismo término para adjetivar las carnes producidas de manera extensiva. Es que la calidad no tiene una definición objetiva, ya que por calidad se entiende la satisfacción de los clientes y son los clientes quienes eligen. Unos prefieren las provenientes de producción extensiva y otros eligen las que se han terminado en *feed lot*.

Por otro lado, la calidad se concibe como un elemento de conservación de la empresa, los productores y los comercializadores responden a los gustos del mercado, por eso unos producen de manera extensiva y otros en confinamiento. En cualquier caso, saben que los consumidores de ahora tienen interés en que independientemente de cual sea la forma de producir, ésta debe ser amigable con el ambiente habida cuenta que “el sector ganadero es el mayor consumidor mundial de tierras agrícolas, a través del pastoreo y el uso de cultivos forrajeros<sup>8</sup>”.

Este es el sistema utilizado por los productores agrarios dedicados a la ganadería orientada a la obtención de carne, en el que los animales son confinados<sup>9</sup> por un tiempo determinado, sujetos a un plan sanitario estricto, durante el cual se le suministran alimentos balanceados en nutrientes y fibras con el fin de optimizar el desarrollo de sus bovinos especialmente<sup>10</sup>, tanto en ganancia diaria de peso como por el mejor rendimiento de las reses faenadas.

<sup>7</sup> DE ARENAZA Emilio. Contratos de *Feed Lot*. En Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Director Responsable FACCIANO Luis A. 2000. Pág. 39.

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/livestock-environment/es>

<sup>9</sup> Encerrados en un corral con dimensiones adecuadas.

<sup>10</sup> Aunque como sistema puede utilizarse para otros animales, tal es el criterio seguido por la Ley 9306 de la provincia de Córdoba que en el artículo segundo define los “Sistemas Intensivos y Concentradas de Producción Animal (SICPA) los procedimientos y/o actividades destinadas a la producción de animales, sus productos y subproductos (carne, huevos, leche, cueros, pieles, plumas, pelo, lana, etc.), incluyendo animales acuáticos, desarrolladas en establecimientos donde los alimentos son suministrados directamente al animal en confinamiento, y los desechos y residuos de los animales (estiércol, animales muertos, residuos de alimentos, etc.) estén concentrados en sitios que sobrepasen la capacidad de asimilación del suelo”. El mismo criterio amplio trae la ley 10233 de la provincia de Entre Ríos, que en el segundo párrafo del artículo 2º

La ley 14867<sup>11</sup> de la provincia de Buenos Aires define estos establecimientos como “un área de confinamiento de ganado bovino/bubalino con propósitos productivos, ya sea para la recría o engorde, a través del suministro de alimentación directa en forma permanente e ininterrumpidamente sin tener acceso a pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía<sup>12</sup>”.

El *feed lot* puede ser implementado por el productor en la gestión de su establecimiento, alimentando en corrales los propios animales con dietas por él mismo producidas o adquiridas a terceros, asimismo es posible que el titular de la infraestructura ofrezca la prestación del servicio de hotelería a otros productores y puede ocurrir también que se desarrolle la actividad combinando el engorde de animales propios y de terceros.

Cuando se trata de servicios a terceros u hotelería, la actividad se desarrolla mediante un contrato que no posee una normativa especial que lo regule<sup>13</sup>, aunque se trata de un modelo productivo ampliamente difundido en los últimos años.

El sistema productivo que se trata adquiere interés jurídico cuando se desarrolla mediante un “contrato agrario<sup>14 15</sup>” celebrado entre un productor propietario de animales y otro productor propietario del establecimiento dotado de la infraestructura adecuada para llevar adelante la actividad de engorde.

La profesora Formento lo caracteriza diciendo que “el servicio que se presta consiste en un manejo basado en la eficiencia alimenticia a través de alimento

---

dice que “la Autoridad de Aplicación podrá ampliar los alcances del presente Artículo a otras especies animales cuando fundadamente lo considere necesario”.

<sup>11</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14867.html>

<sup>12</sup> Según artículo 2º de la Ley.

<sup>13</sup> No existe legislación relativa al contrato, aunque si se han dictado algunas normas que abordan los aspectos relativos al emplazamiento y aspectos ambientales que deben cumplir los establecimientos dotados de instalaciones adecuadas para el engorde intensivo.

<sup>14</sup> “Son contratos agrarios aquellos cuya función consiste en constituir una empresa agraria y reglar su funcionamiento. Son también contratos agrarios aquellos en los que, siendo una de las partes un empresario agrario, tienen por finalidad servir al funcionamiento de una empresa ya constituida y funcionando”. PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pag. 444. Sigue a Brebbia.

<sup>15</sup> Ver también VIVANCO Antonino. Teoría de Derecho Agrario. Ed. Librería Jurídica Argentina. 1967. Tomo II. Pág. 407.

balanceado para lograr una dieta eficaz, que permita la máxima ganancia de peso en el menor tiempo, el estricto control sanitario y mejorar la inmunidad<sup>16</sup>.

Pastorino define este contrato como “aquel por el cual una de las partes entrega animales bovinos de su propiedad y la otra se compromete a proporcionar un sistema de engorde intensivo a corral, mediante el pago en dinero por los servicios de alimentación balanceada y atención sanitaria o compartiendo los frutos del engorde<sup>17</sup>”.

El término servicios que incluye Formento en la caracterización y Pastorino en su definición hay que conceptualizarlo de acuerdo al significado que la Real Academia Española proporciona a la palabra, dice que servicio “es la acción y efecto de servir<sup>18</sup>”, y servir significa “estar sujeto a alguien por cualquier motivo haciendo lo que él quiere o dispone<sup>19</sup>”. Cuando se habla de prestador de servicios, se refiere a la persona que lleva adelante actividades de acuerdo con lo que el productor manda a hacer, en este caso el engorde intensivo a corral de los animales, para satisfacer sus necesidades productivas, porque es su cliente.

No debe confundirse con el contrato de servicios regulado en el artículo 1278<sup>20</sup> del Código Civil y Comercial de la Nación.

Aludiendo al contrato de hotelería ganadera se han expresado de Arenaza<sup>21</sup> y Pastorino<sup>22</sup>, para tipificar el caso en que el pago de ese servicio se fija por el periodo de tiempo de la estadía, generalmente por día, pudiendo ser por mes, por un plazo determinado de antemano o por el tiempo que demande alcanzar una

<sup>16</sup> FORMENTO Susana N. Empresa Agraria y sus Contratos de Negocios. Ed. Facultad de Agronomía. 2005. Pág. 135.

<sup>17</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 462.

<sup>18</sup> <http://dle.rae.es/?id=XhXvJqs>

<sup>19</sup> <http://dle.rae.es/?id=XhmNpPs>

<sup>20</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#22>

<sup>21</sup> DE ARENAZA Emilio. Contratos de *Feed Lot*. En Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Director Responsable FACCIANO Luis A. 2000. Pág. 39.

<sup>22</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 184. También en La Naturaleza Agraria del Contrato de *Feed Lot* y la Posibilidad de Pactar la Prórroga de Jurisdicción. Comentario al fallo dado en NAVERCAI S.A. C/ ANINO SANTIAGO VICTOR S/ORDINARIO.

categoría preestablecida o los kilogramos que las partes acuerdan. Se trata de un contrato de naturaleza conmutativa o de cambio.

Cuando se comparten los frutos del engorde entre el propietario de los animales y el titular del establecimiento destinado al engorde, la modalidad adoptada es similar a la aparcería y el primero reparte con el segundo los kilogramos ganados durante la estadía, pudiendo cuando así se acuerda repartir cabezas. En este caso se trata de un contrato de naturaleza asociativa.

El contrato de *feed lot* es un contrato bilateral, oneroso, conmutativo e innominado<sup>23</sup>; según la voluntad de las partes puede tratarse de un contrato de cambio o asociativo, dependiendo que entre ellas acuerden el pago en dinero por los servicios, la alimentación balanceada y atención sanitaria o decidan compartir los frutos del engorde, es decir el mayor peso adquirido por los animales durante la estadía.

Se trata de un contrato consensual, temporario, y de tracto sucesivo, habida cuenta que son las voluntades de las partes contratantes que se ponen de acuerdo fijando el tiempo que ha de durar el servicio, pudiendo establecerse un plazo, como ser de noventa (90) días o más, o, el tiempo que resulte necesario hasta llegar a una categoría<sup>24</sup> o kilaje determinado, por ejemplo, cuatrocientos ochenta (480) kilogramos.

Este contrato agrario <sup>25</sup> <sup>26</sup>en cuanto relación convencional<sup>27</sup> nace de frente a una realidad técnica y socioeconómica particular como es la inherente a la

<sup>23</sup> Los contratos innominados se han previsto en el artículo 970 del Código Civil y Comercial.

<sup>24</sup> Universidad Nacional del Centro. Clasificación y categorías de Bovinos y Ovinos. [http://www.vet.unicen.edu.ar/ActividadesCurriculares/Zootecnia/images/Clasificaci%C3%B3n\\_y\\_categor%C3%ADas\\_de\\_los\\_animales.pdf](http://www.vet.unicen.edu.ar/ActividadesCurriculares/Zootecnia/images/Clasificaci%C3%B3n_y_categor%C3%ADas_de_los_animales.pdf)

<sup>25</sup> En el mismo sentido, “los contratos agrarios son aquellos a través de los cuales se facilita la actividad agraria la que, según una interpretación sistemática de nuestro ordenamiento jurídico, está vinculada a la actividad productiva primaria asociada a un ciclo de vida (animal o vegetal) incluyendo también la comercialización de los productos, destino casi natural de dicha actividad que se produce esencialmente para el mercado\*”. \* MORALES LAMBERTI Alicia. Introducción al derecho agrario ambiental, Horacio Elías. Editora Córdoba. Córdoba. 1996. Pág.106 y cctes.. citado por PASTORINO Leonardo F. La Naturaleza Agraria del Contrato de *Feed Lot* y la Posibilidad de Pactar Prórroga de Jurisdicción.

<sup>26</sup> Enriquece el comentario al fallo dado en NAVERCAI S.A. C/ ANINO SANTIAGO VICTOR S/ORDINARIO por PASTORINO Leonardo F. La Naturaleza Agraria del Contrato de *Feed Lot* y la Posibilidad de Pactar la Prórroga de Jurisdicción. PASTORINO Leonardo F. Actualidad del Derecho Agrario y de los Recursos Naturales Renovables. Ed. Lexis-Nexis. 2007-12.

organización de la producción ganadera, que requiere un abordaje multidisciplinario porque además de su contenido patrimonial generador de relaciones jurídicas, obliga a las partes a sujetarse a unas reglas de juego en las que no se puede desatender que la actividad es alcanzada por otras disciplinas jurídicas y extrajurídicas, siendo necesario entender de derecho civil, administrativo, agrario, sanitario, comercial, impositivo, etc.; porque se entremezclan aspectos de biología y ecología en primer lugar, enredándose también con aspectos técnicos de la veterinaria, la agronomía, la química, la genética, etc.

El contrato de *feed lot* no cuenta con normativa propia, no obstante, tiene tipicidad social, por lo que conviene tener presente que “los modos habituales de obrar o proceder de acuerdo a la tradición o por la repetición de esos mismos actos, influye y modela las decisiones de los productores como la ley misma”. En esa línea, como explica Pastorino, “el tipo social es aquel que existe en la conducta reiterada de los particulares que contratan, que permiten caracterizar una figura determinada en sus aspectos esenciales<sup>28</sup>”, o como dice Lorenzetti, “hay una tipicidad legal, referida a contratos disciplinados por la ley, y otra social que contempla normas jurídicas que regulan contratos con fuente en la costumbre, que justifican la denominada tipicidad social<sup>29</sup>”.

Primigeniamente, desde otro punto, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria creó el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral, en el ámbito de la Dirección Nacional de Sanidad Animal, mediante la Resolución SENASA 70/01<sup>30</sup> (con modificatorias), previniendo el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral, en el

---

<sup>27</sup> “Las relaciones convencionales agrarias son aquellas que se refieren a la actividad agraria en cualquiera de sus formas y manifestaciones, y surgen o se originan por razón o efecto de ella”. PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 445. Sigue a Vivanco. Vivanco define la relación jurídica agraria como la que “consiste en una relación de la vida práctica, a la que el derecho objetivo agrario da significado jurídico, atribuyéndole determinados efectos jurídicos” y las relaciones convencionales agrarias como “aquellas en que el vínculo surge por el acuerdo común de las partes que se manifiesta a través del consentimiento expresado en el acto jurídico, y en el cual constan los derechos y las obligaciones (de dar, hacer o no hacer) que las partes se comprometen.

<sup>28</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 49. También pág. 463.

<sup>29</sup> LORENZETTI Ricardo Luis. Tratado de los Contratos. Tomo I. Rubinzal Culzoni. 1999. Pág. 16.

<sup>30</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66071/norma.htm>

marco de las medidas adoptadas en relación a la Vigilancia y Monitoreo permanente de las especies animales susceptibles a las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles.

La regulación, de carácter precautorio, denota la consideración que la alta concentración ganadera y el continuo recambio poblacional implica un mayor riesgo higiénico-sanitario, facilitando la aparición de patologías diversas y tal cual se califica en el considerando tercero, apunta a “evitar todos los peligros, aun los potenciales, que puedan afectar la salud animal”.

Resalta que, mediante las Resoluciones Nº 252/95<sup>31</sup> modificada por la 611/96<sup>32</sup> del SENASA, se prohíbe en todo el territorio nacional la utilización de harinas de carne y hueso de origen bovino y/u ovino para la alimentación de rumiantes, vale acordarse que “los casos en que estos sistemas alimentarios fueron complementados con alimentos de origen animal, desembocaron en la llamada crisis de la vaca loca<sup>33</sup>”, o Encefalopatía Espongiforme Bovina<sup>34</sup>.

En esa misma línea preventiva por Resolución SENASA Nº 1389/04<sup>35</sup> derogada por la Resolución SENASA Nº 594/15<sup>36</sup>, se prohibió el uso de la “cama de pollo” y residuos de la cría de aves en la alimentación de rumiantes.

Conviene tener presente que, este sistema de producción produce desechos que pueden constituir o constituyen en algunos casos según la escala de producción, una fuente de contaminación del ambiente<sup>37</sup>, interesando a la salud

---

<sup>31</sup>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=9FD2Bo47Co4A05F7F2DBE896D3E961AB?id=19185>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=39690>

<sup>32</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71885/norma.htm>

<sup>33</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 184.

<sup>34</sup> La encefalopatía espongiforme bovina es una enfermedad progresiva fatal del sistema nervioso de los bovinos. <http://www.oie.int/doc/ged/D13945.PDF>

<sup>35</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102568/norma.htm>

<sup>36</sup> Norma Técnica aprobatoria de Alimentos para Animales <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256380/norma.htm>

<sup>37</sup> Por citar uno como ejemplo, “un *feed lot* que mantenga 800 animales en engorde durante 320 días al año, con un peso promedio de 320 kg, genera 852 toneladas de estiércol (base materia seca) por año”. <http://www.ecozsite.com/Informe-374-Feedlot-llega-el-momento-de-pensar-en-la-gestin-ambiental->

pública y la sanidad animal por lo cual es tan importante minimizar su impacto ambiental.

En un estudio que hizo la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires<sup>38</sup> se afirma que “(...) La práctica común respecto al manejo de residuos y efluentes, observada a partir de la información obtenida de las encuestas y de las visitas a los establecimientos productivos, indica que los efluentes son vertidos dentro o fuera del sistema en forma de sólidos o semi-fluidos o bien manipulados como líquidos que se almacenan en excavaciones precarias (lagunas abiertas), sin aislación con el suelo (...)”<sup>39</sup>.

También importa a esta modalidad productiva minimizar la proliferación de vectores desencadenantes de enfermedades que pueden afectar la salud humana y la salubridad de los animales, por eso es fundamental reglamentar las condiciones higiénico sanitarias y edilicias/infraestructura de estos establecimientos rurales.

Incluye el concepto de cadena agroalimentaria al considerar que “la calidad y seguridad alimentaria implica considerar el producto desde su origen, para brindar las suficientes garantías al consumidor final, por lo cual es preciso normar lo relacionado con la instalación y funcionamiento del sistema”.

En el orden jurisdiccional algunas provincias ya se habían ocupado del tema, recientemente<sup>40</sup> lo ha hecho la provincia de Buenos Aires mediante la ley 14867<sup>41</sup>.

Con anterioridad regularon la actividad las provincias<sup>42</sup> de Córdoba, lo hizo mediante la Ley 9306<sup>43</sup> en el año 2006; San Luis, en el año 2008 mediante la

<sup>38</sup> Citado en NOSEDA Paula. Marco jurídico de protección ambiental para la producción pecuaria intensiva en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>39</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO, “Evaluación, diagnóstico y propuestas de acción para la mejora de las problemáticas ambientales y mitigación de GEI’s vinculados a la producción porcina, avícola y bovina (*feed-lots* tambos)”, Olavarría, 2008, p. 190.

[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/FAC/file/200409\\_mitigacion\\_criaconfinado.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/FAC/file/200409_mitigacion_criaconfinado.pdf)

<sup>40</sup> 30 de noviembre de 2016.

<sup>41</sup> La provincia de Buenos Aires ha regulado antes otras producciones intensivas, como las explotaciones porcinas con la Ley Nº 10.510 y la promoción y desarrollo de la cunicultura con la Ley Nº 11.553. no obstante de su análisis se concluye que la protección del ambiente no ha sido asunto central.

<sup>42</sup> Puestas en orden según la fecha en que normaron la actividad”.

<sup>43</sup> [www.secretariadeambiente.cba.gov.ar/PDF/REGISTRO.../LEY%20Nº%209306.doc](http://www.secretariadeambiente.cba.gov.ar/PDF/REGISTRO.../LEY%20Nº%209306.doc)



Resolución N° 04-PCSYF-2008<sup>44</sup>; en el año 2009 Santa Fe con la Resolución N° 23/09<sup>45</sup>; Mendoza por la ley 8461<sup>46</sup> en el año 2012 y el Decreto 1865/13<sup>47</sup>; y Entre Ríos con la ley 10233<sup>48</sup> en el año 2013.

En apretado resumen se ocupan con mayor o menor precisión de lo relativo a la registración de los establecimientos; la zonificación o localización<sup>49</sup>, de acuerdo a las normas que rigen el uso del suelo; del impacto ambiental que producen; de la necesidad de contar con responsable técnico, etc..

En cuanto a los objetivos hay diferencias en tanto Córdoba apunta a la protección de la salud humana, los recursos naturales, la producción y la calidad de los alimentos (artículo 4°), en el caso de Entre Ríos su fin es garantizar un medio ambiente sustentable, el derecho a la producción y el bienestar animal (artículo 1°) y Mendoza, garantizar estándares medio ambientales, a fin de evitar deterioros que impliquen degradación de los suelos, contaminación del agua y aire, como el deterioro del paisaje (artículo 2°).

La ley bonaerense señala los objetivos apuntando a regular el funcionamiento de los establecimientos destinados al engorde intensivo a corral de bovinos/bubalinos “a los efectos de proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios generales de bienestar animal<sup>50</sup>”.

<sup>44</sup> Programa Control Sanitario y Fiscal. [http://www.feedlot.com.ar/sitio/wp-content/uploads/Res\\_04-PCSYF-2008.pdf](http://www.feedlot.com.ar/sitio/wp-content/uploads/Res_04-PCSYF-2008.pdf)

<sup>45</sup>

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/68839/334337/file/RESOLUCION%20Feed%20Lot%202009.pdf>

<sup>46</sup> [http://www.feedlot.com.ar/sitio/wp-content/uploads/Ley-8461\\_Feedlot.pdf](http://www.feedlot.com.ar/sitio/wp-content/uploads/Ley-8461_Feedlot.pdf)

<sup>47</sup>

[http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-mendoza-1685-2013-decreto\\_reglamentario\\_ley\\_8461.htm](http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-mendoza-1685-2013-decreto_reglamentario_ley_8461.htm)

<sup>48</sup>

<https://www.entrerios.gov.ar/ambiente/userfiles/files/archivos/Normativas/Provinciales/Ley%20n%C2%BA10233%20Feed%20lot.pdf>

<sup>49</sup> Es lo que el artículo 4° inc. a) de la ley 14867, requiere llamando “habilitación vigente para la radicación del establecimiento, expedido por la Municipalidad que corresponda”.

<sup>50</sup> Según artículo 3° de la Ley.

Con ese fin, los establecimientos destinados al engorde intensivo deben incorporarse a un Registro Provincial de Habilitaciones<sup>51</sup> para lo cual, deben contar con a) “habilitación vigente para la radicación del establecimiento<sup>52</sup>, expedido por la Municipalidad que corresponda”; b) con aprobación del estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente<sup>53</sup> y c) con unas condiciones de infraestructura que el legislador ha mandado establecer a la autoridad de aplicación por la vía reglamentaria.

El inciso a) del artículo 4º puesto en concordancia con el artículo 16 inc. a) punto 1. permite deducir que no se trata de una habilitación municipal, sino de un certificado de radicación, que otorgará el municipio que corresponda según el domicilio en que se encuentre instalado o vaya a instalarse el establecimiento agrario dedicado al engorde intensivo a corral, siguiendo los mandatos de la Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo Decreto Ley 8912/77<sup>54</sup>, que en el artículo 2º establece como objetivo, “inciso a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio” y en el artículo 5º, contiene los criterios de clasificación del territorio y los Arts. 40 a 49<sup>55</sup> del Decreto N° 1741/96<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Según artículo 4º de la Ley.

<sup>52</sup> Debería entenderse que alude al certificado/permiso municipal de radicación.

<sup>53</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 49. Como en la Ley que se analiza ahora, ni en la Ley 25675 y tampoco en el la 11723 se halla una definición de estudio de impacto ambiental, siguiendo al profesor Pastorino fácil es comprender que se trata: “en la ley no están definidas ni la evaluación, ni el estudio ni la declaración de impacto ambiental. De su tratamiento, en tan sólo tres artículos (de la ley 25675), se puede inferir que la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo que se sustancia ante las autoridades competentes cuando se proyecta ejecutar una obra o realizar una actividad que sea susceptible de degradar en forma significativa el ambiente, alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población. Este procedimiento se inicia con la presentación por parte del responsable de la obra o actividad degradante de un estudio de impacto ambiental, que tendrá como contenido mínimo la descripción detallada de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente y cuáles serán las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos. Las autoridades competentes, sobre la base del estudio de impacto ambiental, realizan una evaluación y concluyen el procedimiento emitiendo una declaración de impacto ambiental por la que aprueban el procedimiento emitiendo una declaración de impacto ambiental por la que aprueban o rechazan los estudios presentados”.

<sup>54</sup> “avanzado para su tiempo (...), se trata de una norma que mira el ordenamiento territorial desde una perspectiva urbanística (...), queda desactualizado a la luz de la ley 25675 y también a la 11723”, señala PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Provincial. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 40.

<sup>55</sup> Capítulo en el que se regula sobre las zonas aptas para la instalación de establecimientos industriales en el marco de la ley 11459

<sup>56</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/96-1741.html>

Por su parte, el artículo 5<sup>57</sup> del decreto ley 8912/77<sup>58</sup>, arriba citado, el artículo 8° inc. 1<sup>59</sup> de la ley 25675<sup>60</sup> al referirse a los instrumentos de política ambiental y gestión ambiental ubica primero el ordenamiento del territorio, “con esta ley 25675 (el concepto de ordenamiento territorial), debe avanzar hacia la idea de un ordenamiento ambiental del territorio que ponga el acento, y el punto de partida a la hora de tomar cualquier tipo de decisión, en las cuestiones ambientales<sup>61</sup>” y el artículo 9° *in fine* que determina que el ordenamiento territorial ambiental “deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública”, y los artículos 7° y 8° de la 11723<sup>62</sup> dedicados al “planeamiento y ordenamiento ambiental” juegan un papel importantísimo en los conflictos de intereses que a menudo se presentan, porque se incrementan los problemas a partir de las urbanizaciones extendidas por las zonas dedicadas a la producción y el desarrollo de actividades productivas en zonas aledañas a las poblaciones<sup>63</sup>”.

La habilitación es un acto autorizador propio del ejercicio de las competencias asignadas por el legislador a la autoridad de aplicación por el legislador, equivale al cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para el desarrollo de una actividad<sup>64</sup>, siendo el Ministerio de Agroindustria, el Órgano provincial al que expresamente la ley le ha encomendado el "Registro

<sup>57</sup> ARTÍCULO 5°: I Los municipios delimitarán su territorio en: a) Áreas rurales y b) Áreas urbanas y áreas complementarias (...).

<sup>58</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

<sup>59</sup> ARTICULO 8°: Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: inciso 1. El ordenamiento ambiental del territorio (...).

<sup>60</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

<sup>61</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Provincial. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 40.

<sup>62</sup> Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/64>

<sup>63</sup> PILATTI Héctor Hugo. Seminario sobre Responsabilidad Profesional en el Ejercicio de la Profesión. Consejo de los Profesionales del Agro, Agroalimentos y Agroindustria. Disponible en la WEB para sus matriculados. Buenos Aires. 2015.

<sup>64</sup> Simplemente dicho, es un derecho constitucional trabajar y ejercer industria lícita, a la vez que los derechos se ejercen según las leyes que los reglamentan. En el caso la autoridad de aplicación de la ley en estudio, será el Ministerio de Agroindustria y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, según sus competencias. Una vez cumplidos los requisitos legales y reglamentarios establecidos para el engorde intensivo a corral, la habilitación legitima el desarrollo de la actividad.

Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral<sup>65</sup>”.

Se requiere ahora aprobación del estudio de impacto ambiental, otorgado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, autoridad de aplicación con competencia ambiental, lo cual resulta auspicioso habida cuenta que hasta ahora, como hubo adelantado la doctrina en relación a la localización y evaluación de impacto ambiental, “lamentablemente, por la ley 11723 podría (haberse exigido), ya que no contempla una lista taxativa de actividades obligadas a cumplir con este requisito. Por el contrario, la fórmula del artículo 10<sup>66</sup> (...) es enunciativa. Sin embargo, la provincia no exigió nunca este tipo de estudios<sup>67</sup>”. Ahora esta norma legal lo impone y regula<sup>68</sup> siendo el mismo texto expreso en cuanto al contenido que específicamente debe contener ese estudio<sup>69</sup> de impacto ambiental.

Para evitar confusiones conviene tener presente los conceptos de estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental y de certificado de impacto ambiental, que es el documento resultante de la aprobación, antes explicados.

Sí el legislador al propiciar esta ley tuvo en mira indicadores de eficacia del proyecto, será el texto legal promulgado más su reglamentación<sup>70</sup> el conjunto

---

<sup>65</sup> Según artículo 10 de la Ley.

<sup>66</sup> Todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley.

<sup>67</sup> PASTORINO Leonardo F. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 184.

<sup>68</sup> Según los artículos 4° y 5° cc.

<sup>69</sup> Según artículo 5° de la Ley. Se incluye: a) La realización de una línea de base ambiental, social y biológica del área de influencia. b) La designación de un responsable técnico medio ambiental del establecimiento el cual deberá ser un profesional matriculado en la materia. e) La confección de un plano y memoria descriptiva de la topografía zonal y regional, pendiente del terreno y cuenca superficial y subterránea que puede afectarse. d) La realización de un estudio de los recursos hídricos superficiales y subterráneos (mapas equipotenciales). e) La presentación de un Plan de Mitigación de Impacto Ambiental. f) La presentación de un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ambiental. g) La descripción de los Planes de Contingencia y Cese de la Actividad. h) La realización de un Plan Integral de Gestión de Residuos, de plagas o vectores, de excretas, de residuos peligrosos y de animales muertos

<sup>70</sup> La que provenga de los artículos de la competencia del Organismo Provincial para el Desarrollo sustentable y los que propicie el Ministerio de Agroindustria.

normativo que deberá satisfacerlos para dar cumplimiento a los objetivos explicitados en el artículo 3º. De lo contrario, este sería un caso más entre otras normas legales que no se cumplen por los sujetos alcanzados ni se implementan adecuadamente por la Autoridad de Aplicación.

Al reglamentarse, habrá que tener presente que “la sociedad actualmente reclama cada vez más una atención específica de la problemática ambiental. Superadas aquellas visiones de una capacidad ilimitada de carga por parte de “la casa común<sup>71</sup>”, y afianzada hoy la idea de que el planeta Tierra es un ámbito confinado y frágil, es imperativo impulsar un tipo de desarrollo que garantice la sostenibilidad del sistema.

El artículo 7º trae un listado de facultades otorgadas a la autoridad de aplicación a la hora de ejercer el poder de policía, y habrá que tener a la mano su reglamentación para poder expresarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algunos de sus incisos, por ejemplo, el a) que deja un margen peligrosamente amplio expuesto a la discrecionalidad.

El inciso b) podría haberse omitido, habida cuenta que efectuar inspecciones en los establecimientos es la consecuencia del ejercicio de la función de policía del estado; igual que la inspección de los medios de transporte que se agrega en la segunda parte del mismo inciso que ha de referirse a los controles derivados de la aplicación de la ley 10891<sup>72</sup> ampliando los ya previstos para el “control de tránsito de hacienda y entrada a los establecimientos faenadores<sup>73</sup>” y su reglamentación.

El registro domiciliario u “orden de allanamiento” es una medida del proceso penal<sup>74</sup> que siempre puede instarse “Si hubieren motivos para presumir que en determinado lugar existen personas o cosas relacionadas con (un) delito<sup>75</sup>” vale recordar, por lo que aunque la ley no la hubiera incluido estaría disponible cuando se cumplan las condiciones de procedencia, máxime cuando la actuación

<sup>71</sup> SS el Papa Francisco en su Encíclica: *Laudato Sí*. [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

<sup>72</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10891.html>

<sup>73</sup> Según el artículo 9º y de la ley 10891.

<sup>74</sup> <http://server1.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11922.html>

<sup>75</sup> Según artículo 219 y cc. del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

es ejecutada por funcionarios públicos, sobre los que pesa el deber de denunciar los delitos conocidos en el ejercicio de su función<sup>76</sup>.

El artículo siguiente incluye la cuestión relativa al bienestar animal<sup>77</sup>, cuyo contenido queda para la reglamentación.

También es tarea del Poder Ejecutivo la determinación de las distancias en que los establecimientos dedicados al engorde a corral podrán ubicarse, asunto que definirá un algoritmo fundado técnicamente.

Esta cuestión, relativa a “la distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana, suburbana y/o rural con asentamiento de población agrupada más cercana, independientemente del Distrito Municipal donde se encuentren radicadas”, podría afirmarse que es uno de los puntos más sensibles de la cuestión, fuente de conflictos sociales, por lo que ardua tarea tendrá que enfrentar el Poder Ejecutivo al reglamentar, ahí tendrán que exponerse sólidos conocimientos desde el punto de vista técnico, y esencialmente, una visión más conservacionista, con criterio de sostenibilidad.

Teniendo a la vista el artículo 9º, podrían regular a la vez los municipios mediante ordenanzas, estableciendo distancias más restrictivas que las determinadas por la provincia, lo cual sería jurídicamente legítimo siempre que se trate de su jurisdicción.

Se advierte esto porque el artículo 9º reza “Los Municipios a través de sus Honorables Concejos Deliberantes podrán disponer de una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo”, habida cuenta que “poblaciones y (otros) asentamientos humanos; escuelas, hospitales y otras instituciones o instalaciones sociales; establecimientos industriales; cursos y espejos de agua, napas y acuíferos, y otros establecimientos de engorde a corral o de alta

---

<sup>76</sup> Según artículo 287 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

<sup>77</sup> Según el *Código Sanitario para los Animales Terrestres de la OIE*, “el bienestar animal es el modo en que un animal afronta las condiciones en las que vive . (...) Cinco Libertadeslibre de hambre, sed y desnutrición; libre de miedos y angustias; libre de incomodidades físicas o térmicas; libre de dolor, lesiones o enfermedades; y libre para expresar las pautas propias de comportamiento”.  
<http://www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo> También  
<http://www.senasa.gob.ar/cadena-animal/bovinos-y-bubalinos/produccion-primaria/establecimiento-productivo/bienestar-animal>

concentración de animales de cualquier especie<sup>78</sup>”, podrían ubicarse en jurisdicción territorial de un municipio distinto del que regula el punto localmente.

Hubiera sido más ajustado al principio de igualdad que la reglamentación provincial establezca las distancias que deben mantenerse entre las poblaciones y (otros) asentamientos humanos; escuelas, hospitales y otras instituciones o instalaciones sociales; establecimientos industriales; cursos y espejos de agua, napas y acuíferos, y otros establecimientos de engorde a corral o de alta concentración de animales de cualquier especie.

Párrafo aparte merece la atribución de responsabilidad instituida en el artículo 8° a los responsables técnicos, en primer lugar se advierte que el requisito de contar con responsable técnico<sup>79</sup> surge como condición para obtener el certificado de impacto ambiental<sup>80</sup>. que el legislador ha colocado al mismo nivel que los titulares del establecimiento; Luego, su responsabilidad habrá de limitarse a lo que resulte de las incumbencias profesionales.

Como he sostenido en otros trabajos nunca el responsable técnico puede tener las mismas responsabilidades que el titular de la actividad, sin duda que la relación de subordinación existente entre empleador y empleado ya determina niveles de responsabilidad distintos, y el límite de su compromiso debería hallarse en el título que posea, pudiendo comprometerse en los términos de un contrato de servicios<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Según el artículo 8°.

<sup>79</sup> Este responsable técnico debe poseer incumbencias en materia ambiental, a diferencia del requerido por la Resolución 70/01 del SENASA, que requiere un médico veterinario responsable.

<sup>80</sup> Resultante del estudio de impacto ambiental aprobado. Según se interpreta del texto del artículo 5°.

<sup>81</sup> Del artículo 1251 del Código Civil y Comercial surge que, hay contrato de servicios cuando una persona, el contratista de una obra intelectual o el prestador de servicios, actuando independientemente se obliga a favor de otra, llamada comitente, a realizar una obra intelectual o a proveer un servicio mediante una retribución. Considerando que al interpretarse el contrato podrían surgir dudas sobre su calificación, el codificador prevé en el artículo 1252 que “Si hay duda sobre la calificación del contrato, se entiende que hay contrato de servicios cuando la obligación de hacer consiste en realizar cierta actividad independiente de su eficacia (...). Y este artículo termina de comprenderse en su concordancia con el 774 que dice “La prestación de un servicio puede consistir:

“Siendo que la responsabilidad posee naturaleza legal o contractual en algunos casos, es substancial la adecuación de las normativas legales por parte de las autoridades competentes para evitar convenciones privadas incompletas y consecuentemente el incremento de los riesgos para los valores, vida, salud, ambiente y recursos<sup>82</sup>”.

En punto a los conflictos sirve como ejemplo la Causa Nº 27.953 por la que tramitó una denuncia contra un “*Feed Lot*” sito en la Localidad de Del Carril, resuelta por el Juzgado de Faltas de Saladillo, provincia de Buenos Aires imponiendo sanción de multa con más la pena accesoria de clausura definitiva. El denunciante solicitaba que se “arbitre(n) los medios necesarios para posibilitar el traslado de un *Feed lot* ubicado a 1.000 mts. del fin del ejido urbano de nuestra localidad, con dirección norte, en las inmediaciones de la planta de silos de Cargill...” manifestando en dicha nota que dicho *Feed lot* viola las normas vigentes de instalación de un centro urbano, los olores nauseabundos se deben soportar a toda hora por las inmundicias de aproximadamente 5000 vacunos que se encuentran allí y por el riesgo sanitario que implica”.

La denuncia fue ratificada y ampliada por ante este Juzgado señalando que “el establecimiento cuenta con aproximadamente 9.000 animales y que ha proliferado gravemente la presencia de moscas y olores nauseabundos”.

Podría citarse también, el caso SCBA Ancore c/Municipalidad de Daireaux, en el que se desestimó la demanda incoada por daños y perjuicios por Ancore S.A., que acudió a la justicia pretendiendo que había sido discriminada con posterioridad al dictado de la ordenanza 577/1996 que prohibió la instalación de *feed lots* dentro de un radio de 15 kms. contados desde la plaza principal, y dispuso que los establecimientos existentes debían adecuarse antes del 15 de

---

a) en realizar cierta actividad, con la diligencia apropiada, independientemente de su éxito. Las cláusulas que comprometen a los buenos oficios, o a aplicar los mejores esfuerzos están comprendidas en este inciso;

b) en procurar al acreedor cierto resultado concreto, con independencia de su eficacia;

c) en procurar al acreedor el resultado eficaz prometido. La cláusula llave en mano o producto en mano está comprendida en este inciso (...).”

<sup>82</sup> PILATTI Héctor Hugo. La Responsabilidad Profesional de los Ingenieros Agrónomos en la Legislación de Agroquímicos Provincial, Abordaje Concordado con la Normativa del Código Civil y Comercial. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Neuquén. 1/11/2015. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50178/>



noviembre de ese mismo año. La Suprema Corte entendió que tales perjuicios no existieron porque independientemente de la existencia de la norma municipal, “la actividad denominada *feed lot* no facultaba a soslayar las consecuencias del impacto ambiental que producía, toda vez que siendo lo atinente a la preservación del medio ambiente de rango constitucional, autorizaba a actuar la regla que prohíbe perjudicar a los demás”. En cuanto a la razonabilidad de la ordenanza local, dijo que “el Municipio obró en función del deber de velar por la salubridad de la población, es decir, en forma lícita; mientras que los actores, en cambio, trocaron su actividad inicialmente lícita en ilícita al no prever y controlar el impacto ambiental, con el consiguiente perjuicio a terceros, por lo que su reclamo indemnizatorio carece de asidero legal”. Señalando a la vez que “dicha ilicitud no depende de la citada medida (la ordenanza), sino del ejercicio irregular de la actividad, añadiendo, que “si la actividad emprendida provoca daños a terceros debe cesar, aun cuando no encontrara obstáculo legislativo o no estuviere reglamentada, y no puede ser amparada por la ley (art. 502 CCiv.) pues ésta protege el ejercicio regular de los derechos (art. 1071 y 2315 CCiv.).

El artículo 11 podría calificarse como de promoción o fomento, ahí el legislador prevé beneficios impositivos para los casos de “emprendimientos de integración realizados por grupos de micro y pequeños productores (...)”, pero ha sido observado por el Poder Ejecutivo al promulgar la Ley mediante el Decreto 2096/16.

Se instituye un régimen de tasas, por registro y habilitación, rehabilitación y renovación; inspecciones de pre-habilitación, aprobación y estudio de impacto ambiental, delegando en la autoridad de aplicación la determinación de “otras tasas que estime necesarias<sup>83</sup>”, cuyo análisis de constitucionalidad queda para otro estudio.

El legislador no ha retaceado al prever las sanciones que podrían imponerse<sup>84</sup> ante el incumplimiento comprobado del texto legal, aunque ha omitido tomar

---

<sup>83</sup> Según artículo 12 de la Ley, *in fine*.

<sup>84</sup> Según artículo 15 de la Ley, “Toda infracción a las normas de la presente ley y a sus reglamentaciones, dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones, las que podrán ser acumulativas:

a) Apercibimiento.

cuenta de la existencia de una norma de procedimiento vigente y encomendado a la Autoridad de Aplicación “establecer el procedimiento a tal fin”.

Refiero a la Ley de Faltas Agrarias 8785/77, que aunque podría ser objeto de críticas, transcurridos treinta y cinco años del restablecimiento de la democracia no ha sido modificada, ni derogada, ni sustituida por una nueva norma de procedimiento.

Este procedimiento especial en su primer artículo prevé que “se aplicará a las faltas o transgresiones a las normas del Código Rural de la Provincia y demás reglamentaciones y a los regímenes especiales que se refieren a la sanidad, explotación, producción, industrialización y comercialización de productos y subproductos de origen agropecuario, aun en aquellos supuestos en que habiéndose previsto una pena especial, no se hubiere regulado un procedimiento para su aplicación” y en el segundo artículo “El Ministerio de Asuntos Agrarios por intermedio de sus Organismos Competentes, y las Municipalidades, en aquellas funciones y servicios municipalizados en virtud de lo dispuesto por el Decreto-Ley 9.347, serán la autoridad de aplicación de la presente Ley”.

Se prevén también plazos para la adecuación de los establecimientos<sup>85</sup> ya instalados tanto en los aspectos formales como de infraestructura. A contar por la sanción que se prevé, para los que no den cumplimiento a sus obligaciones, en principio y teniendo en consideración lo exiguo de los plazos, seis (6) meses y doce (12) meses para “acreditar ante la Autoridad de Aplicación haber presentado toda la documentación necesaria para la obtención del Certificado de Radicación Municipal y la aprobación del estudio de Impacto Ambiental”, en el primer caso e “inscribirse y observar lo dispuesto en el artículo 10 -"Registro Provincial de

---

b) Multa de aplicación principal o accesoria entre un mínimo de cinco (5) y un máximo de doscientos (200) salarios básicos de la categoría peones generales del Régimen de Trabajo Agrario o la que en el futuro la reemplace.

c) Suspensión total o parcial de la habilitación, pudiendo establecerse plazos y condiciones para subsanar las irregularidades detectadas.

d) Caducidad total o parcial de la habilitación.

e) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento.

g) Obligación de publicar la parte dispositiva de la resolución condenatoria a cargo del infractor.

Nota: se omite el inciso f) habida cuenta que la interdicción es por su naturaleza una medida precautoria.

<sup>85</sup> Según artículo 16 de la Ley.

Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral”- consistente en la inhabilitación para operar y baja de la habilitación del registro, excesivas y cuya constitucionalidad se deja para una evaluación posterior.

Es de esperar que la normativa se cumpla, o el Poder Ejecutivo la implemente, utilizando los instrumentos represivos previstos en los casos en que, cumplido el debido proceso adjetivo, se determine la infracción a la normativa legal, no sin antes, por etapas, promover el conocimiento de la norma, proporcionar acceso a la información para que los productores incorporen en plazos razonables tecnologías adecuadas para el saneamiento y esencialmente capacitando.

“La buena práctica para un médico consiste en diagnosticar la enfermedad, prescribir el tratamiento adecuado y producir el alta médica una vez que la enfermedad ha sido curada. Encontrando un símil en la medicina, la “salud ambiental<sup>86</sup>” de nuestra producción agropecuaria demanda también 1) instrumentos confiables y sensibles de diagnóstico, 2) prescripciones o guías de buena práctica para resolver, con fundamento científico, los problemas diagnosticados, y 3) protocolos de certificación agroambiental que garanticen la «salud ecológica» final de los procesos productivos<sup>87</sup>”, estas son las bases sobre las que la reglamentación complementaría a la ley estableciendo el esperado equilibrio de intereses naturalmente existentes en la sociedad.

---

<sup>86</sup> “La salud ambiental está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud”. [http://www.who.int/topics/environmental\\_health/es](http://www.who.int/topics/environmental_health/es)

<sup>87</sup> PODOMINGO Aníbal. Gestión Ambiental en *feed lots*. Guía de buenas prácticas. INTA Anguil. La Pampa. 2003. <http://inta.gob.ar/documentos/gestion-ambiental-en-el-feedlot-guia-de-buenas-practicas>

# El tratamiento normativo del recurso suelo

## Especiales consideraciones a las leyes nacionales y de la provincia de Buenos Aires

---

FLORENCIA PINEDO<sup>1</sup>

### Introducción

En este trabajo se pretende realizar un estudio específico sobre el recurso suelo analizando la constitución de la provincia de Buenos Aires y haciendo hincapié en las regulaciones tendientes a su conservación.

En nuestro país, las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio<sup>2</sup>. La Nación puede legislar sobre leyes de adhesión y leyes de fomento; o a partir de la reforma constitucional de 1994, el dictado de normas de presupuestos mínimos que otorguen una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio federal, con el fin de asegurar la protección ambiental<sup>3</sup>.

### Normativa nacional

En el marco normativo nacional, la constitución argentina de 1994 incorpora bajo el título Nuevos Derechos y Garantías, el artículo 41 como fuente del derecho ambiental, entendiendo que queda comprendido en él la preservación del recurso suelo, en tanto es un recurso natural indispensable para alcanzar el mandato constitucional que nos brinda este nuevo derecho.

---

<sup>1</sup> Abogada. Alumna de la Especialización en Derecho Ambiental por la Universidad de Belgrano (tesis presentada). Solicitud de Adscripción en la Cátedra I de Derecho Agrario, FCJyS (UNLP).

<sup>2</sup> Constitución Nacional Argentina, artículos 121 y 124; Constitución de la provincia de Buenos Aires, artículos 1 y 28.

<sup>3</sup> Constitución Nacional Argentina, artículo 41.

En materia de preservación de suelos, ya en el año 1948, se introdujo dicha problemática en la ley 13.246 de Arrendamientos Rurales y Aparcería<sup>4</sup>. Remite a la conservación de este recurso, en su texto original, en el artículo 8 expresando: “queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante, cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos. En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados. Si la erosión o agotamiento sobrevinieren por caso fortuito o fuerza mayor, cualquiera de las partes podrá declarar rescindido el contrato”.

Posteriormente, la ley nacional de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos 22.428 sancionada en 1981, invitó a las provincias a adherirse a este régimen, declarando de interés general la actividad pública y privada que tenga como objetivo cumplimentar con las disposiciones de la citada ley.

En un ligero análisis, podemos enumerar las cuestiones principales que nos otorga esta ley.

Declara de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva. Las provincias, como se verá más adelante, toman este precepto y lo incluyen en sus disposiciones constitucionales y/o legislativas. Aclara que el Estado y las provincias de manera conjunta fomentarán la acción privada destinada al cumplimiento de los fines propuestos por esta ley.

Los artículos 3 y 4, y los posteriores capítulos III y IV de *Los Consorcios Voluntarios de Conservación de Suelos* (artículos 7 y 8) y de *Los Beneficios* (artículos 9 al 13), son de suma importancia para el examen de esta ley y el correlativo análisis con las leyes provinciales.

El artículo 3 narra que, a los efectos de la efectividad de los propósitos de la ley, las respectivas autoridades podrán declarar distritos de conservación de

---

<sup>4</sup> En el mismo año la ley 13.273 de Bosques Nativos también se ocupó del suelo al proponer preservar los bosques protectores en su artículo 8.

suelos, a toda zona que deba ser recuperada o de necesaria aplicación de técnicas de conservación. El artículo 4 prevé que en esos distritos de conservación se propiciará la constitución de consorcios de conservación, que estarán integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del distrito en cuestión. El capítulo de beneficios los describe en los términos de créditos de fomento, participación de los estímulos y subsidios.

Sin embargo, como se verá en detalle a continuación, las leyes provinciales que adhirieron a la ley nacional, en su mayoría fracasaron por la no conformación de los consorcios voluntarios de conservación de suelos, quedando casi la totalidad de estas leyes inoperativas o tácitamente derogadas.

Además la ley les confiere a las provincias distintas obligaciones, entre ellas: designar un autoridad provincial de aplicación, completar el relevamiento de los suelos locales, realizar obras de infraestructura que sean necesarias para la conservación, el mejoramiento y la recuperación del suelo, coordinando con las autoridades nacionales; promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, y difundir normas conservacionistas a través de la enseñanza; cooperar para la formación de técnicos especializados en la materia.

Existen diversos proyectos de modificación del régimen jurídico del suelo. Uno de los proyectos planteados en el año 2014<sup>5</sup> propuso el dictado de una ley de presupuestos mínimos para la restauración, conservación y recuperación de los suelos y su capacidad productiva, describiendo buenas prácticas agropecuarias y forestales, e instituyendo un fondo nacional para el impulso de incentivos económicos.

Otras leyes nacionales que tocan la temática de preservación del recurso suelo, son la ley de Producción Orgánica y la ley de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

La ley Nacional 25.127 de Producción Orgánica, propone mantener o incrementar la fertilidad de los suelos y de la diversidad biológica, la conservación e intensificación de los ciclos biológicos del suelo permitiendo de

---

<sup>5</sup> Diputada María Virginia Linares, expediente N° 4775-D proyecto ley de presupuestos mínimos de restauración, conservación y recuperación de los suelos y su capacidad productiva, 2014.

esta manera suministrar los nutrientes necesarios destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado las condiciones necesarias, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.

Por su parte la ley de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena 27.118, remite a la preservación del suelo de la siguiente manera: para la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales se instrumentarán políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas a fin de preservar, recuperar y/o mejorar las condiciones de la tierra, especialmente de la productiva. Se complementarán los mapas de suelos ya existentes a nivel nacional y de las provincias, con énfasis en las necesidades de la agricultura familiar, campesina e indígena.

### **Normativa provincial**

Frente al estudio de las constituciones provinciales en general encontramos circunstancias diversas sobre la regulación de este tema.<sup>6</sup> Algunas provincias ya se habían preocupado y ocupado del tema con una finalidad conservacionista al momento de dictar sus constituciones, mientras que otras lo trataban como resultado del peligro que implica el mal uso de un recurso económico. Al igual que la codificación rural, que generó que esta multiplicidad normativa se profundizara creando un sistema con fuentes de una disparidad extrema para una actividad que, en principio, parece sencilla como es la actividad agraria.

Como conclusión apresurada, podríamos subrayar que muchas de las provincias adhirieron al régimen nacional de la ley 22.428 de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos<sup>7</sup>, y que casi la totalidad de las provincias hicieron convivir la citada norma con otras leyes propias<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Algunas provincias regularon la preservación de los recursos en general en sus constituciones con anterioridad a la reforma constitucional nacional de 1994, como ser: San Juan, Catamarca, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego; otras provincias con posterioridad a la reforma: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa; por último, encontramos disposiciones constitucionales específicas al recurso suelo como por ejemplo en la constitución provincial de Entre Ríos.

<sup>7</sup> Entre estas provincias encontramos a Buenos Aires (Ley 9867/82), Chubut (Ley 4032), Jujuy (Ley 3785), Mendoza (Ley 4597), Neuquén (Ley 1347), Río Negro (Ley 1556), Salta (Ley 5937), San Juan (Ley 5166), Santa Cruz (Ley 1427), Santa Fe (Ley 8829), Santiago del Estero (Ley 5051).

<sup>8</sup> Catamarca (Ley 2480), Chaco (Ley 3035), Chubut (Decreto-ley 119/71), Córdoba (Ley 8936), Corrientes (Ley 4361), La Pampa (Ley 2139 y Ley 155), Mendoza (Ley 8051), Misiones (Ley XVI - °

fundamentalmente basadas en el poder de policía provincial, generando de esta manera las provincias un sistema normativo adecuándose a las características de su territorio.

La provincia de Buenos Aires se encuentra ubicada en el centro este de la República Argentina. La actividad agraria en esta provincia tiene un rol de suma importancia. El sector primario: agricultura y ganadería, representa un alto porcentaje del producto bruto provincial.<sup>9</sup>

La constitución provincial de Buenos Aires de 1994 dispone en su artículo 28 asegurar políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, del aire y del suelo, compatibles con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva.

En 1865 la provincia comenzó su proceso de codificación rural, respondiendo al mandato constitucional nacional del artículo en aquel momento 67 inciso 12 (actual artículo 75 inciso 12). El primer código fue redactado por Valentín Alsina, y fue modificado en 1970 y en 1983 con el dictado del código rural vigente, que sufrió posteriormente nuevas modificaciones<sup>10</sup>.

En el libro primero regula el suelo, tanto la propiedad rural como el régimen de transformación agraria, y se refiere particularmente a la conservación de la propiedad agraria en el título III. Declara de interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola, entendiendo por tal el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva. El artículo 48 agrega, que, para la aplicación de las normas sobre conservación de suelos y mantenimiento de su fertilidad, el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados.

Conceptualiza a la erosión como el proceso de remoción y transporte notorios de las partículas de suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento, que determinan la pérdida de su integridad; al agotamiento como la disminución

---

37, antes Ley 3231), San Juan (Ley 5824), San Luis (Ley IX – 315, antes Ley 5461), Santa Cruz (Ley 2926), Santa Fe (Ley 10552), Tucumán (Ley 6290), entre otras.

<sup>9</sup> <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/index.php>

<sup>10</sup> Alfredo Gustavo Diloreto, *Provincia de Buenos Aires; Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA*. Director Leonardo Fabio Pastorino, 1ª ed. Buenos Aires; Abeledo Perrot, 2011.



notoria de la aptitud productiva intrínseca del suelo por excesiva extracción de nutrientes y sin la debida reposición de los mismos; a la degradación, que incluye la salinización, alcalinización y acidificación, como la ruptura del equilibrio de las propiedades físico-químicas del suelo que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico; y a la decapitación del suelo como la eliminación de la capa superficial cultivable que anule sus condiciones naturales para la producción agrícola.

Por su parte los artículos 49, 50 y 51, otorgan al Poder Ejecutivo la facultad de controlar sobre la conservación del suelo, y establecen los medios por los que deberá regirse.

En 1982, la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen nacional de la ley de fomento 22.428 a través del decreto-ley 9867/82. Asignó como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios (actual Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires), al que le encargó la aplicación de las disposiciones de esta ley en pos de la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos.

Conforme al artículo constitucional provincial, se dictó en la provincia de Buenos Aires, la Ley Integral de Medio Ambiente 11.723 en el año 1995, en el marco del Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS) como autoridad de aplicación.

En el título primero, capítulo único, determina su objeto y ámbito de aplicación. En cuanto su objeto consagra la preservación de la vida en su sentido más amplio asegurando la calidad ambiental.

Despliega en el título siguiente los derechos y deberes de los todos los habitantes de la provincia, entre ellos, a gozar de un ambiente sano; a participar de los procesos en los que esté vinculada la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general y de los recursos naturales en particular; el deber de proteger, mejorar y conservar el ambiente y todos sus elementos constitutivos, efectuando las acciones necesarias para alcanzar dicho objetivo y a abstenerse de realizar acciones u omisiones que pudieran generar la degradación ambiental. En cuestiones de política ambiental encumbra la

participación conjunta del Poder Ejecutivo Provincial con los municipios, a garantizar la ejecución de dichas políticas, con la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, y los dota de responsabilidad de las acciones u omisiones en las que incurran.

Dedica su capítulo tercero a los instrumentos de la política ambiental. En el marco de planeamiento y ordenamiento ambiental. Expresa que para las autorizaciones relativas al uso del suelo en las actividades agropecuarias, forestales y primarias en general se deberá tener en cuenta: la naturaleza y características de cada bioma y la distribución de la población, como así también para aquellos casos referentes a la localización y regulación de los asentamientos humanos, para la fundación de nuevos centros poblacionales y la determinación de usos y destinos del suelo urbano y rural.

Finalmente, en su título tercero de disposiciones especiales, capítulo segundo, se ocupa de la reglamentación del recurso suelo. Señala que se elaborarán planes de gestión de conservación y manejo de suelos con la participación conjunta de asociaciones de productores, universidades, centros de investigación, organismos públicos y privados, a los fines de generar unidad de gestión en las políticas tendientes a la protección y mejoramiento de este recurso. Complementa con la ejecución de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de su capacidad productiva, y la implementación de medidas en las zonas de riesgo potencial y efectivo de degradación mediante prácticas y tecnologías adecuadas. Exhorta a la autoridad provincial de aplicación a realizar una clasificación de suelos según su aptitud y a su evaluación permanente teniendo en cuenta la optimización de la calidad del recurso, y al Estado provincial a disponer medidas para la publicación periódica de dichos estudios. El artículo 48 establece que: “**las** reglamentaciones vigentes deberán actualizar los valores y agentes contaminantes en ella contenidos e incorporar los no contemplados, observando para ello normas nacionales e internacionales aplicables”; y finalmente insta a la autoridad de aplicación a implementar medidas que tiendan a mejorar y restaurar las condiciones del suelo en aquellos casos en los que su calidad se hallare afectada o deteriorada por el uso de agroquímicos o por causa de fenómenos ambientales.

La ley 11.723 fue sancionada en una época de grandes contradicciones para la protección ambiental. Si bien la reforma de la constitución nacional de 1994 trajo consigo la instalación de un nuevo derecho acompañado por un nuevo mandato, en el país se desarrollaba una política de mercado capitalista que impugnaba en alguna medida la ejecución de las medidas conservacionistas. Estas leyes vinieron para instalar un nuevo paradigma de conciencia ambiental, y para entender el marco de regulación provincial se debe examinar a lo largo de la historia cómo fue desarrollándose esta construcción jurídica legislativa, sobre el tratamiento y la gestión del recurso suelo.

En relación con otros usos del suelo, podemos nombrar el decreto ley 8912/77 y sus modificatorias sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que plantea como objetivo fundamental del ordenamiento territorial la preservación y mejoramiento del ambiente mediante una adecuada organización de las actividades; el cese de acciones degradantes para el ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas. Caracteriza al área rural como área de población dispersa, en la que la edificación predominante es la vivienda y las construcciones propias de la explotación rural. Establece esta disposición que los proyectos que ocasionen una densidad poblacional mayor a la establecida por la ley para estas áreas se considerarán como cambio de uso y deberán ser aprobados previamente, excepto los que estén vinculados con la explotación rural.

La provincia de Buenos Aires también cuenta con leyes de industria y de agrupamientos industriales, que contienen disposiciones dispersas sobre el suelo, su conservación y usos.

El mapa de suelos de la provincia, publicado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria<sup>11</sup> (INTA), da una clasificación de los suelos según sus características y capacidad. Los cataloga en suelos de uso ganadero, pastoril y en áreas para fauna silvestre, esparcimiento y captación y retención de agua, pero nada dice de los suelos de uso agrícola.

Al sur de la provincia encontramos durante casi todo el siglo XX un crecimiento revelador en el deterioro de la tierra. El incremento de la erosión por

---

<sup>11</sup> <http://inta.gob.ar/>

la incesante explotación de la agricultura con las mismas prácticas realizadas en áreas más húmedas, y el efecto pernicioso del cambio climático.

El suelo, como recurso natural, es esencial para la vida humana, y el sustrato para que el humano pueda satisfacer sus necesidades. En materia agraria constituye la base de sus actividades y es por este motivo la importancia que significa mantener su productividad, para que, junto a una correcta regulación legal, se pueda alcanzar un equilibrio entre la producción y el acelerado aumento de la población. Pero no es este aumento la causa principal de la degradación del suelo, sino que existen patologías diversas que cooperan con su deterioro; estas son, por ejemplo: la erosión hídrica y eólica, salinización, agotamiento por pérdida de los nutrientes, degradación por variables en su composición, contaminación. Estas patologías, no encuentran su base exclusivamente en la acción de la naturaleza, ni directamente en la acción humana, sino que pueden darse en situaciones disimiles y contribuyen al detrimento unas con otras. El ciclo de la naturaleza avanza mientras que las malas prácticas del hombre apoyan este camino hacia la improductividad, pero también se generan consecuencias tales como las inundaciones, sedimentación de espejos de agua, y pérdida de los ecosistemas.

La conservación del recurso suelo, es relativamente contemporánea. Como podemos ver en las regulaciones más antiguas, no se tomaba en cuenta la conservación en sí, sino únicamente el aspecto económico de la utilización del recurso y las consecuencias que su agotamiento podían generar.

El suelo tomado como cuerpo natural resultante de la intemperización de minerales y de la descomposición de la materia orgánica; es, como se dijo con anterioridad, el sostén de la vida vegetal y animal conformado por los componentes de la corteza terrestre. Si su utilización se corresponde con una manera adecuada y racional de uso, debe ser considerado como un recurso renovable.

Dicho esto, se explicarán a continuación las cualidades del suelo, y sus múltiples relaciones con el ambiente y la calidad humana, para determinar cuáles son algunas de sus incumbencias y las consecuencias a las que nos enfrentamos en la medida de su degradación.

Los procesos acelerados de desertificación y erosión en nuestro país son alarmantes en la medida en la que se incrementa el deterioro de los suelos y no se alcanza su recuperación.

La desertificación es uno de los factores de degradación del suelo más preocupantes en nuestro país. Afecta las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas como consecuencia del cambio climático pero principalmente por las actividades humanas, que al ser excesivas, y muchas veces irracionales, conducen a la pérdida de la capacidad productiva y económica de este recurso y al desmedro de su potencial biológico.

Como todas las problemáticas ambientales, no constituye un problema aislado, sino que se relaciona, como ya adelantamos, con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y la utilización sustentable de los recursos naturales. Sumado al plano socio-económico, todos estos factores constituyen variables de inestabilidad en todos los ecosistemas y el ambiente en su totalidad.

Las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas representan la estructura territorial y geográfica de la superficie de la República Argentina. Las precipitaciones cumplen un rol fundamental que genera cambios en el uso del suelo y en su cobertura, generando dos fenómenos significativos que vale la pena diferenciar. En primer lugar se desarrollará la noción de aridez, entendiéndose por tal a la condición habitual de escasez de agua entre los componentes del suelo generando estados resistentes de sequía. En segundo lugar, el concepto de sequía, que responde al estado circunstancial por modificaciones meteorológicas dilatadas como consecuencia de déficit hídrico a falta de lluvias en territorios en los que el caudal normal es más elevado. El primero de estos factores, la aridez, es un fenómeno climático, mientras que la sequía infiere de períodos secos representados en el tiempo.

Por su parte, la erosión, es el desprendimiento y arrastre de las partículas del suelo, es decir, un proceso de separación y transporte de dichas partículas, y puede darse como consecuencia del agua (erosión hídrica) o motivo del viento (erosión eólica).

En los últimos años, la producción agrícola de Argentina fue evolucionando hacia los agroecosistemas simplificados, caracterizados por tener ciclos agrícolas

de producción más extensos, o bien ciclos de agricultura continua sin alternancia. Esta actualización de las prácticas agrícolas generó consecuencias de gran magnitud en los suelos de nuestro país. Disminución de materia orgánica edáfica, modificaciones en sus compuestos y compactación del suelo, presión ejercida por nuevos asentamientos, son algunos de los elementos que atentaron contra la capacidad productiva del suelo y la sustentabilidad del sistema agrícola.

Los cambios en el uso del suelo violentaron las propiedades físicas de la tierra, sobre todo con relación a su capa arable. Un suelo permeable, con gran cantidad de poros, permite el movimiento natural de sus compuestos agua y aire. Si la cobertura del suelo se manifiesta en una capa reducida, tiende a la ruptura de su estructura, así las partículas que quedan sueltas son transportadas o arrastradas por el agua o el viento relleno sus poros, y generando una capa laminar que impide la infiltración de agua, desencadenando grandes procesos de erosión.

El manejo inadecuado del suelo produce en Argentina el incremento descomedido de su degradación. Esta realidad nos deja al descubierto, y es por esto que es necesario continuar con los estudios de degradación de los suelos, elaborar políticas y propuestas, así como medidas de prevención, control y mitigación de la desertificación y de la erosión que se abren paso hacia el deterioro cada vez más apresurado de los suelos de nuestro territorio.

Este breve análisis pone de manifiesto la cantidad y diversidad de normas aplicables al recurso suelo, que contrasta con las evidencias de la ineficacia generalizada de las mismas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 es un hito, que reafirmó derechos preexistentes pero que debían ser vigorizados de forma expresa.

El desafío entonces se refleja en un replanteo que mire particularmente la eficacia, con normas cumplibles y viables económicamente, y que logren acercarse al objetivo de la conservación del suelo tanto por su importancia productiva como por su importancia ambiental.

# Humedales: proyectos legislativos nacional y bonaerense

## Definición e inventario<sup>1</sup>

---

MARÍA CRISTINA ROMERO<sup>2</sup>

**Resumen.** Se describen los proyectos de Ley Nacional de Presupuestos Mínimos y de la Provincia de Buenos Aires para la protección y manejo de los humedales; y la situación de gestión para la realización de un inventario de los mismos tanto a nivel nacional como de la Provincia de Buenos Aires.

### 1. Introducción

Los humedales están entre los ambientes más productivos del mundo, poseyendo una importante variedad de flora y fauna. De ellos podemos obtener comida, agua, materiales para la construcción y la producción, esenciales para quienes viven en su entorno. En Argentina el área con humedales alcanza los 600.000 km<sup>2</sup>, pudiendo encontrarlos principalmente en el sector noreste del país, en la llanura Chaco-Pampeana y en la Cuenca del Plata. Los humedales se asocian a los valles de los ríos, a depresiones del terreno o al pie de las sierras y montañas. Algunos humedales son muy conocidos por sus atractivos turísticos, por las actividades que se desarrollan en sus alrededores o por las ciudades que los rodean. El Sistema del Plata, abarca todo el corredor de los ríos Paraná y Uruguay, desembocando en los extensos humedales de la región del Delta del

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se ha realizado en el ámbito del proyecto de investigación J-137: Ambiente y Derecho: respuestas ante la crisis del agua, Leonardo Pastorino, Director, María de las Nieves Cenicacelaya, Codirectora.

<sup>2</sup> Jefe de Trabajos Prácticos Cátedra I Derecho Agrario, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP y Cátedra de Legislación de los Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Naturales y Museo (UNLP). E-mail: [romecri@hotmail.com](mailto:romecri@hotmail.com)

Paraná. En la zona noreste se destacan grandes sistemas como el bañado La Estrella en Formosa y los emblemáticos Esteros del Iberá en la provincia de Corrientes. En el interior bonaerense, Lagunas de Chascomús y en la zona costera, la Bahía Samborombón, la albufera de Mar Chiquita y el estuario de Bahía Blanca. A lo largo de la costa patagónica, encontramos numerosos humedales de importancia como las costas de la Península de Valdez en la provincia de Chubut y las rías de Gallegos y San Julián en la provincia de Santa Cruz. En el extremo sur del país, se desarrollan los famosos mallines y turbales, que son característicos de la provincia de Tierra del Fuego. Así es que se han elaborado tanto en la esfera nacional como provincial, sendos proyectos de leyes para regularlos y ordenarlos.

Argentina aprobó en 1991 mediante la Ley 23.919 la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (conocida como Convención de Ramsar) y en 2000 por Ley 25.335 el texto ordenado de dicho instrumento internacional. De ahí que resulte necesario precisar sus contenidos desde un enfoque eco-sistémico a través de normativa interna, reconociendo su valor socio- económico. Para ello se han elaborado tanto el Proyecto de ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de los humedales como el de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, en el ámbito ejecutivo de ambas jurisdicciones, se está trabajando en la elaboración de un inventario de los mismos, con la participación de distintos municipios, en el caso de nuestra provincia.



*Esteros del Iberá, Corrientes*



## **2. Proyecto nacional de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación de Humedales**

Debemos tener en cuenta que, con anterioridad al proyecto de ley que vamos a comentar a continuación, se presentó en el Congreso Nacional un proyecto del senador Ruiz Díaz y otros (Expte. S-1628/13, Proyecto de Ley sobre Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales) que perdió estado parlamentario. Luego el PE presentó otro proyecto de ley (unificado bajo los Exptes. S-4245/15 y S-4279/15) de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales.

Este proyecto tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y el uso racional y sostenible de los humedales a fin de preservar los servicios eco-sistémicos que estos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos de los artículos 41 y 124 CN. Comienza definiendo a los humedales como ecosistemas que presentan las siguientes características: dependen de una saturación constante o recurrente o la saturación del sustrato en la superficie o cerca de ella; presentan características físicas, químicas o biológicas que reflejan la inundación recurrente en la superficie o cerca de ella; y observan la presencia de suelos hidromórficos o de vegetación hidrofítica.

Cuando el proyecto se refiere a las características ecológicas de los humedales, se trata de la combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos y las funciones ecosistémicas que permiten la provisión de los servicios eco-sistémicos que proveen los humedales a la sociedad, en una cuenca hidrográfica determinada. Por su parte, la integridad ecológica es el estado del humedal que conserva sus características ecológicas permitiendo el sostenimiento de la provisión de los servicios ecosistémicos a la sociedad, de una cuenca hidrográfica; mientras que servicios eco-sistémicos de los humedales, son los beneficios tangibles e intangibles derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas. Y si bien el proyecto establece como objetivo la protección biológica de los mismos, hay aspectos particulares a tener en cuenta para lograr la eficacia de la futura ley, como: establecer criterios referenciales de gestión y uso de los humedales para todo el territorio que tengan en cuenta sus características

ecológicas y su estrecha dependencia con el mantenimiento del régimen hidrológico, teniendo en cuenta las realidades hídrico-ambientales jurisdiccionales; fomentar las actividades de recuperación de aquellos humedales que se hayan priorizados y estén degradados por la actividad del hombre; asegurar que los planes de ordenamiento territorial que se establezcan por normas específicas involucren pautas sobre el mantenimiento de la integridad ecológica y los servicios eco-sistémicos que los humedales prestan; promover los medios de vidas tradicionales o innovadores, sostenibles económica, social y ambientalmente en las áreas de humedales; y hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo los humedales de origen natural.

En este sentido, entre los principales servicios eco-sistémicos que los humedales brindan en una cuenca hidrográfica a la sociedad, podemos citar: ser fuente y sustento de la biodiversidad; provisión de agua segura; filtrado y retención de nutrientes y contaminantes; provisión de alimento para personas y fauna silvestre y doméstica; amortiguación de excedentes hídricos; disminución del poder erosivo de los flujos de agua y su velocidad de circulación hacia el mar; mitigación de la pérdida y salinización de suelos; provisión de hábitat; estabilización de la línea de costa y control de la erosión costera; almacenamiento de carbono; recarga y descarga de acuíferos; estabilización climática; y valores culturales.

El proyecto crea, además, el Inventario Nacional de Humedales, en el que se identificarán los humedales de todo el territorio de la Nación que hayan sido seleccionados por cada jurisdicción local como de relevancia, en virtud de cada particularidad hídrico – ambiental, a los fines de integrar toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo. La Autoridad de Aplicación Nacional coordinará el desarrollo del Inventario sobre una base metodológica común, a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos y técnicos de nuestro país. El Inventario deberá estar finalizado en un plazo no mayor de tres años desde la entrada en vigencia de la ley y deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso y otros

factores que sean relevantes para la protección, recuperación ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ecosistémicos en la cuenca hidrográfica. Además deberá contener, como mínimo, su implementación se realizará en tres escalas: una a nivel de región, otra a nivel de paisaje o sistema de humedales y la última de detalle local con unidades de humedales.

La Autoridad Nacional de aplicación brindará, a solicitud de las autoridades competentes de cada jurisdicción provincial, la asistencia técnica, económica y financiera para realizar el Inventario de los humedales existente en sus jurisdicciones.

El aprovechamiento de los humedales será planificado por la autoridad jurisdiccional en relación a la categorización del mismo y las particularidades hídrico-ambientales de la cuenca hidrográfica de la que forma parte. Podrán realizarse en los humedales todos aquellos aprovechamientos que no comprometan los objetivos de la futura ley.

La Autoridad de Aplicación competente podrá determinar la recuperación de áreas degradadas en función de su alto valor de conservación y/o los servicios ecosistémicos de importancia que le puedan proveer. Se consideran especialmente las necesidades de recuperación que pudiesen existir en territorios de pueblos originarios y tierras de uso común de comunidades, y para el restablecimiento de condiciones ambientales óptimas para el desarrollo y vida de los pueblos. Será autoridad competente aquella que determine cada jurisdicción y será autoridad de aplicación nacional el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental.

La autoridad de aplicación nacional tendrá las siguientes funciones: impulsar acciones conducentes a la protección y mantenimiento de la integridad ecológica y recuperación de humedales en forma coordinada con las autoridades competentes de las jurisdicciones, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente y el Consejo Hídrico Federal; coordinar la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones, sobre una base metodológica común a través de la articulación jurisdiccional; publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet el Inventario Nacional de Humedales así como toda la información que dé cuenta del estado de los mismos

y los proyectos o actividades que se realicen sobre él; asesorar y apoyar técnica y económicamente a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización, recuperación y protección de humedales; crear programas de promoción e incentivo a la investigación; y desarrollar campañas de capacitación, educación e información ambiental conforme los objetivos de la futura ley.

En relación a la gestión de los humedales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dedicarán a los humedales que sean alcanzados por los objetivos de la futura ley respetando los principios ambientales establecidos en la Ley General del Ambiente 25.675 y los Principios Rectores de Política Hídrica aprobados mediante el acuerdo Federal del Agua.

Por su parte, la autoridad competente establecerá los humedales inventariados bajo alguna de las siguientes categorías, que podrán ser únicas o combinadas:

1) *Área de Preservación*: sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales y/o provinciales, poseer especies endémicas, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, o sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable de consumo humano, ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser objeto de investigación científica y hábitat de comunidades locales (indígenas, campesinas, etc.).

2) *Área de Gestión de Recursos*: Un área con humedales predominantemente naturales y bajo grado de modificación, gestionados para garantizar la protección a largo plazo y el mantenimiento de la diversidad biológica, y para proveer al mismo tiempo un flujo sustentable de productos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad.

3) *Área de Usos Múltiples*: sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva pero que debieran realizarse incluyendo criterios de sostenibilidad.

De todas formas, la autoridad competente podrá establecer otras categorías adicionales a éstas mencionadas.

Se crea, además, el Fondo Nacional de Humedales, que será administrado por la autoridad de aplicación nacional y estará integrado por: las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación; todo otro ingreso que derive de la gestión de la Autoridad Nacional; las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales; los intereses y rentas de los bienes que posea; los recursos que fijen leyes especiales; los recursos no utilizados de fondos provenientes de ejercicios anteriores. Y los recursos de este Fondo sólo podrán ser destinados a los siguientes fines: financiar la realización del inventario ya referido; financiar las actividades y tareas tendientes a la aplicación de la ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la misma a ser realizadas por las autoridades de aplicación competentes; la promoción de las actividades que realicen las autoridades de aplicación competentes, que concurran a asegurar la mejor difusión y conocimiento de los alcances de lo que promueve este proyecto; y los gastos de personal, gastos generales e inversiones y equipamiento que demande la aplicación de la ley según las necesidades de cada jurisdicción.

Las sanciones por incumplimiento de la futura ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones, conforme a su legislación, no pudiendo ser inferiores a las establecidas en el proyecto, las que, a su vez, se aplicarán supletoriamente cuando alguna jurisdicción no cuente con un régimen de sanciones propio. Estas sanciones serán aplicables, previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción, y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que correspondan, asegurándose el debido proceso legal y graduándose de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

En los humedales plenamente reconocidos hasta tanto la jurisdicción respectiva no finalice el Ordenamiento Territorial de los Humedales no se podrá autorizar ninguna obra o actividad nueva o modificación de las ya existentes que

impliquen cambio al suelo. Y la futura Ley será de plena aplicación desde su publicación, sin perjuicio de la finalización o no del Inventario y del Ordenamiento Territorial de los Humedales de cada jurisdicción.

### **3. Proyecto de Ley de Conservación de Humedales para la Provincia de Buenos Aires**

En la Provincia de Buenos Aires tiene media sanción el Proyecto de Ley para la Conservación de los Humedales (Expte. E-229/2015-2016) que contempla varios aspectos del proyecto de ley nacional que perdió vigencia, con el cual tiene correlación política.

Establece que el objetivo es crear un marco normativo para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires. No consagra una definición propia de humedales sino que adopta la de la Convención de Ramsar y entiende que las características ecológicas de los humedales son la combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos, los procesos ecológicos y los servicios ambientales que caracterizan al humedal. En cuanto a los objetivos y servicios ecosistémicos establece los mismos que el proyecto nacional.

En cuanto a la Autoridad de Aplicación define que será el organismo ambiental de máxima jerarquía de la Provincia. También prevé la coordinación y el desarrollo de un proceso de Inventario Provincial de Humedales, sobre una base metodológica común a través de la articulación inter-jurisdiccional con los municipios e interinstitucional con las universidades nacionales y otros organismos científico-técnicos, con base en la provincia. El mismo deberá estar finalizado en un plazo no mayor de cinco años desde la entrada en vigencia de la ley y deberá contener como mínimo las siguientes previsiones: el desarrollo de escalas de inventario con información sistematizada que permita ubicar, identificar y caracterizar los humedales en cada escala; y la descripción de los servicios ambientales que brindan los humedales. Deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso y otros

factores que sean relevantes para la conservación, protección, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ambientales. Una vez realizado, la Autoridad de Aplicación competente ordenará los humedales inventariados bajo alguna de las siguientes categorías, que podrán ser únicas o combinadas:

1. *Preservación*: sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales y/o provinciales, especies endémicas, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, o sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable de consumo humano, ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad.

2. *Restauración*: sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación competente pueden alcanzar un alto valor de conservación o brindar servicios ambientales.

3. *Manejo sostenible*: sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva.

La Autoridad de Aplicación competente podrá establecer otras categorías adicionales a éstas mencionadas. Además, tendrá las siguientes atribuciones: formular acciones conducentes a la conservación y mantenimiento de las características ecológicas y restauración de humedales en el ámbito de su competencia en forma coordinada con las autoridades municipales y/o nacionales en el ámbito de sus respectivas competencias; coordinar la realización del Inventario Provincial de Humedales y sus actualizaciones; publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet dicho Inventario, así como toda la información que de cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos; asesorar y apoyar a los municipios en los programas de monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales que estos desarrollen; crear programas de promoción e incentivo a la investigación; y desarrollar campañas de capacitación, educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley.

También se establece un régimen de sanciones por el incumplimiento de la futura ley.

Ambos proyectos, el nacional y el provincial, son muy similares. Y si bien, en ambos casos, son bastante precisos, creemos será necesario incorporar un glosario que explicita términos técnicos, con lo que se mejorará su interpretación.

#### **4. Trabajos que se están llevando a cabo en el ámbito de ambos Poderes Ejecutivos**

Independientemente de los trámites parlamentarios, tanto en el ámbito del ejecutivo nacional como bonaerense, con sus dos autoridades ambientales máximas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Organismo para el Desarrollo Sostenible) están llevando a cabo trabajos de capacitación, a nivel provincial, para iniciar el proceso de realización del Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires, a escala de paisaje regional (provincial) y comenzando con la capacitación dirigida a municipios para efectuar el Inventario de humedales a escala local (municipal). Ello se implementó de la siguiente manera: identificación de unidades académicas con expertos con antecedentes en el país en la realización de Inventarios y Monitoreos de Humedales; y convocatoria a técnicos y profesionales de municipios y de reparticiones de la administración provincial involucrados en procedimientos de Ordenamiento y Gestión Ambiental Territorial.

Se comenzó con un *Taller para hacer un Inventario Nacional de Humedales* organizado por el MAyDS. Del mismo participaron sesenta y ocho especialistas y profesionales pertenecientes a diferentes organismos de investigación y gestión de Argentina. Los objetivos de la reunión fueron debatir el marco teórico y los requerimientos técnicos para la realización de un inventario de humedales de carácter nacional, con el aporte de especialistas de distintas regiones del país. Y además promover la conformación de una red de expertos sobre humedales que puedan contribuir a la elaboración del Inventario Nacional de Humedales. Como resultado de esta actividad, se consensó una definición de Humedales para el Inventario, la cual posteriormente fue adoptada por el COFEMA (Res. 329/16). Dicha definición tuvo que tener en cuenta las tres características propias de



humedales, en cuanto a régimen hidrológico, edafología (suelos) y biota (plantas hidrofitas).

Posteriormente se efectuó una reunión entre representantes del MayDS (Dirección Nacional de Biodiversidad y Recursos Hídricos - Área Recursos Acuáticos), representantes de la UNSaM (Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Laboratorio de Ecología, Teledetección y Eco Informático) y la OPDS, a los fines de programar e iniciar las actividades del Inventario de Humedales, en los Partidos de Pilar, Luján y Escobar, Cuenca del Río Luján. Para esto se realizó un Inventario Geográfico Digital para luego efectuar tareas de campo relativas a la delimitación y caracterización de las Unidades de Humedales detectadas digitalmente.

Para el proceso de Reconocimiento, Valoración e Inventario de Humedales el OPDS seleccionó al Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Laboratorio de Ecología, Teledetección y Eco Informática de la UNSAM y al Centro de Investigaciones Geológicas, Grupo de Hidrogeología de la UNLP. Y en el proceso de Monitoreo de Humedales participará el Instituto de Limnología de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo, UNLP.

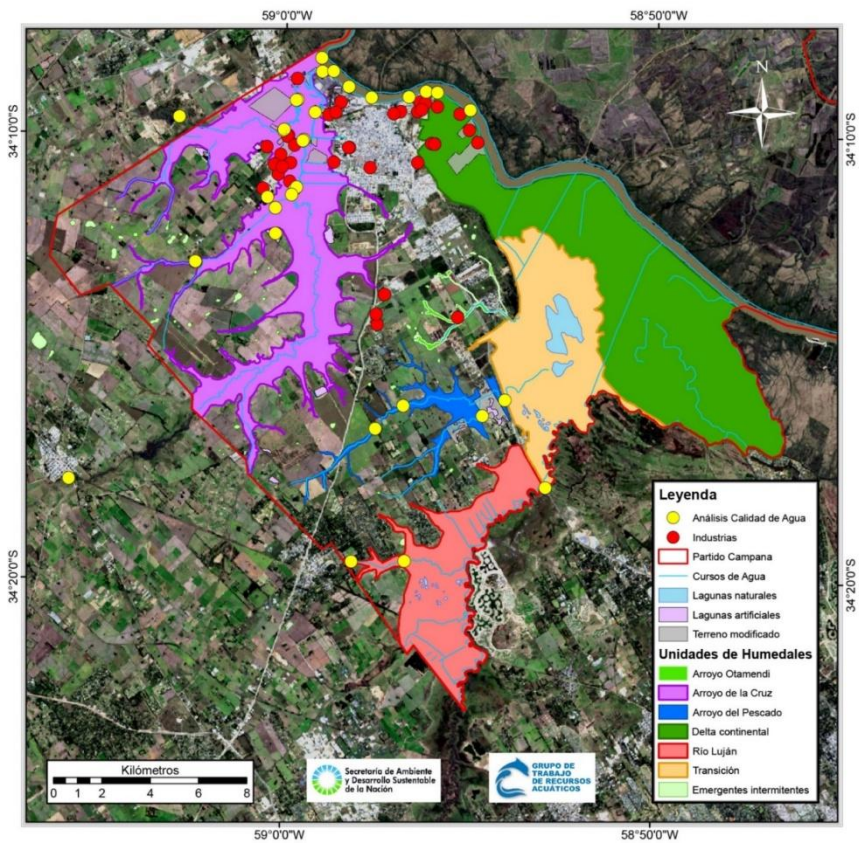
Además, organizados por la OPDS y dictados por la UNSAM, se realizaron talleres de capacitación sobre *Valores Ecológicos y Sociales* de los humedales. Para tal fin, fueron convocadas áreas provinciales de gestión relacionadas con la temática (Dirección Provincial de Políticas Públicas y Metropolitanas, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Ministerio de Agroindustria, Autoridad del Agua y Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires).

Por parte de OPDS, se capacitaron profesionales de las Direcciones de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas, la Dirección Ejecutiva de Fiscalización Ambiental, la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y el Sistema de Análisis Territorial Ambiental (SATA). En este mismo taller participaron catorce municipios: Baradero, Pilar, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Fernando, Zárate, San Miguel, Brandsen, San Vicente, Chascomús Presidente Perón, Quilmes, Berisso y Carmen de Areco.

También se capacitó al Equipo de Trabajo de Investigación en la Zona Delta de la Prefectura Naval Argentina, quien presentó los resultados de sus investigaciones ambientales. Y la OPDS lo hizo con la Dirección Provincial de Islas; y a la Fiscalía de Estado bonaerense.

Más tarde se realizó una experiencia piloto "Inventario de Humedales de la Cuenca del Río Luján (Partidos de Luján, Pilar y Escobar), convocada por el MayDS. Y para comenzar con el Inventario de Humedales organizado por OPDS y dictado por la UNSAM, fueron convocados y se capacitaron áreas provinciales competentes además de tres municipios: San Miguel, Pilar y San Andrés de Giles. La metodología de trabajo fue aplicada para obtener un inventario geográfico digital a nivel de Paisaje y Unidad de Humedal. Se efectuó el relevamiento de campo en los Partidos de Pilar y Luján, por el equipo de la UNSAM, el MAyDS, de ambos Municipios y del OPDS, a los efectos de la delimitación de humedales y validación de detección geográfica digital satelital. A continuación, presentamos un cuadro de síntesis del trabajo realizado hasta la actualidad. También, una imagen satelital con las diferentes Unidades de Humedales del Río Luján.

<p>Productos finalizados y en curso en articulación interinstitucional</p> <p>MAyDS- UNSAM- OPDS</p> <p>Luján: Unidades de Paisaje y Unidades de Humedal- Río Luján</p> <p>Escobar: Unidades de Paisaje y Unidades de Humedal- Río Luján</p> <p>Campana: Unidades de Paisaje y Unidades de Humedal- Cuenca del Río Luján.</p> <p>Realizado antes del 2015 por convenio entre MAyDS y Municipio. Durante el Taller 2 Inventario Geográfico Digital se corrigieron y convalidaron delimitaciones de unidades de paisaje.</p> <p>Campana: Unidades de Paisaje y Unidades de Humedal- Cuenca del Río Luján.</p> <p>Realizado antes del 2015 por convenio entre MAyDS y Municipio. Durante el Taller 2 Inventario Geográfico Digital se corrigieron y convalidaron delimitaciones de unidades de paisaje.</p> <p>Logros del Equipo de Trabajo Interdisciplinario de OPDS para realizar el Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires</p> <p>Capacitación adquirida en "Valores ecológicos y sociales de los Humedales"</p> <p>Definición de Objetivo ambiental provincial del Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>Primer Entrenamiento adquirido en "Inventario Geográfico Digital de Humedales" para la identificación de Unidades de Paisaje y Unidades de Humedal</p>
--



Creo necesario aclarar que esta presentación es una breve reseña de los proyectos de ley así como de los trabajos que se vienen realizando en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires, que comenzaron en el año 2016. Es una tarea ardua, que requiere de especialistas y de infraestructura para su finalización. Además debemos tener en cuenta que nos queda un paso muy importante y a la vez complejo que es la delimitación de la ribera, por la Autoridad del Agua de nuestra provincia, como lo determina el Código de Aguas (Ley Nro 12.257).

Cumplidos estos pasos podrán ser incorporados los humedales al Ordenamiento Territorial Ambiental provincial a efectos de su protección.

### **Documentos consultados**

AVANCES DEL POA 2.1.3 AL 31/03/17: Elaboración del Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires (Etapa II del Proyecto 3.1.2 del año 2016). Coordinadores del Proyecto: Lic. Susana Mulvany y Arq. Marcos Canciani. Coordinación Ejecutiva para el Desarrollo Sostenible, la Planificación Económica Ambiental y el Desarrollo de Energías Alternativas. OPDS.

Fundación Humedales <http://www.humedales.org.ar/webform>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Conservación de Humedales <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/>

Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo (Exptes. N° S-4245/15 y S-4279/15) Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales.

Proyecto de Ley para la Conservación de los Humedales (Expte. E-229/2015-2016).

Resultados del Proyecto Operativo 3.1.3 "Capacitación para la ejecución del Inventario de Humedales a nivel provincial", 2016. *Diseño del Proyecto*: a cargo de Lic. Susana Mulvany. *Coordinación del Proyecto*: a cargo de Lic. Susana Mulvany y Arq. Marcos Canciani. Coordinación Ejecutiva para el Desarrollo Sostenible, la Planificación Económica Ambiental y el Desarrollo de Energías Alternativas. OPDS.

# Seguro agrario en la provincia de Corrientes

---

ROXANA BEATRIZ ROMERO<sup>1</sup>

**Resumen.** Los productores agropecuarios de la provincia de Corrientes, se ven afectados periódicamente por situaciones adversas, originadas en eventos climáticos, de orden natural o telúricos, biológicos, que ponen en peligro total o parcialmente los resultados de la actividad productiva. La provincia de Corrientes cuenta con la Ley 6125 que permite que funcione el Programa de Seguro Agrario. Es por ello que anclaré brevemente en qué consiste el mismo, condiciones, rol del estado provincial y la implementación de las pruebas pilotos, previo relato de algunas consideraciones generales.

## Introducción

El hombre de campo, el productor agropecuario, ha debido luchar continuamente para proteger su cosecha de factores adversos del clima (lluvias, inundaciones, sequías, tornados, granizos, etc.), que recurrentemente disminuyeron sus posibilidades de ganancia, llegando incluso a provocar pérdidas totales en sus explotaciones. Los productores agropecuarios de la provincia de Corrientes, se ven afectados periódicamente por situaciones adversas, originadas en eventos climáticos, de orden natural o telúricos, biológicos, que ponen en peligro total o parcialmente los resultados de la actividad productiva.

---

<sup>1</sup> Abogada. Mgter. en Dcho. Fundiario y Empresa Agraria. Diplomada en Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales de la Organización de Estados Americanos J.T.P. por concurso de Derecho Agrario Minero, de la Energía y Ambiental. Cátedra B. Fac. de Dcho. Cs. Soc. y Pcas. UNNE. . Integra el proyecto de investigación acreditado bajo Resolución nº 984 de fecha 10/12/14 Consejo Superior-UNNE- Periodo: 2015-2018. Título: “ Desarrollo sustentable en ámbitos rurales y urbanos, su incidencia en los recursos naturales y calidad de vida de la población” P.I. GOO5/14 Ex – Becaria del IDAIC. Miembro de IADA y UMAU.

Los riesgos climáticos<sup>2</sup> y biológicos<sup>3</sup> repercuten desfavorablemente en el productor agropecuario, generando problemas económicos y sociales en las zonas involucradas. El seguro corrige en buena medida tal problemática. Sin embargo, razones de oferta y demanda impiden la generación de un mercado de seguros privado consistente para los cultivos.

De acuerdo a ello, es menester identificar y analizar las causas de manera que se pueda actuar con precisión sobre las mismas. El Estado, al contar con las herramientas necesarias, debe tener un rol preponderante como gestor del desarrollo de estos mercados de seguro.

En materia de seguros la Ley N° 17418 contempla algunos casos típicos para la producción agropecuaria en las secciones IX (seguros de la agricultura) y X (seguros de animales). Además contamos en el marco de la legislación nacional con la Ley N° 26.509, como sustituto del seguro, que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales; y a nivel provincial la Ley N° 5.978 se adhiere a la anterior y crea a su vez el Sistema Provincial para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios

Es importante señalar que la provincia de Corrientes cuenta con la Ley 6125 que permite que funcione el Programa de Seguro Agrario Es por ello que anclaré brevemente en qué consiste el mismo, condiciones, rol del estado provincial y la

---

<sup>2</sup> LANCIERI, Lisandro y YAYA Oscar Guillermo *El seguro agrícola en las economías regionales*. Septiembre 2005.(...) Dentro de los cuales se pueden identificar diez clases de riesgos distintos, cinco de los cuales están relacionados directamente con las precipitaciones pluviales que son: la sequía, las inundaciones, el exceso de humedad, la alta de piso y el granizo; cuatro que están relacionados con las temperaturas del medio ambiente como son las heladas, las bajas temperaturas, los incendios y las ondas cálidas; y uno relacionado con los vientos que incluye al huracán, ciclón, tornado, tromba o vientos fuertes.

<sup>3</sup> LANCIERI, Lisandro y YAYA Oscar Guillermo *El seguro agrícola en las economías regionales*. Septiembre 2005 (...) En esta clasificación podemos situar a las plagas, los depredadores y las enfermedades de origen fúngico o bacterianas.

implementación de las pruebas pilotos, previo relato de algunas consideraciones generales.

## **Desarrollo**

### **1.-Consideraciones generales**

Se concibe al seguro agrario como un conjunto de medidas de diverso orden, técnico económicas y políticas dirigidas a garantizar a los agricultores y ganaderos, esto es a los empresarios agrarios el importe de la producción ordinaria de sus cosechas, mediante la indemnización del daño proveniente de los riesgos típicos que hacen incierta la producción agraria en virtud de los agentes de la naturaleza como el granizo y las heladas como más frecuentes, y no derivados de riesgos catastróficos extraordinarios comunes a todos los sectores económicos, como terremotos, inundaciones, etc.<sup>4</sup>

Se consideran riesgos climáticos y/o biológicos a la ocurrencia de aquellos fenómenos que afectan el rendimiento, la calidad y/o la supervivencia del cultivo en forma verificable.

Para cubrirse de éstos riesgos el productor dispone de una variada oferta de seguros agrícolas. A la hora de contratar un seguro, hay que tener en claro que el objetivo de los mismos no es elevar ni disminuir el ingreso, sino estabilizarlo y esto siempre conlleva un costo.

El seguro es un contrato en el cual el asegurador se obliga a resarcir un daño en caso que ocurra un evento cubierto, y por el cual el asegurado paga un premio o cotización. La prueba del contrato es la Póliza, la cual debe ser firmada por ambas partes. Muchas veces resulta engorroso leer los términos de un seguro, por eso se recomienda tener en cuenta: qué cultivo se asegura, que riesgos se cubren (si es un fenómeno o varios), el momento desde el cual éstos se asumen y el plazo de vigencia, el costo del seguro o premio, la suma asegurada y las condiciones que se deben cumplir para que se indemnice.

---

<sup>4</sup> STAFFIERI, Juan J. "Seguro Agrario" II Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 1998, p. 53.

Los seguros agrarios son contra los riesgos nombrados, verbigracia granizo<sup>5</sup>, donde el asegurador responde por los daños causados exclusivamente por el riesgo de pedrada; también está el multirriesgo<sup>6</sup> agrícola, siendo un tipo de cobertura más reciente y en el cual el Estado Nacional y los respectivos Estados provinciales hacen hincapié en que debe desarrollarse dado que es la más completa. Consiste en cubrir al asegurado contra todos los riesgos climatológicos (y eventualmente biológicos) a los que está expuesta su explotación, contempla el daño producido en su campo, no dependiendo de lo que hubiese ocurrido en la zona, ni atendiendo a rindes zonales promedio<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> La oferta de seguros de granizo se concentra en las provincias de la Región Pampeana, principales productoras de cereales y oleaginosas, especialmente en Buenos Aires (30,5%), Córdoba (24%) y Santa Fe (17,3%). Por otra parte, se encuentra difundido en las plantaciones de peras y manzanas en la zona del Alto Valle y Valle Medio de las provincias de Neuquén y Río Negro, en las plantaciones de citrus de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires y en el cultivo de tabaco en Salta. En el caso de las plantaciones perennes, la suma asegurada se establece basándose en el valor de producción esperado por hectárea según los destinos de la producción. Para valuar el daño, se calcula el valor de la producción remanente, luego que ocurre el siniestro, de acuerdo a la merma en rendimientos y/o en la calidad. El asegurador pagará la diferencia Fuente: SAGPyA (Oficina de riesgos climáticos)

<sup>6</sup> Cubren una multiplicidad de riesgos, generalmente climáticos y/o biológicos, especificados en la póliza de seguro. Los riesgos climáticos usualmente cubiertos son: granizo, incendio, inundación, sequía, vientos, heladas, falta de piso y lluvias en exceso, mientras que los riesgos biológicos otorgan cobertura contra daños de insectos, plagas y enfermedades. La mayoría de los productos multirriesgo ofrecidos cubren la inversión del productor individual para gastos de implantación y protección del cultivo, reconociendo como gastos una cantidad fija de quintales por hectárea. Este tipo de seguros indemniza cuando, por causa de algún fenómeno cubierto, el rendimiento del productor cae por debajo del nivel asegurado especificado en la póliza. Dentro de este tipo de seguros multirriesgo, existen otros productos que garantizan al productor individual entre el 60% y el 90% del rendimiento histórico del área, para lo cual requieren la condición de que el rendimiento del área geográfica en la que se encuentra ubicado haya caído por debajo de la garantía seleccionada. En este caso, la indemnización tiene un "doble gatillo", es decir, que se requiere que el rendimiento real del productor y el rendimiento del área caigan por debajo del nivel asegurado para percibir la indemnización. Otro tipo de seguro multirriesgo disponible asegura el costo de inversión conjunto de las distintas actividades que se desarrollan en una explotación. De este modo, una producción mayor en alguno de los cultivos puede compensar las pérdidas en otro y, de esta forma, no percibe indemnización puesto que dicha compensación no determina una pérdida por debajo de la suma asegurada. La suma asegurada se establece por zona y por cultivo, en base a los quintales por hectárea garantizados, valuados o bien al precio del mercado a término o al costo de inversión, por el total de la superficie asegurada. Fuente: SAGPyA (Oficina de riesgos climáticos).

<sup>7</sup> PASTORINO, Leonardo F. *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot. Buenos Aires 2011. p.387 “..otros tipos especiales de seguros son ensayados actualmente por las compañías aseguradoras y pretenden abarcar riesgos específicos (silos bolsa, maquinarias agrícolas, etc.) o cubrir una pluralidad de estos, como los multirriesgos climáticos o los integrales agropecuarios. Recordemos que también pueden cubrirse daños con seguros contra incendio. Así como se vio para las indemnizaciones, corresponde decir que por las leyes particulares que lo disponen, ciertos beneficios se pierden si existió la posibilidad de contratar un seguro previsto para las hipótesis, como sucede con las con los beneficios de los regímenes de emergencia y desastre agropecuario..”



Asimismo encontramos un desarrollo importante de los seguros a través de empresas proveedoras de insumos para el sector agropecuario. Estas venden agroquímicos, semillas y fertilizantes a los productores con un seguro incluido, de tal manera que cuando por alguna causa climática no se llega al nivel de rendimiento asegurado, el productor queda exento de algún porcentaje del monto de sus compras, el cual en algunos casos llega a ser del 100%.

También encontramos seguros para ganado lechero, básicamente los riesgos cubiertos pueden ser la muerte del animal por enfermedad o accidente, en cuyo caso existe una franquicia de mortalidad del 4%. Es requisito previo que los animales estén sanos al comienzo del seguro, para lo cual se exige certificado veterinario. Existen otras pólizas que garantizan la pérdida de beneficios en el tambo a consecuencia de la muerte del animal. En este caso, la suma asegurada surge de multiplicar la producción anual del animal por el valor del litro de leche, por lo cual, es requisito que los animales del rodeo estén identificados.

Existen seguros que cubren responsabilidad civil para la explotación de feedlot y robo de animales, en caso de que el dueño del establecimiento engorde animales de terceros. En este caso, entre los diversos riesgos cubiertos, se encuentran amparados los daños causados entre los animales como consecuencia de una estampida y los ocasionados a terceros; responsabilidad civil básica más incendio, rayo, explosión y descargas eléctricas.

La importancia que el seguro representa como instrumento de política agraria es por un lado, la tranquilidad que puede dar al productor en tanto combate uno de los riesgos de la producción agropecuaria que es el riesgo climático, pero también se diseñan formas de asegurar el riesgo agrario respecto del precio, particularmente a través del sistema de opciones, en materia de comercialización de granos. Garantizar, por este medio, la estabilidad de las explotaciones o empresas agropecuarias sirve tanto para sus titulares como para la economía general del país, de allí su vinculación con el interés público. Por otro lado, por la conexión entre seguro y crédito ya que la garantía que puede ofrecer el seguro opera también como un aval para el facilitador del crédito agrario<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> STAFFIERI, Juan J. "Seguro Agrario" II Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 1998, p. 53.

## **2.-Seguro agrario en algunas constituciones y leyes provinciales**

El instrumento del seguro agrario, en la Provincia de Misiones, según la carta constitucional provincial, artículo 57, lo difiere a una ley provincial el contemplar el seguro agrario obligatorio y en Formosa se fomenta el seguro agrario contra todo riesgo, conforme artículo 40<sup>9</sup>.

En la Provincia de San Juan, en octubre de 1946 se sanciona la Ley N° 1024, modificada por lo cual se instituyó el seguro obligatorio respecto de la vid y el olivo, siendo facultativo para el manzano, cubriendo solamente los riesgos del granizo y la helada.

Otra Provincia que implementa el seguro agrícola es Mendoza, lo prevé en la Ley N°1963 del año 1951.El seguro es estatal y obligatorio contra todo riesgo derivado del fenómenos climatéricos

Demás Provincias que han previsto el seguro agrario son Rio Negro, Chubut, Córdoba y San Luis <sup>10</sup>

## **3.- La Provincia de Corrientes, en materia de seguro agrícola**

La provincia de Corrientes cuenta con la Ley 6125<sup>11</sup> que permite que funcione el Programa de Seguro Agrario. Con la mencionada Ley se creó un Programa de Seguro Agrario. En el artículo 1º se establece: “Créase el Programa de Seguro Agrario destinado a asistir a productores de la Provincia de Corrientes, con el objeto de desarrollar y proponer mecanismos de transferencia de riesgo para el sector agropecuario. Será de aplicación a las producciones agrícolas, pecuarias y forestales”.

Su artículo 2º prevé que mediante el programa, el Ejecutivo Provincial podrá contratar seguros y servicios conexos, financiar y/o subsidiar al productor en la contratación de los mismos, con el objeto de utilizarlos como herramientas de

---

<sup>9</sup> PASTORINO, Leonardo F. *Derecho Agrario Provincial*. Abeledo Perrot. Buenos Aires 2011.p.11

<sup>10</sup> STAFFIERI, Juan J. ”Seguro Agrario” II Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario,Rosario,1998,p.58.

<sup>11</sup> Sancionada: 08-08-2012.-Autor: Senador. Vicente Picó.-Expediente. N° 6603/11 HCD y 3427/11 HCS.

gestión de riesgos para mitigar o disminuir las pérdidas debidas a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas que afecten un área geográfica de producción identificada como tal por la autoridad de aplicación.

El programa se ajustará a los siguientes principios conforme artículo 3º: a- la suscripción será voluntaria por parte de los productores, excepto en los supuestos que la propia ley contemple; b- las pólizas podrán ser individuales y colectivas; c- el Estado velará por el control, extensión y aplicación del Seguro, disponiendo para este fin de los medios e instrumentos necesarios; d- se buscará la mayor participación de los productores a través de sus propias asociaciones y organizaciones legalmente reconocidas; e- el estado potenciará la investigación estadística y actuarial, la prevención de riesgos y prestará asesoramiento en estos temas a los aseguradores en colaboración con los Organismos competentes.

La autoridad de aplicación, por artículo 4º será el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia; asistirá a las empresas aseguradoras y reaseguradoras mediante el suministro de la información necesaria, a través de mapas de riesgo agroclimático y otros datos y metodologías disponibles, con el objeto de optimizar la evaluación de los riesgos que afectan a la producción, conforme artículo 11; por artículo 5º se prevé que cuando el Poder Ejecutivo provincial contrate pólizas colectivas de seguros agrarios destinados a productores, extenderá la cobertura a los productores mediante la efectiva cesión de los derechos a indemnización contemplada en los contratos de seguro, celebrados por el Estado provincial.

El Programa de Seguro Agrario será puesto en práctica en forma progresiva, según producciones, zonas y riesgos hasta su total implementación -artículo 6º-. Conforme artículo 7º los aportes del Estado al importe global de las primas a aportar por los productores se fijarán atendiendo a las circunstancias de cada zona y cultivo, protegiéndose en todo caso a los productores de economía más modesta y primándose las pólizas colectivas, fijándose el porcentaje de los aportes por segmentos, según el valor de la producción. Por artículo 8º todos los créditos oficiales que puedan ser otorgados directamente, exigirán para su concesión la contratación de un seguro. El importe de las indemnizaciones en casos de siniestros se aplicará directamente, en primer lugar, al reintegro del

crédito. En el artículo 9° la contratación del seguro previsto por el artículo 1° implicará la pérdida del derecho a gozar de los beneficios de la Ley Nacional de Emergencia Agropecuaria N° 26.509 y Ley N° 5.978 de adhesión provincial. La pérdida del derecho mencionado en el párrafo precedente no podrá ser opuesta al productor en caso de no cobrar la indemnización correspondiente a dicho seguro por alguna causal no imputable a su responsabilidad. La Ley de Emergencia Agropecuaria se aplicará a los siniestros de índole catastrófica, a aquellas actividades donde aún los esquemas de coberturas no estén desarrollados y a otras situaciones que determine el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo.

No obstante el carácter voluntario del seguro, el Estado podrá declarar su obligatoriedad por sí en casos graves, según artículo 10.

El financiamiento del programa, según artículo 12, se llevará a cabo con recursos asignados en la ley general de presupuesto, con recursos del Fondo de Desarrollo Rural y con recursos del Fondo Provincial para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

## **5.- Programa piloto**

En Corrientes se lleva a cabo un Programa Piloto del Seguro para horticultura y bajo cobertura plástica para productores de hasta 1(una) ha. localizados en los Departamentos de Bella Vista, Lavalle y Goya que subsidia parte del seguro. La vigencia del Programa Piloto es de dos campañas, y está a cargo de la Dirección de Economía Agraria del Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de Corrientes.<sup>12</sup>

### **a-Productores de tomate y pimientos**

Este seguro ampara a los productores hortícolas de tomate y pimiento cuya superficie total no supere en conjunto a 1 (una) ha. en producción por los daños ocasionados ante la ocurrencia de viento, granizo e incendio en los plásticos de los techos de los invernáculos y cultivos, con un adicional por heladas exclusivamente en los casos de afectación a posteriori, de la destrucción de plásticos de las estructuras por la acción de eventos cubiertos. No cubre

---

<sup>12</sup> <http://www.corrienteshoy.com/noticias/view/164150>

inundaciones, excesos hídricos, enfermedades, plagas, ni daños por manejo inadecuado. En esta primera etapa, la cobertura tendrá vigencia hasta el 31 de enero de 2017 para los plásticos de los techos y tuvo vigencia hasta el final de la recolección ó el 30 de Noviembre de 2016 en el caso de los cultivos. No tuvo costo para los productores participantes. En el segundo año, entró en vigencia el 1º de febrero de 2017 y finalizará el 31 de enero de 2018.

Las actividades realizadas comprenden: 1.- Confección del Registro de Productores a ser asegurados 2.- Desarrollo del producto con las Compañías Aseguradoras y la Oficina de Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agroindustria de la Nación. 3.-Aprobación del Producto por la Superintendencia de Seguros de la Nación. 4. Talleres de difusión. 5. Suscripción de las pólizas por parte de los productores. 6. Entrega de las pólizas. 7. Pago de los daños provocados por los eventos ocurridos.

#### **b-Los resultados del primer año:**

Así tenemos los resultados del primer año consistentes en un total de productores asegurados: 577; total de hectáreas aseguradas: 214; y un total de tomate: 156 y pimiento 58. La suma asegurada ascendió a \$ 20.351.511 y los montos de seguros que se pagaron por daños superaron los \$ 593.669,50 a 133 productores que denunciaron daños por eventos climáticos.

Para el 2017 se prevé incrementar el área cubierta incorporando a productores del Programa “Cinturón Verde” de la Capital, que lleva adelante el mismo Ministerio de Producción. La suma asegurada será mucho mayor, alrededor de \$ 40.000.000.-

#### **Aportes conclusivos**

Se precisa implementar políticas de estado para cubrir los riesgos climáticos para todas las actividades agropecuarias.

La idea central de esta iniciativa es que los productores tengan una cobertura integral por diferentes riesgos agropecuarios como poseen los países que planifican y diagraman pensando en el largo plazo.

La dirigencia agropecuaria tiene la responsabilidad de poner urgentemente este tema como una de las políticas de estado para el agro en la agenda nacional.

El seguro agrícola, que en este caso, su implementación es una prueba piloto, ha demostrado ser de utilidad, y como en todos los países que existen, el Estado colabora con la prima o parte de la prima del seguro. Este sistema implica hacer más eficiente el uso de los recursos estatales y que surgen de los impuestos de los contribuyentes.

La provincia de Corrientes cuenta con la Ley 6125 que permite que funcione el Programa de Seguro Agrario.

El proceso productivo agrario es lento y está sometido a riesgos difíciles de prever.

# Los consorcios productivos de servicios rurales de la provincia del Chaco

---

HARAVÍ ELOISA RUIZ<sup>1</sup>

**Resumen.** En la presente ponencia realizaremos una breve descripción de los Consorcios Productivos de Servicios Rurales creados por Ley N° 6547 de la Provincia del Chaco. Luego pasaremos a analizar algunas cuestiones puntuales referidas a la responsabilidad de los representantes de los órganos de gobierno de estas estructuras y la modalidad de financiamiento previsto.

## Breve repaso de los caracteres de la figura

La ley define a los Consorcios de Servicios Rurales como “entidades de bien público de servicios a la comunidad, sin fines de lucro, integrados por vecinos de una zona determinada con el objeto de aunar esfuerzos y aportes económicos de distinta naturaleza para lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños” (art. 1).

Entre los distintos objetivos que puede tener un consorcio, se pueden diferenciar dos clases de actividades: las que constituyen funciones de intermediación entre los consorcistas y los terceros contratantes, coordinando y colaborando en la contratación de prestaciones de servicios rurales; y las que están direccionadas hacia actividades generales de mejoramiento del medio social donde se inserta.

---

<sup>1</sup> Abogada, Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra “A” de Derecho Agrario y Ambiental de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas, Auxiliar de Primera de la Cátedra de Instituciones del Derecho Privado II de la Facultad de Ciencias Económicas y Miembro Adscripta de la Cátedra de Legislación y Administración Rural de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: [haraviruiz@gmail.com](mailto:haraviruiz@gmail.com).

En cuanto a los socios, la norma contempla tres categorías: el socio *consorcista activo*, persona física, propietaria, arrendataria u ocupante de tierras ubicadas en el ámbito rural de la jurisdicción del Consorcio, puede integrar los distintos órganos del gobierno y tendrá voz y voto en las decisiones; el socio *consultor técnico de representación necesaria*, persona física que actúa en nombre del o los Municipios y del Ministerio de la Producción, quien ocupará una de las vocalías titulares de la Comisión Directiva con voz y voto en la toma de decisiones, al igual que en la Asamblea General, y el socio *consorcista adherente*, que podrá ser una persona física o jurídica, pública o privada que posea intereses dentro de la jurisdicción del Consorcio, originados en el ejercicio de sus actividades normales, quien tendrá sólo voz en la Asamblea General, pero no podrá ocupar cargos en la estructura.

En cuanto a los órganos de gobierno, se establece una Asamblea General de Socios, una Comisión Directiva, un Comité Ejecutivo y una Comisión Revisora de Cuentas, siendo el Decreto Reglamentario el que detalla los requisitos que deben reunir sus miembros en cada caso.

La zona de influencia del ente, llamada jurisdicción del consorcio por la norma, no podrá ser menor a 500 hectáreas, y la entidad no podrá estar conformada por menos de 25 miembros. Además, ésta deberá definir con claridad la finalidad de la constitución del consorcio vía estatutaria. En este sentido vale aclarar que se prevé la creación de un “Estatuto Tipo” por parte del Organismo de Aplicación de la ley, a utilizarse en la conformación de estas organizaciones.

Adicionalmente, el Estado Provincial podrá hacer observaciones acerca de las cantidades máximas de hectáreas de las que podrá ser titular un asociado para pertenecer al consorcio, buscando salvaguardar de este modo prioritariamente los intereses de los pequeños productores

Las disposiciones señaladas precedentemente, dan cuenta del fuerte enlace y vinculación territorial que se procura mantener entre la figura asociativa y su entorno de inserción, siendo esta otra de sus notas características. Al mismo tiempo, la configuración de las diversas categorías de miembros favorece una conformación consorcial representativa del sector.



El financiamiento de la constitución y funcionamiento de los consorcios rurales se lleva a cabo a través de la creación de un “fondo específico”, compuesto por diversas fuentes de recursos, la mayoría provenientes de impuestos provinciales al agro y ciertos fondos nacionales, más los aportes de los miembros al asociarse. Este fondo es dividido en dos categorías (fondos A y B) destinadas a la ejecución de los objetivos de los consorcios en funcionamiento y a la formación de otros nuevos.

Finalmente, cabe referirse a la naturaleza jurídica que dicha ley le imprime a esta figura: la de las *Asociaciones Civiles*<sup>2</sup>, debiendo inscribirse como tales en la Dirección de Personas Jurídicas y a los fines de la conformación de esta figura especial, en el Ministerio de Producción. Esta definición legal sobre la naturaleza de la figura bajo análisis nos lleva a tratar algunos puntos relativos a dicho carácter, principalmente a partir del art. 149 del CCCN<sup>3</sup>.

Dada la brevedad de esta exposición, analizaremos en esta oportunidad la cuestión referida a la responsabilidad de los administradores y representantes del Consorcio (en tanto Asociación Civil), y realizaremos algunas observaciones sobre el régimen patrimonial diseñado en la ley para financiar la creación, funcionamiento y sustentabilidad del sistema de Consorcios.

### **La responsabilidad de las Asociaciones Civiles. Referencias en la normativa provincial, en el Código de Vélez y en el Código Civil y Comercial de la Nación**

El Código Civil de Vélez (CC) preveía<sup>4</sup> que las deudas contraídas por la persona jurídica (en este caso el consorcio) no convierten en deudores a sus miembros,

---

<sup>2</sup> En los siguientes términos: “Los Consorcios serán Asociaciones Civiles, con capacidad para actuar pública o privadamente y para adquirir derechos y contraer obligaciones a partir de su reconocimiento por la Dirección de Personas Jurídicas y su inscripción ante el Ministerio de Producción y Ambiente quien tendrá las facultades previstas en el artículo 18 de la presente ley.” (art. 2)

<sup>3</sup> Art149 CCCN.- Participación del Estado. La participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas. Sin embargo, la ley o el estatuto pueden prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en dicha participación

<sup>4</sup> Art. 39 CC. “Las corporaciones, asociaciones, (...) serán consideradas como personas enteramente distintas de sus miembros. Los bienes que pertenezcan a la asociación, no

quienes en principio no responden por ellas, salvo que se hubieren convertido en sus garantes (arts. 39, 42, 43 CC). Sin embargo, nos interesa particularmente para el caso en análisis la extensión y carácter de la responsabilidad de los miembros de los órganos sociales del Consorcio.

Durante la vigencia del CC debíamos remitirnos al art. 36, que adoptaba como principio el sistema de representación legal de las personas jurídicas. Como consecuencia, se reputaban como actos del ente ideal aquellos realizados por sus representantes legales, siempre que éstos no excediesen su mandato. Los actos que implicaban una extralimitación de sus facultades no eran atribuibles a la persona jurídica, quedando obligados personalmente en virtud de los mismos. Para la determinación de estas facultades, se debía tener presente el estatuto y supletoriamente las normas del mandato (art. 37CC<sup>5</sup>).

Asimismo, al acto realizado en virtud de un actuar extralimitado padecía de nulidad relativa (art. 1931 y s.s. CC), pudiendo la asociación confirmar el acto y de ese modo convalidarlo. Como sostiene Boretto<sup>6</sup> “(...) si los poderes de los mandatarios no hubiesen sido expresamente designados en los respectivos estatutos, o en los instrumentos que los autoricen, la teoría del mandato nos decía que el acto era nulo y que existía, además, una acción contra el representante, siempre que el tercero “desconociera la extensión de los poderes” (arts. 1931, 1935, 1936 y concs. CC).”

Es así que este negocio jurídico en exceso no se imputaba a la entidad, sino al mismo representante como persona individual, quien eventualmente quedaba obligado a resarcir los daños y perjuicios ocasionados a la otra parte contratante que no conocía los poderes del mandante (arts. 36 in fine, 1161 y 1933 CC). Sin

---

pertenecen a ninguno de sus miembros; y ninguno de sus miembros, ni todos ellos, están obligados a satisfacer las deudas de la corporación, si expresamente no se hubiesen obligado como fiadores, o mancomunado con ella.”

<sup>5</sup> Art. 37 CC: “Si los poderes de los mandatarios no hubiesen sido expresamente designados en los respectivos estatutos, o en los instrumentos que los autoricen, la validez de los actos será regida por las reglas del mandato”.

<sup>6</sup> Boretto, Mauricio. “Código Civil y Comercial Comentado”. Herrera, Carmelo y Picasso (Coords.) Tomo 1, Editorial Infojus, Buenos Aires, 2015, pág. 308.

embargo, como señala Richard<sup>7</sup>, el principio anunciado tenía una importante limitación: “si como consecuencia del acto celebrado por el representante sin facultades suficientes para hacerlo, la persona jurídica hubiera experimentado un enriquecimiento, está obligada a responder por las consecuencias del acto hasta el límite de aquél. No hay en ello sino una aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa.”

Resumiendo, los efectos del acto celebrado en estas condiciones debían dividirse: en relación a la persona jurídica, el acto en exceso no la obliga. Declarada la nulidad de este acto, solo quedaban obligadas por el enriquecimiento sin causa que sufrieren como consecuencia de dicho acto les hubiere reportado (arts. 2306 y 2310 CC). En relación al tercero contratante, si es de buena fe (porque desconocía la extensión del mandato), poseía eventualmente acción para reclamar los daños y perjuicios contra el representante por los perjuicios que la nulidad le hubieren ocasionado. En este caso, la buena fe consistía en la ignorancia no culpable acerca de la actuación extralimitada del representante (arts. 1056, 1933 y ss. CC).

Finalmente, el representante extralimitado poseía doble responsabilidad: frente al tercero de buena fe quedaba personalmente obligado por el acto celebrado. En relación a la persona jurídica podría sufrir sanciones disciplinarias. En este último caso no podría invocar los derechos de gestor de negocios y solo tendría acción contra la persona jurídica por un eventual enriquecimiento sin causa que esta hubiere experimentado en virtud del acto realizado con extralimitación de sus facultades. La sociedad podía a su vez ratificar este acto, borrando todos los excesos y tornándolo perfectamente válido.

La situación en el nuevo Código Civil y Comercial a nuestro criterio endurece el régimen, ya que adopta *la teoría del órgano* para interpretar las relaciones entre el ente societario y los miembros de sus órganos de gobierno. Como señala Boretto<sup>8</sup> (2015, p. 303) “sostener que los administradores de la persona jurídica son órganos de ésta significa que son portadores de la voluntad de la entidad,

---

<sup>7</sup> Richard, Hugo Efraín. “Responsabilidad de la persona jurídica. En los Códigos de 1871 y en el del 2014”, p. 9. Obtenido de: [http://www.derecho.unc.edu.ar/acaderc/responsabilidad-de-la-persona-juridica.-en-los-codigos-de-1871-y-en-el-del2014/at\\_download/file](http://www.derecho.unc.edu.ar/acaderc/responsabilidad-de-la-persona-juridica.-en-los-codigos-de-1871-y-en-el-del2014/at_download/file)

<sup>8</sup> Boretto, Mauricio. Op. Cit., págs. 303 y 304.

como si el ente social obrara por sí, sin el auxilio de la representación. (...) A diferencia del mandato, no hay dos voluntades -la del representante y representado- sino una sola: la de la persona jurídica. (...) no hay un dualismo entre estos y la entidad como polos opuestos. Entre la entidad y sus dirigentes no hay un vínculo contractual sino una relación institucional, que proviene de la constitución y organización de la persona jurídica”.

Esto indica que los “(...) administradores no están fuera de la persona jurídica sino dentro de ella, y actúan como órganos suyos”. De esta forma, las “(...) normas constitutivas de la persona jurídica señalan la órbita de funcionamiento de los órganos, de manera que cuando la actividad de quien se desempeña en aquel carácter se desorbita, el exceso no es obra del órgano en cuanto tal, sino del individuo que ha determinado esa irregularidad (...)” dependiendo la responsabilidad de la persona jurídica entonces, “del contenido de la “relación orgánica”, “interna”, del actor material con la persona jurídica”.

Por lo tanto, para atribuir responsabilidad al ente, solo basta con que el “órgano” haya actuado en su carácter de tal, en virtud de lo dispuesto por el art. 1763 CCCN: “La persona jurídica responde por los daños que causen quienes las dirigen o administran en ejercicio o con ocasión de sus funciones”. Asimismo, la responsabilidad de la persona jurídica es directa, porque al ser los directores y administradores “órganos” del ente, los daños causados por estos (sin perjuicio de su responsabilidad personal) se entienden causados por la propia persona jurídica. Generan además -en caso de exorbitancia- responsabilidad directa (y personal) del representante, director o administrador.

Adicionalmente, el nuevo art. 159 CCCN contiene una norma imperativa dirigida a los administradores de la persona jurídica sobre cómo deben actuar en su función, exigiéndoles obrar con cuidado y previsión, adoptando las medidas que sean necesarias -según las circunstancias particulares- al momento de tomar decisiones, y el art. 177 CCCN dispone en qué casos la responsabilidad de los directivos se extingue.

Finalmente, si bien la ley provincial en estudio no hace referencia alguna a cuestiones relativas a responsabilidad de los administradores o representantes, sí lo hace su Decreto Reglamentario N°1561. En efecto, en la reglamentación al art. 8

inc. b) referido a la conformación de la Comisión Directiva, luego de detallar los requisitos para ser parte del órgano, dispone que “Los consorcistas electos son personal y solidariamente responsables del manejo de los bienes que le son confiados, no respondiendo con sus bienes personales por los actos ejecutados u obligaciones contraídas en representación del consorcio, salvo que se determine que hubo dolo o culpa en el ejercicio de sus funciones”.

Consideramos que esta previsión en el Decreto Reglamentario de la norma provincial no sólo resultaba totalmente innecesario a la luz de las previsiones del Código de Vélez y la elaboración de la doctrina en la materia, sino que resulta a nuestro entender una extralimitación del poder jurígeno provincial, por tratarse de una cuestión relativa a la estructuración de un tipo de persona jurídica de derecho privado y al régimen de responsabilidad de sus miembros, ambos temas pertenecientes a legislación de fondo y por tanto privativas del Congreso de la Nación.

Dejando de lado por un instante la importancia de la cuestión antes señalada, resta decir que la responsabilidad atribuida a los miembros de la Comisión Directiva por este Decreto resulta más restringida que la asignada actualmente por el Código. Según la redacción de la norma reglamentaria, los miembros directivos sólo responderán en virtud de actos dolosos y culposos relacionados con el manejo de bienes que le fueren confiados, lo que dejaría afuera supuestos no vinculados al manejo de bienes, como por ejemplo aquellos originados por decisiones tomadas en el marco de actividades donde no existan bienes pero de las cuales se deriven responsabilidades para el ente (por ejemplo, de carácter ambiental).

### **Los recursos económicos en la Ley provincial**

Como vimos anteriormente, la norma bajo estudio prevé la conformación de un fondo específico para su funcionamiento, el que será “administrado” por los Consorcios, una vez transferido por la autoridad de aplicación (arts. 9 y 10). Ahora, ¿es este “fondo específico” el patrimonio de las asociaciones civiles “consorcios”? En caso de serlo, ¿cumple con las características conceptuales de “patrimonio social”, en los términos exigidos por la legislación civil?

Sabemos que las Asociaciones Civiles deben contar con patrimonio propio en virtud de lo establecido por el art. 154 CCCN. Sostiene Boretto<sup>9</sup> “El patrimonio de la entidad sirve para el cumplimiento de sus fines y es distinto del de cada uno de sus miembros, pudiendo soportar sus propias deudas y responsabilidades. Es una consecuencia, claro está, del principio de personalidad diferenciada (art. 143 CCyC). Por consiguiente, los bienes de la entidad figuran en su propio patrimonio y no en el de los individuos que la integran.” (p. 299)

No olvidemos que este fondo específico está conformado casi totalmente por recursos que provienen de impuestos provinciales (incs. a y b del art. 9) y fondos creados por leyes nacionales, como el Fondo Algodonero Nacional (inc. d), o locales como el de Asistencia No Reintegrable a Productores Criollos y Aborígenes (inc. c), y en menor medida (casi simbólicamente) por el aporte de dinero en efectivo por el pago de cuotas sociales normales y extraordinarias que efectúen los socios. Asimismo lo compone también el fruto de toda obra o trabajo que ejecute el consorcio a productores no asociados o particulares.

En primer lugar, la estructuración de recursos así dispuesta nos hace reflexionar sobre la escasa posibilidad de sobrevivencia y sustentabilidad de los consorcios en ausencia de los aportes públicos, pese a que el sistema tiene por fin el fortalecimiento institucional de las estructuras asociativas intermedias del sector, tal como se anunció en oportunidad de su sanción legislativa<sup>10</sup>.

En segundo lugar, hay que agregar que el Decreto Reglamentario avanza sobre lo dispuesto en la ley sobre estos recursos, estableciendo con qué parámetros se distribuirán los fondos recaudados y estableciendo afectaciones especiales que los consorcios deberán dar a parte de esos fondos en el marco de su actividad. En otras palabras, si bien la ley establece que el manejo de estos fondos lo tendrá cada ente, la reglamentación del art. 9 dispone una serie de destinos específicos que deben darse a gran parte de esos recursos públicos. Por ejemplo, los recursos provenientes del inc. d) de la ley (Fondo Algodonero Nacional) deberán aplicarse

---

<sup>9</sup> Boretto, Mauricio, Op. Cit., pág. 299.

<sup>10</sup> Se puede leer en la transcripción taquigráfica de la sesión ordinaria que este es uno de los objetivos centrales que tuvo el cuerpo legislativo con la sanción (unánime) de esta normativa. Fuente: [http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S\\_O\\_DEL\\_19\\_05\\_10\\_2.pdf](http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_19_05_10_2.pdf) (págs. 65 y 66).

exclusivamente al cultivo de algodón por parte de los Consorcios. Asimismo, el inc. e) que se refiere a los recursos nacionales aplicados a agricultura familiar, debe ser destinado a la actividad productiva de la agricultura familiar exclusivamente.

Observamos que estas afectaciones parciales que direccionan el uso de los recursos provocan una limitación importante a los consorcios, quienes ven acotada su libertad de decidir el destino que prefieran para los fondos públicos que reciben. Ello es comprensible desde el punto de vista de la Administración Pública, que arrastra los condicionamientos inherentes a estos fondos nacionales o provinciales afectados al fomento de actividades específicas, no pudiendo disponer mediante un Decreto el re-direccionamiento de los mismos. Sin embargo, desde el punto de vista de las asociaciones civiles, plantea una restricción seria a las posibilidades de administración y disposición del patrimonio que provoca al menos, un importante desdibujamiento de la figura jurídica.

En este sentido, quizás hubiese sido mejor pensar en la estructuración de los consorcios bajo alguna figura legal de derecho administrativo antes que bajo la forma de asociaciones civiles. De hecho, el artículo 2 que otorga carácter civil a los consorcios fue uno de los artículos más debatidos antes de la aprobación la ley<sup>11</sup>. Otra opción hubiese sido financiar el sistema con recursos que no estén gravados con afectaciones específicas.

En tercer lugar, debemos decir que la imputación del 20% del total de los recursos públicos para la formación de nuevos consorcios (llamado Fondo "B" por el art. 10 última parte), cuando el sistema completo cuenta con un fondeo que se liquida anualmente y que no podrá superar los 50 millones de pesos, parece un tanto excesivo, y que tal vez hubiera sido mejor destinar un porcentaje mayor al fondo A, que debe aplicarse a los fines específicos de los consorcios.

Finalmente, debemos señalar que el fondeo del sistema es sumamente exiguo si se tiene en cuenta la cantidad actual de participantes. En efecto, de acuerdo a

---

<sup>11</sup> Ello surge de la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de la Legislatura de la Provincia del Chaco (19 de mayo del año 2010), disponible en: [http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S\\_O\\_DEL\\_19\\_05\\_10\\_2.pdf](http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_19_05_10_2.pdf) (pág. 99).

las últimas noticias periodísticas disponibles, el sistema cuenta actualmente con más de 94 consorcios, en los que participan unas 15000 familias<sup>12</sup>. Asumiendo que se destina al financiamiento del régimen el tope máximo previsto (50 millones, según el Decreto N° 1508 del año 2013), cada consorcio recibiría en promedio unos 35.500 pesos mensuales. Adicionalmente, si queremos evaluar el alcance en términos de familias beneficiarias, la estimación arroja que cada una de éstas recibiría en promedio unos 220 pesos mensuales, siempre y cuando el fondeo funcionase plenamente.

El sistema recibió el año pasado un total de 8 millones, es decir apenas un 20% del monto idealmente estipulado para su financiamiento. Este importe se traduce en unos 50 pesos mensuales promedio por cada familia agrícola que conforma el sistema. Según información oficial aportada por el propio Ministerio de Producción, en los períodos 2011, 2012, 2013 y 2014 se giró a la cuenta de los Consorcios Productivos de Servicios Rurales de la Provincia un total de \$63.698.626, a lo que hay que agregar maquinarias y herramientas, como tractores y rastras entregadas en 2010. En otras palabras, en sus 4 años de ejecución, el sistema ha recibido un promedio de casi 16 millones anuales, cifra que se encuentra por debajo del tope previsto por la ley<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Fuente: <http://www.diarionorte.com/article/132145/unos-15000-productores-asociados-y-94-consorcios-de-serviciosrurales>

<sup>13</sup> En la nota que citamos es el mismo Ministro quien detalló los números que anualmente la provincia destinó al Régimen: “El ministro Tiji, junto a la coordinadora del Prodaf Marta Soneira y el equipo técnico que lo acompañó en esta reunión, brindó un pormenorizado detalle de los recursos que fueron volcados al sector durante los últimos cinco años. En este sentido, se destacó que en agosto de 2010 se reglamentó la Ley 6547, mediante el decreto 1561/10, entregándose en esa fecha a los consorcios conformados maquinarias y herramientas, como ser tractores y rastras, entre otras. En 2011 y 2012, según lo establecido en la Ley 6547, fueron transferidos a los consorcios por intermedio de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, la suma de \$20 millones por período, el tope máximo permitido por el decreto reglamentario de la norma, sumándose a estos dos períodos los recursos volcados ascienden a \$40 millones. En 2013 se giraron a los Consorcios \$19.198.626, de los cuales \$10.279.853 fueron transferidos al Ministerio de Producción según decreto 1508/13 entre el 25 de julio al 24 de octubre de ese año. Asimismo con estos recursos se realizaron desembolsos directos a los Consorcios del Fondo A, mientras que el Fondo B fue ejecutado en parte para la adquisición de máquinas y herramientas destinadas a fortalecer los nuevos consorcios, utilizando la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar la parte del mismo. El resto del dinero fue transferido directamente a la Subsecretaría en diferentes períodos de 2013. En este 2014, con la firma del decreto 688/14, el Ministerio de Producción recibió \$2.500.000, de los cuales \$2 millones del Fondo A se transfirieron de manera directa a los Consorcios, quedando \$500 mil del Fondo B reservado para el fortalecimiento de los consorcios. También se anticipó que están próximos a ser transferidos \$2 millones correspondientes a 2013 de ATP. Tomando los recursos girados a los Consorcios en 2011 (\$20 millones), 2012 (\$20 millones), 2013 (\$19.198.626) y lo que va de 2014 (\$2.500.000), más \$2 millones



## Conclusiones

Los Consorcios Productivos de Servicios Rurales pretenden constituirse en herramientas aptas para desarrollo rural, coordinando el trabajo de los productores y la población rural, con una gran injerencia y un importante aporte logístico por parte del estado provincial.

El perfil que quiere otorgársele a la figura es el de una organización que gestiona, acompaña y controla la ejecución de las transacciones en la que intervienen sus miembros. Además, si bien la figura del “consorcio”-en su concepción tradicional- es utilizada para emprendimientos temporarios o niveles de cooperación en ciertas fases del proceso de producción, el Consorcio de Servicios Rurales chaqueño constituye un instrumento que diseña una estructura con vocación de permanencia en el tiempo y personería jurídica. Sin embargo, dichos objetivos pueden verse obstaculizados por algunos rasgos contenidos en la misma ley.

En efecto, la naturaleza de asociaciones civiles atribuida por la ley a los consorcios parece no ser una elección del todo adecuada, de acuerdo a la forma en que se estructura el régimen. En este sentido, es importante remarcar que adoptar el carácter de persona jurídica privada para los consorcios, aun cuando exista una importante participación del Estado como en el caso que analizamos, no exime a las estructuras de conformar su constitución, sus elementos y su funcionamiento a la ley de fondo. Además, tal atribución restringe la posibilidad del Estado Provincial de regular cuestiones relacionadas con dicha naturaleza, en razón de pertenecer a materias y ámbitos legislativos que son privativos del Congreso Nacional, como lo son aspectos de la responsabilidad y atributos básicos de la persona, como lo es su patrimonio.

Aun en el caso que consideremos conveniente el encuadramiento elegido por el legislador provincial, la modalidad de financiamiento seleccionada posee -a nuestro criterio- dos falencias importantes: por un lado, un financiamiento demasiado dependiente de los fondos que provee el Estado y un esquema que no

---

de próxima transferencia, el gobierno del Chaco volcó a estos sectores la suma total de \$63.698.626.” Fuente: <http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/34210-se-transferiran-otros-2-millones-a-consorcios-rurales-del-chaco.htm>

instrumenta mecanismos que tiendan a mejorar la auto-sustentabilidad de las estructuras asociativas privadas, lo que representa un punto débil del diseño, ya que todo el régimen y su supervivencia queda expuesto y vulnerable a los vaivenes políticos. De hecho, si relevamos las últimas novedades respecto a la implementación y funcionamiento del régimen, observaremos que una alta proporción de las notas periodísticas sobre el tema hacen referencia a reclamos por atraso en el envío de fondos indispensables para la subsistencia del sistema<sup>14</sup>.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, se observa que aun cuando se destine el tope máximo previsto en la actualidad para el funcionamiento de los Consorcios, cosa que no ha sucedido regularmente, éste resulta totalmente insuficiente en relación con la totalidad de integrantes del sistema y teniendo en cuenta los propósitos y metas que tuvo la legislación al ser sancionada<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Eso reflejan diversas notas periodísticas sobre la temática, como: “*Consorcios productivos rurales reclaman la transferencia de fondos y la adaptación de la ley 6547*” (Fuente: [http://www.novachaco.com/nota.asp?n=2016\\_10\\_10&id=29737&id\\_tiponota=30](http://www.novachaco.com/nota.asp?n=2016_10_10&id=29737&id_tiponota=30)). “*Consorcios productivos rurales reclaman al ejecutivo transferencia de fondos y modificación de la ley 6547*” (Fuente: <http://tresisletas.info/consorcios-productivos-rurales/>). “*Consorcios Productivos de Servicios Rurales reclaman el pago del Fondo Algodonero*”. (Fuente: <http://chaque.nearural.com/ampliar.php?id=36096>). “*Consorcios Rurales denuncian que el Gobierno no cumple con amparo judicial y que no pueden gestionar fondos*” (Fuente: <http://www.diariochaco.com/noticia/consorcios-rurales-denuncian-que-el-gobierno-no-cumple-con-amparo-judicial-y-que-no-pueden>).

<sup>15</sup> Ellos pueden leerse en la transcripción taquigráfica de la sesión ordinaria en la que esta ley fue sancionada por unanimidad de los legisladores presentes.

# Normativas aplicables a la riqueza forestal y sus complementarias en la provincia de Río Negro

---

GABRIEL ALEJANDRO SAVINI<sup>1</sup>

## Introducción

Es la intención a través del presente hacer una descripción territorial y normativa de los aspectos forestal de la provincia de Río Negro, que dan marco al desarrollo de la actividad y establecen parámetros para la evaluación teniendo presente que el mantenimiento de la sustentabilidad de las actividades depende no solo de los aspectos ambientales y normativos sino de la adecuada información de la sociedad para permitirle ser partícipe de los procesos de participación.

**El territorio rionegrino:** La Provincia de Río Negro está inserta en la región Patagónica, quedando comprendida entre los 37°35' y 42° de latitud sur y los 62°47' y 71°55' de latitud oeste. Posee una superficie total de 203.013 kilómetros cuadrados (el 5% del total nacional)

Regimen constitucional<sup>2</sup>, las Declaraciones y Políticas establecidas en la Constitución de la Provincia relevantes para este tema son:

Río Negro es una Provincia fundada en el trabajo (art. 39) y es deber de todo habitante evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica. (art. 46) (Trabajo y Responsabilidades). El Estado rionegrino reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborígen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las

---

<sup>1</sup> Jefe de Trabajos Prácticos regular, Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue. Profesor en los Seminarios de Derecho Minero y de la Energía, Derecho Agrario y Ambiental de la misma facultad.

<sup>2</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro 03/06/1988.

normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. (art. 42 Derecho de los Indígenas).

Río Negro declara su pertenencia a la Región Patagónica como asimismo el gobierno coordina e integra prioritariamente sus políticas y planes con las provincias y autoridades nacionales con asiento al sur de los ríos Barrancas y Colorado. (art. 10) Región patagónica

La Provincia ordena el uso del suelo, junto con los municipios y regula el desarrollo urbano y *rural*, mediante pautas, entre ellas: La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. y La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad. (Art. 74. Ordenamiento Territorial).

La Provincia de Río Negro detenta la propiedad originaria de los recursos naturales existentes en el territorio, su subsuelo, espacio aéreo y mar adyacente a sus costas, y la ejerce con las particularidades que establece para cada uno. Consecuente con esto con relación a los parques, la Provincia declara zonas de reserva y zonas intangibles. En las zonas de reserva promueve por sí el poblamiento y desarrollo económico. Otras áreas de interés ecológico pueden ser asimismo declaradas parques provinciales. (art. 77 Parques).

El Estado provincial promueve el aprovechamiento racional de los bosques, resguardando la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación. Para alcanzar tales fines, ejerce las facultades inherentes al poder de policía. (art. 76 Bosques).

La Provincia de Río Negro defiende el Medio Ambiente. Con ese fin, el Estado: Previene y controla la contaminación del aire, agua y suelo, manteniendo el equilibrio ecológico. Conserva la flora, fauna y el patrimonio paisajístico. Protege la subsistencia de las especies autóctonas; legisla sobre el comercio, introducción y liberación de especies exóticas que puedan poner en peligro la producción agropecuaria o los ecosistemas naturales. Para grandes emprendimientos que potencialmente puedan alterar el ambiente, exige estudios previos del impacto

ambiental. (art. 84 Política Ecológica. Defensa del Medio Ambiente). La custodia del medio ambiente está a cargo de un organismo con poder de policía, dependiente del Poder Ejecutivo, con las atribuciones que le fija la ley. Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en la Constitución. (art. 85 Custodia de los Ecosistemas Naturales).

La Provincia declara zonas de reserva y zonas intangibles. (Artículo 77.- Parques) Reivindica el derecho a participar en forma igualitaria con la Nación en la administración y aprovechamiento de los parques. En las zonas de reserva promueve por sí el poblamiento y desarrollo económico. Otras áreas de interés ecológico pueden ser asimismo declaradas parques provinciales.

### **Normas provinciales relevantes**

Primigeniamente mediante el Decreto Provincial Nro. 446 en su Art. 3 define que se entiende por bosque fiscal a todo aquel que estuviera en dominio del fisco antes de la sanción de la Ley Nacional 13.273.- La Ley Nro. 487 Adhiere la Provincia al régimen de la Ley Nacional 13.273 de Bosques y Tierras Forestales Norma sancionada el 03/04/1967 y actualmente derogada. Mediante la Ley Nro. 757 se estableció como Ley Forestal de la Provincia, específicamente ley de Bosques actualmente vigente, fue sancionada el 18/08/1972.

A través de la Ley Nro. 3.314<sup>3</sup> se produjo la adhesión a la Ley Nacional Nro.25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados y Promoción a las inversiones en nuevos emprendimientos forestales. Establece un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes a los efectos de ampliar la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques.

“Manejo de las masas arbóreas nativas”: Define como Masa Arbóreas Nativas: ciprés (*Austrocedrus chilensis*), coihue (*Nothofagus dombeyii*) y lenga (*Nothofagus pumillo*) ñire (*Nothofagus antártico*) Destacamos aquí las definiciones al respecto del “Manejo de las masas arbóreas nativas” que define en

---

<sup>3</sup> Ley Nro. 3.314 sancionada el 26/08/1999 – Vigente.

su Artículo 7º.- En la zona andina, considerando la sustentabilidad de los recursos naturales renovables y el manejo a perpetuidad de las masas arbóreas nativas de las especies: ciprés (*Austrocedrus chilensis*), coihue (*Nothofagus dombeyii*) y lenga (*Nothofagus pumillo*), “límitase los alcances de esta ley exclusivamente al enriquecimiento o la restauración de dichos bosques nativos mediante las prácticas silvícolas más adecuadas para cada situación, que asegure un incremento en la producción de madera por unidad de superficie y el mantenimiento de la biodiversidad”. La forestación o reforestación, delegándose a la siembra o plantación de especies maderables exóticas adaptadas ecológicamente al sitio; a las áreas cubiertas por bosque o matorral de ñire (*Nothofagus antártico*), siempre que los mismos no constituyan bosques protectores o permanentes y a las áreas carentes de bosques.

Plan Predial del Manejo del Fuego: Dentro del ámbito provincial todo emprendimiento forestal o foresto-industrial deberá presentar el Plan Predial del Manejo del Fuego, todas las tareas referentes a la protección contra los incendios forestales deberán ser coordinadas con el SPLIF (Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales); Independientemente de la cumplimentación de las exigencias previstas en lo referente a incendios forestales en la ley Nro. 25.080.

La Ley Nro. 4.366 establece que la Provincia de Río Negro<sup>4</sup> adhiere en todos sus términos a la Ley Nacional Nro. 26.331 que entiende en la determinación de los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de “los Bosques Nativos.” Actualmente se encuentra vigente. -

Ley Nro. 4476 por la que Río Negro adhiere a los términos de la Ley Nro. 26.432 que prorroga<sup>5</sup> por el término de diez años la Ley de "Inversiones para Bosques Cultivados".

La Provincia de Río Negro adhiere a los términos de la ley Nro. 26.432 que prorroga por el término de diez (10) años la Ley Nro.25.080, por la que se establece un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes a los

<sup>4</sup> Ley Nro. 4366 sancionada 04/11/2008.

<sup>5</sup> Ley Nro. 4476 sancionada 22/12/2009.

efectos de ampliar la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques. El organismo de aplicación provincial será el Ministerio de Producción, a través de la Dirección de Bosques.

La Provincia de Río Negro determina con el objeto de continuidad y garantizar las inversiones en bosques cultivados: Eximir de impuestos a los sellos e ingresos brutos a las actividades forestales a desarrollarse; Eximir del impuesto inmobiliario a las actividades forestales comprendidas en el presente régimen, en un todo de acuerdo a lo previsto en el artículo 5º de la Ley Q Nº 757<sup>6</sup>; Eximir del pago de guías forestales u otro documento que grave la producción, corte y transporte de madera en bruto o proveniente de bosques implantados que se hayan realizado por este mecanismo de promoción; Asimismo determinar la disminución y/o eliminación de cualquier otro gravamen con el objeto de favorecer la inversión.

**Estabilidad Fiscal:** Los emprendimientos forestales, previstos en la presente, gozarán de estabilidad fiscal<sup>7</sup> a partir de la aprobación del proyecto de inversión respectivo. La estabilidad fiscal significa que cada proyecto de inversión sujeto al presente régimen, no podrá ver incrementada su carga tributaria total, por lo que no podrá ser alcanzada por nuevas cargas impositivas provinciales y/o municipales.

**Exenciones:** Están previstas en el régimen exenciones impositivas sujetas al cumplimiento efectivo y paulatino del proyecto de inversión forestal. Si por algún motivo no se cumpliera con el objetivo propuesto se caerán los beneficios otorgados y el beneficiario devolverá los importes correspondientes más las accesorias previstas por la normativa vigente al momento de ejecutarse las sanciones que correspondieran. Los municipios adhirieron a los términos de la presente ley.

**Estudio de Impacto Ambiental:** Para el Estudio de Impacto Ambiental será aplicable la Ley Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental <sup>8</sup> , independientemente de lo estipulado en la Ley Nro. 25080. Por ello: a) Para todo

---

<sup>6</sup> Ley Q Nº 757 Sancionada el 18/08/1972 Vigente.

<sup>7</sup> Ley Q Nº 3060 Sancionada el 19/12/1996 Vigente.

<sup>8</sup> Nº 3266 Sancionada 16/12/1998.

emprendimiento/proyecto forestal de cien hectáreas (100 ha) o menores, deberá presentarse una Declaración Jurada de Impacto Ambiental como primer paso y luego a consideración del CODEMA, el Estudio de Impacto Ambiental. b) Para todo emprendimiento/proyecto forestal que supere las cien hectáreas (100 ha), deberá incluir un Estudio de Impacto Ambiental, que deberá contar con la aprobación del Consejo de Ecología y Medio Ambiente (CODEMA) respetando los parámetros fijados por la autoridad de aplicación.

### **Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia<sup>9</sup>**

Destacamos en este trabajo la Ley Nro. 4.552.- La norma provincial establece y complementa, en cumplimiento de los umbrales básicos de protección fijados por la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Nro. 26.331, conforme el artículo 41 de la Constitución Nacional, sin alterar la jurisdicción local para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos existentes en el territorio de la Provincia de Río Negro.

En su artículo Segundo establece definiciones a los fines de la presente ley:

*Bosques nativos:* a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea –suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos- conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de múltiples recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

*Especie arbórea nativa madura:* especie vegetal leñosa autóctona con un tronco principal que se ramifica por encima del nivel del suelo.

*Bosques nativos de origen secundario:* bosque regenerado naturalmente o por medio de programas de restauración de áreas degradadas, después de un disturbio drástico de origen natural o antropogénico sobre su vegetación original.

---

<sup>9</sup> Ley N° 4552 Sancionada el 08/07/2010.



*Comunidades indígenas:* grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente Ley Nro. 26.160.-

*Pequeños productores:* quienes se dediquen a actividades agrícolas, avícolas, ganaderas, forestales, turísticas, de caza, pesca o recolección, que utilicen mano de obra individual o familiar y que obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento.

*Comunidades campesinas:* comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción.

*Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos:* al documento que sintetiza la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un bosque nativo o grupo de bosques nativos, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un primer nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades de bosque nativo y a la estimación de su rentabilidad.

*Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo:* al documento que describe la planificación de actividades que impliquen el cambio de uso de la tierra y los medios a emplear para garantizar la sustentabilidad, incluidas la extracción y saca.

*Plan de Conservación:* al documento que sintetiza la organización, medios y recursos, tendientes al manejo del bosque nativo con el fin de mantener o recuperar su estructura original.

**Autoridad de Aplicación:** Establece a la Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos, creada por decreto provincial Nro.106/10, como Autoridad de Aplicación. Que dentro de su ámbito creará un Consejo Consultivo en la Zona Andina, integrado por instituciones públicas y privadas que detentaren legítimos intereses en la conservación de los bosques nativos provinciales. Que actúa en tareas de asesoramiento en lo referente a la instrumentación efectiva y eficiente de los postulados legales.

**Criterios de Zonificación:** Se aprueba, en el artículo 4, el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Río Negro, bajo los siguientes criterios de zonificación que para cada categoría:

*Categoría I (rojo):* sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluye áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. Criterios de zonificación: a) Cabeceras de cuencas definidas por criterios de cota y pendiente, en función de su localización longitudinal. b) Bosques de protección de la estabilidad estructural del suelo y de la regulación hidrológica. c) Áreas Naturales Protegidas d) Áreas de alto valor de conservación dentro de Áreas Naturales Protegidas. e) Bosques marginales de transición ecotonal con alta integridad. f) Bosques que cuentan con elementos especiales de flora y fauna con alto valor de conservación. g) Pendientes mayores de veinticinco grados (25°), riberas de ríos o arroyos permanentes y suelos hidromórficos.

*Categoría II (amarillo):* sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados pero, con la implementación de actividades de restauración, pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo de bajo impacto, recolección e investigación científica. Criterios de zonificación: a) Parcelas designadas como Reservas Forestales. b) Áreas con permisos vigentes de aprovechamiento forestal. c) Áreas que por su estado de conservación, localización o tamaño de parcela, sean susceptibles de futuros planes de manejo

sostenible. d) Zonas de transición en función de su localización. e) Áreas de alto valor de conservación asociadas a una población rural y con usos actuales potencialmente impactantes. f) Áreas de pastizales con árboles dispersos, en la región noreste de la zonificación..

*Categoría III (verde):* sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse. *Criterios de zonificación:* a) Áreas periurbanas con usos mixtos. b) Zonas productivas rurales con cambios significativos de la matriz natural. c) Áreas de pastizales con árboles dispersos entre formaciones boscosas.

**Revisión del Ordenamiento Territorial:** Se deberá efectuar una “revisión completa” del Ordenamiento Territorial aprobado por la presente, con una periodicidad de cinco (5) años, el que será elevado para su aprobación a la Legislatura de la Provincia de Río Negro, a excepción de la primera revisión que deberá efectuarse cumplidos los dos (2) años de publicada la presente. En este caso, los cambios de categoría sólo podrán efectuarse hacia una categoría de mayor valor de conservación. A solicitud de partes, en casos justificados y previa consulta pública, la Autoridad de Aplicación podrá revisar en sentido contrario la zonificación aprobada por la presente.

**Actividades Permitidas:** las actividades permitidas en las áreas comprendidas en cada categoría son las enunciadas en el Artículo 6, previa presentación por parte de los proponentes de los planes previstos en la Ley Nacional Nro° 26.331. La aprobación de dichos planes por parte de la Autoridad de Aplicación, es requisito ineludible para el inicio de las actividades:

a) Categoría I (rojo): las actividades se desarrollarán conforme la aprobación de un Plan de Conservación que incluirá a aquéllas que contemplen la protección y el mantenimiento de las funciones ambientales, de las comunidades biológicas y de su diversidad, sin afectar lo que contengan en materia de flora, fauna ni su superficie. Tales actividades pueden comprender a las vinculadas con la observación, investigación, recreación, conservación y protección, turismo de bajo impacto, restauración ecológica o enriquecimiento del bosque con especies nativas. Las actividades de recolección, previa autorización formal, serán circunscriptas a la extracción sostenible de productos no maderables u otros

elementos de la flora y fauna, con fines de investigación, conservación en bancos genéticos o de reproducción destinada al abastecimiento de planes forestales.

b) Categoría II (amarillo): las actividades que se pueden desarrollar son todas aquéllas permitidas en la categoría I, como así también el aprovechamiento forestal, silvopastoril y las que pudieran ejecutarse conforme la aprobación de un Plan de Manejo Sostenible, el cual debe incluir medidas de mantenimiento de la cobertura boscosa nativa, su restauración o enriquecimiento, forestación y reforestación con especies nativas. No se admitirán trabajos que impliquen la afectación o conversión de los bosques, excepto aquéllos vinculados a planes o proyectos de infraestructura pública y planes o proyectos públicos o privados vinculados a la concreción de mejoras, sistematizaciones, caminos y sendas, cortafuegos, áreas de vigilancia y monitoreo u otras estrictamente justificadas en función del bienestar general y previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental pertinente conforme la norma provincial.

c) Categoría III (verde): las actividades que se pueden desarrollar son todas aquéllas que correspondan a los de la categoría I y II y las que pudieran ejecutarse conforme la aprobación de Planes de Conservación, Planes de Manejo Sostenible o de Aprovechamiento de Cambio del Uso del Suelo.

Los adquirentes de los inmuebles, así como los titulares de los derechos reales por los cuales sea otorgada la posesión, tendrán el deber de continuar los planes en ejecución.

**Programa Provincial de Protección y Manejo de los Bosques Nativos:** La Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos deberá desarrollar el creado “Programa” con el objeto de: Brindar asistencia técnica y financiera a beneficiarios en las cuestiones de incumbencia. Promover la elaboración y presentación de Planes de Conservación y Planes de Manejo Sustentable de Bosques Nativos. Realizar estudios técnicos y científicos. Desarrollar metodologías, pautas e indicadores de conservación y manejo forestal sustentable. Promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados. Proveer financiamiento a proyectos de recuperación de áreas degradadas. Mejorar los sistemas de lucha contra incendios forestales. Implementar programas sanitarios. Fomentar la creación y mantenimiento de

reservas forestales. Promover la producción de especies nativas para repoblamiento.

**Constancia Registral:** Se establece el deber de los escribanos de dejar constancia de la correspondiente categoría, en las escrituras por las cuales se instrumente la constitución, transferencia o modificación, de cualquier derecho real que recaiga sobre un inmueble alcanzado por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. El Registro de la Propiedad Inmueble deberá constatar el cumplimiento de dicho recaudo; bajo pena de nulidad de la operación que se efectúe.

**Preservación de la Lengua:** A partir de la sanción de esta Ley la Provincial de Río Negro no otorgará nuevos títulos de propiedad sobre tierras fiscales en las que se encuentren bosques de la especie lenga (*Nothofagus pumilio*). Los titulares o tenedores de tierras en las que se encuentren incluidos bosques de lenga, se constituirán en Custodios Ambientales de tales bosques, según se establezca por vía reglamentaria.

**Prohibición de Desmontes:** No pueden autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo). Pueden autorizarse prácticas ígneas de eliminación de residuos vegetales, conforme al régimen de prevención de incendios forestales<sup>10</sup> y también en la disminución de riesgos sanitarios.

Los Planes de Conservación, Manejo Sostenible y Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo requerirán de la evaluación y aprobación de la Autoridad de Aplicación de la presente y deberán estar suscriptos por los titulares de la actividad y avalados por un profesional habilitado, inscriptos en el registro que se llevará al efecto en la forma y con los alcances que la Autoridad de Aplicación establezca por vía reglamentaria.

Los proponentes de los Planes de Conservación, Manejo Sostenible y Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo, deberán presentar una Declaración Jurada que permita a la Autoridad de Aplicación determinar si el proyecto es susceptible de generar alguna de las situaciones: a) Efectos adversos

---

<sup>10</sup> Decreto Nº 550/2005 Reglamento Ley 2966 - Servicio de Prevención y Lucha Contra Incendios Forestales en vigencia el 05/07/2005.

significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire; b) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; c) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende ejecutar el proyecto o actividad; d) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona; e) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

**Autorización de Desmonte o Aprovechamiento:** Conforme el Artículo 22 de la ley nacional Nro. 26.331. En caso afirmativo, la Autoridad de Aplicación exigirá la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, el que se remitirá para su evaluación al Consejo de Ecología y Medio Ambiente.

**Audiencia Pública:** Se celebrará Audiencia Pública en carácter de obligatoria en todos los casos en que se evalúen Planes de Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo que puedan generar efectos negativos significativos sobre el ambiente. En todos los demás casos, será la autoridad competente de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, que tiene por objeto regular el procedimiento como instituto necesario para la conservación del ambiente en todo el territorio de la provincia a los fines de resguardar los recursos naturales dentro de un esquema de desarrollo sustentable, siendo sus normas de orden público. Este instituto hace efectiva la participación pública a implementarse, conforme a la naturaleza y magnitud del emprendimiento.

**Infracciones-Sanciones:** En el Artículo 15 se establecen las Infracciones-Sanciones: las que se constituyen como realización de acciones que violen el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. El producto de las multas será afectado al “Fondo Provincial para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos”

**Fondo Provincial para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos:** Mediante la presente Ley se crea el “Fondo” que será destinado al Programa Provincial de Protección y Manejo de los Bosques Nativos y al cumplimiento de los objetivos de la norma.

## Conclusión

“La Argentina carece de riqueza forestal (...) entendida como una amplia área boscosa, que satisfaga las necesidades de madera y de celulosa. (...) No tenemos una gran riqueza más bien somos pobres (...) ya que carecemos en cantidad y regularidad de especies maderables. Sin embargo, el mismo puede afirmar que es un país forestable, de grandes perspectivas por la gran disponibilidad de tierras aptas, favorecidas por climas que aseguran un ritmo de crecimiento de árboles muy superior al de los países tradicionalmente forestales.”<sup>11</sup> Río Negro cuenta con un recurso forestal relevante y con normas acordes deberá ser la labor de los rionegrinos la que ponga en evidencia nuestra capacidad de desarrollar adecuadamente la actividades que interacción con la naturaleza logren un adecuado desarrollo económico y la sustentable aprovechamiento. Dependerá el mantenimiento de la sustentabilidad de las actividades de los aspectos ambientales y normativos, pero más aun de la adecuada información de la sociedad para permitirle ser partícipe de los procesos de participación ciudadana establecidos en las normas. -

## Bibliografía

Derecho Agrario Provincial – Leonardo Fabio Pastorino – Abeledo Perrot 2011

[http://www.agroindustria.gob.ar/new/o-o/forestacion/archivos/biblioteca/Serventi\\_Norberto\\_Macizos.pdf](http://www.agroindustria.gob.ar/new/o-o/forestacion/archivos/biblioteca/Serventi_Norberto_Macizos.pdf)

<http://servicioforestalandino.blogspot.com.ar/>

<http://www.zonaeconomica.com/argentina/rio-negro>

---

<sup>11</sup> Domingo Cozzo (1990).

# Los canales clandestinos en Santa Fe Emergencia Nacional

## Recuperación de facultades delegadas

---

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS<sup>1</sup>

**Resumen.** La presente ponencia tiene por objeto tomar conciencia que estamos en presencia de una emergencia hídrica nacional. Como punto de partida, tomé la proliferación de obras hídricas ilegales que se construyen en la localidad santafesina de Bustinza, como referente de un conflicto complejo y en expansión de alcance interjurisdiccional que no vislumbra solución local y mucho menos el cumplimiento de la premisa constitucional que sostiene que las provincias deben tener vínculos armónicos y de cooperación entre sí. Que ante la falta de un Código de Aguas en la provincia de Santa Fe, los conflictos se resuelven a base de leyes desactualizadas. Surge así, mi inquietud de solicitar la intervención del gobierno nacional a fin de reconstruir la unidad de la cuenca hidrográfica.

### Breve referencia del conflicto rural

La construcción de canales clandestinos, bordos, alcantarillas, tapones, terraplenes y cunetas, son la causa de conflictos entre vecinos rurales en el Distrito de Bustinza<sup>2</sup>, Departamento Iriondo, Provincia de Santa Fe, de donde soy oriunda.

La problemática es compleja e interjurisdiccional.

---

<sup>1</sup> Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

<sup>2</sup> Bustinza se encuentra en la provincia de Santa Fe en coordenadas geográficas 32°44'24"S y 61°17'26"W, a una altitud de 83 msnm, y a 135 kilómetros hacia el sudoeste de Ciudad de Santa Fe, a 341 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 133 km hacia el sudoeste de Paraná, Entre Ríos (próxima capital más cercana).



El agua como recurso natural, se caracteriza por su finitud. El consumo de agua dulce en la Argentina, dice Mariano Laffaye;<sup>3</sup> no difiere de la tendencia mundial, donde el sector agropecuario usa el 70,5 por ciento del recurso efectivamente utilizado por la población. Su importancia económica y política es innegable.

Esta conflictiva rural es de larga data y no exclusiva de esta zona rural de la provincia de Santa Fe, sino que también comprende a las provincias que integran la pampa húmeda argentina: “Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires y La Pampa”. Todas poseen un marco normativo con fuerza de ley que regula la gestión del recurso, con excepción de la Provincia de Santa Fe.

La falta de una legislación uniforme que reglamente el recurso natural es responsabilidad de los representantes legales santafesinos quienes no asumen el compromiso social y político de sancionar con fuerza de ley, este derecho humano fundamental para la vida.

Ante la carencia normativa, los productores agropecuarios damnificados por el daño producido como consecuencia del desvío de aguas a través de la construcción de obras hídricas ilegales, realizan justicia por mano propia.

### **Marco regulatorio**

En la República Argentina, el régimen jurídico del agua es complejo. Se lo aborda desde la Constitución Nacional, las disposiciones del Código Civil y Comercial, todas las reglamentaciones locales y normativas especiales vinculadas al Derecho Ambiental y Rural.<sup>4</sup>

El artículo 124 de la Constitución Nacional dice que: “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Esta premisa constitucional establece que dentro del sistema federal de gobierno, cada provincia argentina es competente para regular los recursos naturales existentes en su propio territorio.

---

<sup>3</sup> Mariano Laffaye –Subsecretaria de Agricultura de la Nación; en CLARIN RURAL- sábado 4 de febrero de 2017.- El riego, una deuda pendiente.” El agua que hoy sobra, mañana puede faltar...”.

<sup>4</sup> Código Civil y Comercial de la Nación- comentado – Tomo I.-autores del tomo: Miriam Smayevsky- Marcela Adriana Penna-Ana Clara Lourdes Bracaglia Solá.- pág. 771-776.

El gran aporte a los recursos naturales se produce con la incorporación del capítulo: “Nuevos derechos y garantías”, específicamente en lo dispuesto en el artículo 41 de la reforma constitucional del año 1994, que establece dos principios generales que condicionan el aprovechamiento del recurso: 1) el respeto a un uso sustentable de las actividades productivas, 2) el uso racional de esos recursos.

Estas premisas se complementan con las leyes dictadas por el Congreso de la Nación de presupuestos mínimos. En materia de aguas tiene incidencia directa las leyes 25.675: “Ley General del Ambiente” y la ley 25.688: “Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas”.

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial, se incorporó, a partir del 1 de agosto de 2015, el cambio paradigmático inserto en la Constitución Nacional de 1994 en relación a los derechos individuales y de incidencia colectiva, y con los tratados internacionales de derechos humanos se jerarquizó la gestión de las aguas, estableciéndose que su articulado es de observancia ineludible, por lo que en materia de aguas debe respetarse la normativa ambiental. Este cuerpo normativo, número 26.994, trata el tema del agua en el Título III- capítulo 1, Sección 2º bajo el título “Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva.”

En el artículo 235 del CCC, establece que la naturaleza jurídica del agua es pública, reasegurando la soberanía hídrica de la Nación.<sup>5</sup> Los titulares de las aguas son los ciudadanos del estado argentino quienes no lo administran por sí mismos sino a través de sus representantes.

De la interpretación conjunta de los artículos 235, 237 y 239 del nuevo código civil y comercial surge que: “jurídicamente el agua es una cosa”. Que la enumeración taxativa del artículo 235 inc. c) incluye como bienes del dominio público a las demás aguas que corren por cauces naturales y “toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer uso de interés general...”. Que solo el agua que surge en el terreno de un particular y no corre por cursos naturales, pertenece a su titular. Que si un curso natural de agua sufrió modificaciones artificiales, no

---

<sup>5</sup> COHIFE. Informe código civil y comercial unificado-2014-2015. Las aguas en el nuevo código civil y comercial unificado. Elaborado por Cristina del Campo para el Consejo Hídrico Federal.

pierde su carácter de tal, y ante la duda sobre si es: natural o artificial, debe presumirse que se trata de un curso “natural de aguas”.

Por su parte el artículo 237, establece que los bienes públicos,- entre ellos el agua, son inajenables, inembargables e imprescriptibles. A partir de este enunciado le otorga al recurso un manto de protección legal contra los hechos o actos ilegítimos procedentes de los particulares o de los actos irreflexivos por acción u omisión provenientes de los propios funcionarios públicos.

En relación a las aguas que pertenecen a la categoría de particulares, los titulares ejercen un derecho real de dominio, con un límite “Nadie puede usar de aguas privadas en perjuicio de terceros ni en mayor medida de su derecho”. El uso del agua debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva, no debiendo afectar el funcionamiento del recurso, ni la sustentabilidad de los ecosistemas.

El artículo 239 del CCC dice que las aguas que surgen de los terrenos particulares quedan sujetas al control y a las restricciones que en interés público establezcan la autoridad de aplicación.

### **Códigos de Aguas de las provincias que integran la Pampa Húmeda**

La provincia de Córdoba aprobó su código de aguas por medio de ley n°5.589, Buenos Aires mediante ley 12.257, Entre Ríos a través de ley 9.172, La Pampa por ley 2.581. En líneas generales, todos estos códigos tienen un objetivo en común que es establecer un régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico, incorporan los conceptos de aprovechamiento, conservación y defensa contra los efectos nocivos de las aguas, obras hidráulicas y limitaciones del uso en razón del interés público, determinan la autoridad de aplicación e incorporan el concepto de unidad de cuenca.

#### **Santa Fe**

##### **Realidad social**

Santa Fe es una provincia agroganadera por excelencia. Son públicas y notorias, las consecuencias que el monocultivo ha dejado en nuestras tierras, las que año tras año, van perdiendo la cualidad de ser permeables. De allí, la

necesidad de los productores agropecuarios de buscar soluciones para contrarrestar el daño ocasionado en sus cultivos por el exceso, o su opuesto, la escasez de aguas rurales. A tal fin, construyen, sin planificación, vías de drenaje o contención del agua sobrante en los campos como remedio para mitigar la degradación del recurso tierra, destruyendo la cuenca hidrográfica.

A inicios de este año, se detectaron en la provincia de Córdoba aproximadamente 650 (seiscientos cincuenta) obras hídricas ilegales<sup>6</sup> para sacar aguas de los campos. Construcciones clandestinas que afecta a Santa Fe, [básicamente porque nuestra provincia está situada aguas abajo de la provincia vecina], a las que debe sumarse las obras existentes en el territorio provincial.

Estamos ante la presencia de un desastre hídrico que pone al productor agropecuario en una situación de vulnerabilidad alarmante.

Conflicto interjurisdiccional de significativo impacto ambiental que requiere inexorablemente un tratamiento urgente de reconducción de las aguas desviadas ilegalmente y reconstrucción de la cuenca hídrica.

### **Inexistencia de código de aguas santafesino**

La provincia de Santa Fe no cuenta con un código que sistematice el derecho del agua provincial.

Ante la falta de un cuerpo normativo regulador del recurso hídrico en Santa Fe, cooperan a resolver los estos conflictos, las siguientes leyes provinciales:

1. Ley n° 1.108 “Código Rural santafesino de fecha 29 de agosto de 1901.
2. Ley n° 11.730/2000: Áreas inundables y decreto reglamentario n° 3.695/03: establece el régimen de uso de bienes situados en áreas inundables dentro de la jurisdicción provincial; ley 638/14 creadora del Comité interministerial de ordenamiento territorial.
3. Ley n° 11.873/2000 de Riego Colectivo. Regula los estudios, proyectos, ejecución y mantenimiento de obras de riego colectivo.

---

<sup>6</sup> Los canales ilegales del sudeste de Córdoba alertan también a los santafesinos- 7 de febrero de 2017- Ciudadanos- Recursos Hídricos- Noticias al Instante desde LAVOZ.com.ar.- Por redacción LAVOZ.

4. Decreto n° 0485/97 Registro de Regantes: vinculada a la ley de conservación de suelos. Impone tomar los recaudos necesarios para mitigar la degradación como consecuencia de los drenajes inadecuados.

5. Ley n° 9.830 de Comité de Cuencas: constituidos por personas jurídicas de derecho público con competencia para promover el manejo y aprovechamiento del recurso hídrico.

6. La ley 3375/1950: “ley de desagüe”, autoriza al PE a construir obras de desagüe en la provincia que por sus condiciones topográficas y agrológicas resulten beneficiadas con la construcción de las mismas.

7. Ley n°12.081/2012, se aplica a conflictos hídricos menores, el artículo primero determina su objeto que dice: “Establecese un régimen de resolución de situaciones conflictivas originadas por los efectos de obras menores, obras hidráulicas no autorizadas u otras obras, en los casos que alteren o modifiquen el escurrimiento natural de las aguas y causen un daño real o previsible.”<sup>7</sup>

8. Ley Nacional n° 25.688: por medio de la cual se crea los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambiental sustentable de las cuencas hídricas.

9. Con fecha 25 de abril de 2017, se constituyó el Consejo Hídrico y Productivo Santafesino, órgano asesor y de consulta no vinculante, para el desarrollo de políticas públicas referidas particularmente a la dinámica hídrica en relación con sistemas productivos sustentables. El mismo constituye un vínculo institucional entre los productores, organizadores gremiales, el aparato tecnológico y las fuerzas sociales del sector rural de la provincia con el gobierno provincial.

Sostienen con acierto, las Dras. Susana Formento y Ana Ferrazzino,-postura que comparto-, que: “Lamentablemente, y en ausencia de una concepción y tratamiento integral, muchas leyes provinciales se refieren al agua. Esta situación genera una desarmonía entre las normas, lleva al desconocimiento de las mismas

---

<sup>7</sup> Susana Formento y Ana Ferrazzino. Facultad de Agronomía- Universidad de Buenos Aires- Apuntes agroeconómicos- El Agua: su normativa jurídica.

y a la intervención de una pluralidad de organismos públicos.” A lo que personalmente considero que tampoco proporcionan una solución concreta al conflicto que a través del tiempo se expande nocivamente en perjuicio del más débil.

Actualmente, existen varios proyectos de Códigos de aguas y leyes tendientes a paliar parcialmente la conflictiva hídrica provincial<sup>8</sup> que esperan tratamiento legislativo para convertirse en ley. Mientras esto no suceda, los productores agropecuarios santafesinos están a la deriva sin encontrar solución legal, administrativa o jurídica que resuelva cabalmente su problemática hídrica rural.

### **Conclusión**

He tomado como punto de partida de esta exposición, el conflicto rural existente en un distrito santafesino y su proyección interjurisdiccional.

Ha quedado evidenciado la falta de aptitud provincial para controlar la proliferación de las obras hídricas ilegales existentes en sus jurisdicciones y el desinterés de mantener relaciones de igualdad, cooperación y armonía entre las distintas provincias.

La codificación del recurso no puso freno a la proliferación de obras hídricas ilegales cuyo objeto es drenar el agua sobrante de campos que se tornaron impermeables. Tierras saturadas como consecuencia del accionar de los ambiciosos productores agropecuarios, quienes a través del monocultivo saturaron sus bondades. Hoy son víctimas del desastre ecológico de su autoría y de la falta de control estatal.

Nos encontramos ante una emergencia hídrica nacional.

Constitucionalmente, el dominio del recurso natural es originario de las provincias. Sin embargo, dicha premisa no atribuye en forma exclusiva y excluyente a las autoridades provinciales la facultad de resolver conflictos que se generan en sus jurisdicciones cuando queda evidenciada la falta de voluntad

---

<sup>8</sup> Espera aprobación definitiva en diputados-20/01/2017- Enrico solicita el tratamiento de su proyecto de ley sobre canales clandestinos establece un mecanismo de sanción para los casos de obras hídricas irregulares, desarrolladas sin autorización de los ministerios pertinentes.

política o capacidad intelectual u operativa de sus legisladores para resolver con éxito la problemática interjurisdiccional planteada.

Con fundamento en el concepto de “soberanía hídrica”, y ante la emergente situación radicada en todo el territorio nacional, son las autoridades nacionales las que deben tomar conciencia que pesa sobre ellos la obligación de restaurar la cuenca hidrográfica argentina.

A partir del desarrollo e implementación del principio de unidad de cuenca se deben reconstruir en forma integral los recursos naturales: Tierra y Agua, a través de un plan político nacional.

Es necesario frenar el abuso que traspasó las fronteras jurisdiccionales en detrimento del interés público general.

Soy consciente de mi ambiciosa propuesta pero albergo la certeza que los ruralistas son pioneros<sup>9</sup> en reivindicar los derechos agrarios<sup>10</sup> en función del interés público general.

## **Bibliografía**

Ricardo Luis Lorenzetti-Código Civil y Comercial de la Nación-comentado tomo I Rubinzal Culzoni.- Editores-18 de noviembre de 2014.

COHIFE-Informe Código Civil y Comercial unificado 2014-  
[cohife.org/advf/documentos/2015/10/562fd60c443cd.pdf](http://cohife.org/advf/documentos/2015/10/562fd60c443cd.pdf)-[Documento elaborado por Cristina del Campo para el Consejo Hídrico Federal (COHIFE). Taller interno sobre Línea de Ribera del 25 de agosto de 2015 -

Susana Formento y Ana Ferrazzino. Facultad de Agronomía- Universidad de Buenos Aires-Apuntes agroeconómicos- El Agua: su normativa jurídica.

Pastorino, Leonardo Fabio, Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires” en “Pastorino, Leonardo Fabio -De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires -2014 Ediciones Cooperativas.

---

<sup>9</sup> Carlos Pagni Facultades delegadas, una bomba de tiempo Pagni, en La Nación, 13 de julio 2009.

<sup>10</sup> Laura Serra. El kirchenerismo aceptó negociar las facultades delegadas, en La Nación, 30 de julio de 2009.

Horacio Francisco Maiztegui Martínez- ; “La ley de aguas de Entre Ríos. La necesidad de su estudio en dos dimensiones” en “Pastorino, Leonardo Fabio -De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires -2014 Ediciones Cooperativas.

Novak, Aldo- “El Código de aguas en la provincia de Córdoba y normas complementarias” -:"Pastorino, Leonardo Fabio -De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires -2014 Ediciones Cooperativas.

Sergio Montico- Cátedra de Manejo de tierras –Facultad de Ciencias Agrarias dela Universidad Nacional de Rosario- El manejo del agua en el sector rural de la región pampeana argentina, Revista Agro mensajes –Agosto / 2005



# Formas de admisión al pasivo concursal y orden público agrario en operaciones comerciales sobre frutas frescas

---

JUAN P. SEGOVIA GRECO<sup>1</sup>

*Privatorum conventio iuri publico non derogat*

(Las convenciones de particulares no derogan derecho público)

**Sumario.** 1- Introducción 2.- Tensión entre los derechos individuales y colectivos 3.- Reglas procesales 4.- La discusión del quantum a verificar 5.- La especificidad del crédito frutícola 6.- Conclusiones.

**Resumen.** El presente trabajo tiene por objeto la presentación y análisis de la problemática de la *protección del crédito frutícola* en operaciones comerciales tanto en la esfera individual como colectiva (falencial), teniendo en cuenta como eje central la producción primaria, los fines de política agraria, la protección de orden público y la obtención de recursos renovables. Para ello presentaré las inconsistencias en la legislación sustancial y procesal y las formas de admisión en el proceso concursal contemplando la especialidad del crédito por compraventa de frutas frescas y su concurrencia a la masa de acreedores. Este trabajo pretende ser un modelo teórico y una regla para proteger el crédito del productor primario de frutas en caso de insolvencia y reorganización concursal de una sociedad comercial. Para ello se hará distinción de los rangos de productores y aplicación de la legislación de fomento y protección de la actividad agraria, con el fin de obtener decisiones más equitativas y justas en la aplicación del derecho al caso concreto.

---

<sup>1</sup> Abogado. Universidad Nacional del Comahue. Colaborador del Seminario de Derecho Agrario UNC. Miembro del IPADES (Instituto Patagónico de Derecho Sustentable). Ambito de actuación profesional en asuntos frutícolas.

## Introducción

La tutela de derechos subjetivos patrimoniales de los productores primarios se ve frustrada cuando la ejecución individual prevista por los códigos de fondo resulta insatisfactoria para satisfacer los créditos. Dicho concepto entra en crisis ante la existencia de pluralidad de acreedores sobre bienes escasos y es entonces cuando se muestra más apropiada otra forma de tutela judicial, la que llamamos ejecución forzada colectiva, liquidación concursal o quiebra. Nos encontramos pues frente a un problema de insolvencia o impotencia patrimonial, ante un “derecho de la escasez” con una problemática jurídica tal, que irradia efectos no solo en el plano individual, sino también colectivo.

La oportuna solución que brinda la legislación concursal frente al estado de cesación de pagos de un deudor (superando la ineficacia de la ejecución individual), violenta principios propios de derecho agrario en cuanto se vincule con bienes y objetos<sup>2</sup> propios del derecho agrario. Por ello, al haber afectación de recursos económicos<sup>3</sup> del productor primario, éste se ve obligado a ingresar coactivamente a un proceso universal (de reorganización o liquidación) desnaturalizando los fundamentos mismos del derecho agrario. A saber: la conservación del recurso natural renovable, el progreso y bienestar socioeconómico agrario, el fomento y protección de la actividad agraria productiva y actividades conexas. De esta manera se impide coactivamente al productor primario, el normal desarrollo y reproducción del ciclo productivo<sup>4</sup> por causa de la insolvencia de quien compró la totalidad de su producción. Situación que quedará fuera de la órbita del derecho agrario y subsumida exclusivamente por el derecho Civil y Comercial, el cual no contempla la especificidad de la empresa agraria<sup>5</sup>, sus fines, los rangos de productores (en cuanto unidad mínima productiva) y sus acreencias. Debiendo éstos, ante la ausencia de un fuero agrario

---

<sup>2</sup> El derecho del campo, el derecho rural, el derecho de los recursos naturales, el derecho de la tierra, el derecho de los contratos agrarios y el derecho de la empresa agraria.

<sup>3</sup> Al diferir el cobro de lo invertido para la obtención del producto (cosecha), con quitas y paralización de intereses.

<sup>4</sup> Román J. Duque Corredor incluye dentro de las Fuentes y principios de la interpretación y ejecución de los contratos agrarios a la “protección de la producción agraria y de las tierras de vocación agraria” y “la Intangibilidad de las Cosechas”.

<sup>5</sup> El Código Civil Italiano reconoce un régimen especial para el empresario agrario contemplando el concepto de empresa y dos subtipos de empresarios. El Comercial y Agrario.

especial, ser absorbidos por la fuerza centrípeta del proceso universal colectivo en concurrencia con otros acreedores en una injusta paridad (*pars conducto creditorum*) y bajo un régimen de preferencias y privilegios predispuestos, con exclusivos fines comerciales (inspirados en una concepción individualista del derecho).

En dicho orden de cosas y frente a el concurso o quiebra de una empresa comercializadora de frutas, es el productor primario capitalizado<sup>6</sup> (que ha entregado la totalidad de su producción) el acreedor que se ve más perjudicado dentro de los demás rangos de acreedores por ser preterido (y soportar quita) en el cobro de su crédito y no contar con garantías o privilegio alguno para hacer frente a la premura de gastos necesarios para realizar las actividades culturales imprescindibles para reproducir (eficientemente) un nuevo ciclo productivo. Es decir que las tierras de vocación agrícola, el trabajo humano (sujeto agrario) como protagonista de la unidad mínima productiva y los fines de política agraria se verán en un todo afectados, imposibilitando la obtención de recursos naturales renovables y atentando contra el propósito de lograr desarrollo económico y bienestar social de la comunidad<sup>7</sup>.

Para la efectiva protección del crédito del productor primario por venta de frutas, ante la eventualidad de insolvencia (concurso o quiebra) de su deudor (Sociedad Comercializadora de frutas), expongo un modelo teórico y reglas aplicables para superar dicha situación y servir de herramienta de interpretación al actor jurídico.

### **Tensión entre derechos individuales y colectivos**

La insolvencia de una Sociedad Comercial con objeto en compraventa de frutas, pone de manifiesto un sin número de cuestiones que orbitan entre la tutela jurídica en el plano individual (derechos subjetivos patrimoniales) y la tutela de la masa de acreedores de un proceso universal colectivo, con sus reglas

---

<sup>6</sup> Alvaro, María Belén. “La producción familiar capitalizada. Presencia y desafíos de persistencia en la estructura agraria del Alto Valle”. Disponible on line en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49710>

<sup>7</sup> Campagnale Humberto. *Manual teórico práctico de los contratos agrarios privados*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1983.

propias (universalidad, unicidad e inquisitorialidad). La fuerza del proceso falencial y su fuero de atracción atraen una universalidad de cuestiones y las someten a una legislación excepcional e imperativa<sup>8</sup> con reglas procesales propias, eliminando las individualidades preexistentes para formar una "masa" de acreedores, que aún heterogénea, se rige por la regla del tratamiento igualitario (*pars conductio creditorum*).

Los créditos individuales, al ser verificados en el concurso preventivo, deben ceder ante la legislación concursal y la reorganización de la empresa, para procurar su crédito mediante un acuerdo preventivo que será homologado por el Juez competente.

Esta es la solución que brinda el derecho argentino para solucionar el problema de insolvencia e impotencia patrimonial del deudor, la cual está lejos de ser un remedio eficaz, útil y justo cuando se trata de una materia específica como la agraria y por tratarse de sujetos (productores) y recursos renovables que al dejarse de producir, afectan las mandas mismas de la Constitución de Río Negro<sup>9</sup>, con un alto impacto socioeconómico local. Dicha situación no puede ser indiferente al derecho ni menos al juzgador, quien deberá integrar su decisión teniendo en cuenta no solo la legislación concursal, sino también los principios de la doctrina *Ius* agrarista, máxime cuando se encuentren involucrados bienes y sujetos agrarios.

## REGLAS PROCESALES

---

<sup>8</sup> Ley 24.522.

<sup>9</sup> La Constitución de la Provincia de Río Negro, expresamente declara la defensa de la producción y de los recursos naturales renovables estableciendo su plena operatividad sin necesidad de reglamentación alguna (**Art. 14**). El preámbulo establece la protección del trabajo humano, la promoción de la iniciativa privada, la función social de la propiedad y la preservación de los recursos naturales y el medioambiente. Dentro de los fines de política económica (**art. 86**) expresa la función social del capital y su objeto de desarrollo Nacional, Provincial y Regional coadyuvando al bien común. Asimismo pone en cabeza de los empresarios (junto al trabajador y el Estado) la responsabilidad por la eficiencia, productividad y progreso de los factores económicos que participan en el proceso productivo. También declara expresamente en su **art. 91** la "defensa de la producción". Para ello el Estado defiende la producción básica y riquezas naturales contra la acción del privilegio económico y contempla la protección de toda la cadena agroalimentaria, sanciona leyes de fomento y propende a una justa distribución de los resultados de la exportación de productos básicos de las economías regionales entre todos los actores intervinientes.

Las formas de presentación o insinuación al pasivo concursal del productor primario, no difieren de las del resto de acreedores<sup>10</sup> que concurren a la masa concursal, debiendo presentar su solicitud de verificación (indicando monto, causa y privilegio) ante sindicatura con la documentación pertinente<sup>11</sup> quien se expedirá o aconsejará al juez competente su oportuna verificación o no.

Especial características tiene el crédito del productor frutícola, ya que los usos y costumbres<sup>12</sup> han desprovisto de documentación formal, necesaria y veraz para probar el quantum y monto dinerario del crédito, el cual se asienta en entrega de “frutas frescas” que generalmente ya han sido comercializadas y por las cuales no se ha celebrado contrato escrito alguno, ni documentación comercial de respaldo (facturación real sobre los kilos realmente exportados).

Dichas circunstancias ponen al productor primario en la necesidad de utilizar los remedios legales de la legislación concursal para reconocer y hacer valer su crédito, a diferencia de otros créditos concursales que tienen documentación de respaldo y medios de prueba propios emergentes de otras leyes especiales (por Ej. Fisco, bancos y trabajadores). Ante la ausencia de un fuero especial agrario<sup>13</sup> y de

---

<sup>10</sup> Créditos por gastos de conservación y justicia, créditos privilegiados, créditos laborales, créditos quirografarios, etc.

<sup>11</sup> Títulos justificativos de su acreencia.

<sup>12</sup> “...La práctica comercial que opera en los Valles irrigados de las Provincias de Río Negro y Neuquén y que ha vinculado desde mucho tiempo a productores primarios de fruta con empresas exportadoras, consiste en la obligación de “entregar” las mismas, a clasificar por calidad y al pago de una suma de dinero, que se determinara “a resultado” de las ventas operadas en el exterior (“temporada de ultramar”) y mercado interno (en menor medida). Dicho pago se hace “a cuenta” y sujeto a liquidación final al terminar la temporada de ultramar. Se trata de un sistema que se originó y practicó, basado en la confianza de las partes, encaminado al cumplimiento de entregas y prestaciones de tracto sucesivo que hacen a la continuidad y desarrollo de toda la cadena agroindustrial. Comprende, por una parte, la provisión de insumos, crédito para mejoras, inclusión en programas de certificación de calidad, asesoramiento técnico, desarrollo de nuevas variedades, etc. Y por otra, la sujeción a las órdenes de producción (tiempo, residuos, calidades), facturación y “espera” en el pago del precio de la fruta “entregada”, participando del posible resultado que se obtenga de las ventas. “Mecanismos de contratación sobre frutas frescas, su realidad comercial y constitucionalidad del complejo de leyes de transparencia frutícola de la provincia de Río Negro”. 2015. Juan P. Segovia Greco <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49737>

<sup>13</sup> “El texto original de la ley de Arrendamientos y Aparcerías rurales establecía un fuero especial con competencia nacional y dos fases de conocimiento (Conciliatoria y Contenciosa). La Ley N° 17.181 dispuso la disolución de la Cámara Central y las Cámaras Regionales de Conciliación y Arbitraje Obligatorio de Arrendamientos y Aparcerías Rurales y derogando en consecuencia el artículo 46 que trataba la organización de las Cámaras referidas. Las Cámaras, conocidas como Cámaras Paritarias, fueron creadas por la ley 13.246, estableciendo una jurisdicción especial de carácter nacional para los supuestos de conflicto en alguno de los contratos contemplados en la ley, y fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema (ente otras razones, por

una ley general de contratos agrarios<sup>14</sup>, los primeros pasos para hacer valer el crédito, resultarán de impugnar los demás créditos que sean inexactos ante el síndico en protección de la masa de acreedores (art 34. Ley 24522. Período de observación de créditos) para estar a las resultas del informe individual de sindicatura<sup>15</sup> (art 35 LCQ).

Frente a dicho dictamen, el juez al expedirse en la resolución del art 36 LCQ, emitirá su decisión definitiva sobre los alcances del crédito insinuado al pasivo concursal, pudiendo solo impugnarse durante los 20 días posteriores mediante recurso de revisión (art. 37) y ser elevado a Cámara por recurso de Apelación solo en caso de denegatoria. Dicha resolución es trascendental porque dichas acreencias serán definitivas para el cómputo de las mayorías que serán la base del acuerdo (que establecerá las quitas, esperas y plazos).

Frente al escenario de un gran número de productores primarios presentados ante el concurso, que han vendido su producción mediante contratos no escritos y liquidaciones potestativas realizadas por el deudor, considero necesario tomar mano de otros instrumentos jurídicos sustanciales y procesales. Entre ellos la ley provincial 3611 de Río Negro establece el *beneficio de litigar sin gastos* de pleno derecho para el caso de tratarse de un productor primario, permitiéndole plantear el *recurso de revisión* de la ley concursal sin soportar las cuantiosas costas para el caso que no prospere. Además la Jurisprudencia del Superior

---

violación del artículo 67, inc. 11 – actual art. 75, inc. 12- de la Constitución Nacional). El Decreto Ley 1638/63 había derogado anteriormente los artículos 47 a 49 que trataban cuestiones procesales (competencia, pronunciamiento y recursos) del procedimiento ante estas Cámaras". Los contratos regulados en la Ley de Arrendamientos Rurales y Aparcerías: Necesidad de una reforma para adaptar las figuras contractuales a la realidad de la producción agropecuaria argentina. Eugenia L. Bustamante.

-En la Provincia de Río Negro existe un sistema de arbitraje y conciliación para operaciones frutícolas creado por ley 3611. Se establece como organismo mediador la Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola.

<sup>14</sup> El Dr. Francisco I. Giletta ha planteado la necesidad una revisión completa de las leyes que rigen los contratos agrarios y por ende de los principios de "orden público". Ha sostenido en muchas oportunidades la prioridad de sancionar una Ley General de Contratos Agrarios. En 1996 se publicó el Anteproyecto de ley general de Contratos Agrarios de Fernando Brebbia.

<sup>15</sup> Será muy importante, dado que es un órgano imparcial que aconsejará al Juez, la oportunidad de verificación del crédito, su privilegio y por ende su participación en la decisión de un acuerdo definitivo sobre toda la masa concursal.

Tribunal de la Provincia de Río Negro ha establecido la posibilidad de integrar los contratos de compraventa de fruta con los mínimos de la ley 3993<sup>16</sup>.

Con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se incluyen normas positivas de interpretación de los contratos que puede utilizar el juzgador a los fines de integrar los contratos frutícolas impugnados en su alcance y monto. A dicho fin se establece el principio de conservación del contrato (*favor contractus*) art. 1066 CCyC<sup>17</sup>, la diferenciación de contratos paritarios y de adhesión a cláusulas predispuestas<sup>18</sup>, lo cual prohíbe el reenvío a textos y documentos que no se facilitaron a la contraparte del predisponente previa o simultáneamente a la conclusión del contrato. De este modo el deudor concursado (Sociedad Comercial exportadora de frutas) ya no podrá válidamente contestar el traslado de las impugnaciones o revisiones de la LCQ sobre el valor de la fruta, fundándose en liquidaciones a “precios de mercado” (potestativo), ni el juzgador podrá integrar el precio del producto al precio del mercado que indique el deudor.

En éste periodo cobran especial importancia los medios de prueba o indicios que puedan hacer valer para demostrar la existencia del contrato, sus cantidades y precio determinado o determinable. Para ello pueden hacer valer, además de los remitos de entrega, a requerimiento de parte (prueba de informes) o como prueba anticipada, la documentación sanitaria obligatoria sobre el origen y destino de la fruta. La cual se ha presentado en carácter de declaración jurada por razones de trazabilidad<sup>19</sup> del producto exportado. Dicha documentación (la

---

<sup>16</sup> Artículo 1º.- Creación y objeto: Se crea la “Mesa de Contractualización Frutícola”, en adelante la “Mesa”, que tendrá por finalidad definir anualmente los costos y precios, en este caso conforme variedad, calidad y calibre y/o por kilogramo de la fruta de pepita, que regirán para su producción, conservación, acondicionamiento e industrialización, así como las condiciones de pago y las cláusulas de ajuste de los valores, de acuerdo al marco establecido en las leyes número 3460 y 3611, en todo aquello que en la presente norma no se modifique.

<sup>17</sup> Art 1066.-Principio de conservación. Si hay duda sobre la eficacia del contrato, o de alguna de sus cláusulas, debe interpretarse en el sentido de darles efecto. Si esto resulta de varias interpretaciones posibles, corresponde entenderlos con el alcance más adecuado al objeto del contrato.

<sup>18</sup> Art 984 y sgts CCyC.

<sup>19</sup> Trazabilidad: emerge del derecho agroalimentario y vincula la responsabilidad ante el consumidor. Es un “sistema de gestión de información de un alimento, desde su origen hasta el consumidor final”. Tiene su razón de ser en cuestiones de inocuidad, calidad y seguridad alimentaria.

cual no deja de ser prueba documental en poder de terceros) permite conocer el origen<sup>20</sup> y destino de la fruta objeto de contrato, tanto a) hacia atrás b) internamente o en el proceso y c) hacia adelante, tomando como base un código sanitario llamado UMI-UP que para el caso de frutas de pepita debe ser gestionado por cada actor de la cadena a través de un sistema informático de gestión<sup>21</sup> que a partir del año 2015 se puede operar dentro de la página de AFIP con clave fiscal de cada usuario responsable.

En consonancia con la dificultad para probar los créditos frutícolas en un proceso concursal es necesario hacer énfasis en el sistema de leyes protectoras de la cadena de producción de la provincia de Río Negro y los organismos por ellas creados. Se trata de un complejo legal y abonado por copiosa jurisprudencia llamado “Contractualización Frutícola”<sup>22</sup>, que introduce reglas sustanciales de contratación y la posibilidad de fijar precios mínimos por un organismo creado *ad effectum* (mesa de contractualización frutícola).

### **La controversia sobre el *quantum a verificar***

Dentro del universo de créditos que son insinuados al concurso preventivo y que conforman la masa concursal, garantía común de los acreedores, cobra especial importancia los valores dinerarios que se asignen a cada crédito dentro de cada categoría (clasificación y agrupamientos de acreedores en categorías. Art.<sup>23</sup> 41 LCQ). Pues, dentro del período de exclusividad, el deudor ofrecerá una propuesta de acuerdo con las mayorías del art 45 LCQ. Esto es la “mayoría absoluta de los acreedores, dentro de todas y cada una de las categorías, que representen las dos terceras partes del capital computable de cada categoría”. Es

---

<sup>20</sup> Existen diferentes tipos de trazabilidad. En el caso de la manzana y la pera se utilizan todos los tipos, los cuales se mencionan a continuación: 1. Trazabilidad hacia atrás: hace referencia a conocer qué se recibe, cuándo, cuánto, de quién y qué se hizo con los productos al recibirlos. 2. Trazabilidad interna o de proceso: se basa en conocer los productos dentro de la empresa y sus características. 3. Trazabilidad hacia adelante: permite identificar qué, cuándo y cuánto se ha vendido. La trazabilidad hacia atrás describe la recepción del producto, en el caso específico de la manzana y pera, hace referencia al momento de ingreso de la fruta al galpón de empaque.

<sup>21</sup> SIGTRAZA. Sistema integrado de gestión y trazabilidad frutícola.

<sup>22</sup> Ley 3611, Ley 3993 y ley 3460 de la Provincia de Río Negro.

<sup>23</sup> La ley concursal exige como mínimo tres categorías. a) Acreedores quirografarios b) quirografarios laborales y c) privilegiados.



allí donde cobra importancia al valor asignado a los los productos o frutos de las cosechas que se han presentado a verificar, ya que tratándose de un proceso predominantemente inquisitivo<sup>24</sup>, será el órgano jurisdiccional quien estime conveniente reconocer o no los créditos y su valor. Para ello tiene amplias facultades judiciales emergentes del art. 274 LCQ, pudiendo impulsar el proceso y requerir prueba (aún en poder de terceros).

Es trascendental para el deudor concursado, la conformación de mayorías de capital necesarias para la homologación (art 52 LCQ) del acuerdo preventivo (que establecerá definitivamente las quitas y esperas) ya que de no contar con tales, será declarado inexorablemente en quiebra (art. 46 LCQ), coartándose toda posibilidad de solución no liquidativa de la empresa. La celebración de un acuerdo preventivo no contempla la situación particular del productor primario, ya que verá licuado su crédito (que aún impugnado) al recibir un valor exiguo en el monto y en el tiempo, y que a diferencia de otros créditos, afectará la reproducción del ciclo natural del cultivo y toda la cadena agroalimentaria que de ello depende. Además, en caso de allanarse a los mínimos valores liquidados por la sociedad concursada, se le quita la posibilidad de participación en la celebración del acuerdo preventivo por reducir su participación en las mayorías de capital exigidas para la homologación del acuerdo (que en definitiva decidirá cuanto y como le pagarán aquello que produjo con su trabajo).

En el orden provincial se ha planteado dicha controversia a fines de actualizar los valores por compraventa de frutas en el concurso preventivo de su deudor<sup>25</sup>. Como medidas de protección del crédito se ha solicitado la aplicación de legislación agraria de fomento (contractualización frutícola) incorporando los precios mínimos de referencia por ella asignados, a los fines de determinar el

---

<sup>24</sup> El Proceso Concursal en la legislación Argentina tiene los rasgos de a ) Universalidad b) Unicidad y c) Inquisitorialidad. El principio dispositivo suele regir en los procesos que se dirimen cuestiones que afectan intereses privados, y por ende disponibles. En general, el principio inquisitivo rige en los procesos en que están en juego intereses generales (o públicos) y por ello, indisponibles. Adolfo A. N. Rouillon. Régimen de Concursos y Quiebras Ley 24.522. 17a edición. Editorial Astrea 2015.

<sup>25</sup>- Poder Judicial de Río Negro en autos: *Via Fruta S.A y otro S/Concurso Preventivo (Expte N° 9438-J21-15)* y *San Juan del Mirasol S/Concurso Preventivo (Expte N° 4857-J21-11)*.

- Secretaria de Estado de Fruticultura de Río Negro. Exptes administrativos: *Barros Luis C/Via Frutta S.A S/ Mediación (Expte 95/15)*; *Barros Lucas Matías C/ Via Frutta S.A S/ Mediación (Expte N°96/15)*; *Tagliapietra Marta C/ Via Frutta S.A S/ Mediación (Expte N° 97/15)*.

quantum del crédito a verificar por compraventas de frutas<sup>26</sup>. En dicho caso se observa la colisión de *dos intereses contrapuestos*, por un lado la finalidad comercial del contrato (lucro), y por otro la protección del orden público agrario. En el primer caso se da primacía a la autonomía de la voluntad (aunque se trataba de contratos celebrados con cláusulas predispuestas) para la fijación de los precios que constituyen el crédito en el concurso (con base en la libertad de contratación de los arts. 14, 17 y inc 22 CN). En el segundo caso se atiende a la finalidad del contrato y a las notas específicas del contrato agrario y la protección del orden público.

Al igual que en la ley de contratos de arrendamiento y aparcerías rurales<sup>27</sup> (ley 13.246 ref. ley 22.298) nos encontramos, en el caso, frente a contratos que limitan necesariamente el principio de autonomía de la voluntad, propio de una concepción individualista receptada por el Código Civil originario. En ellos se pone acento en la protección de la producción, y de la parte que lleva adelante la explotación, estableciendo reglas de orden público irrenunciable. Así consideramos tan importante la continuación de la producción<sup>28</sup> y estabilidad de la empresa agraria (o del "productor familiar capitalizado") como los principios de derecho concursal que establecen la reorganización de la empresa para superar una situación de crisis.

En el derecho Nacional y Provincial se han dictado normas positivas de fomento que remiten a condiciones y precios mínimos para la producción que pueden ser tenidos en cuenta por el juzgador a la hora de aplicar el derecho en

---

<sup>26</sup> Generalmente se trata de operaciones no celebradas por escrito. Aunque se les da forma netamente comercial, emitiendo remitos, recibos, comprobantes, liquidaciones y facturas. Todas emitidas por las Sociedad Comercializadora, en forma potestativa y que luego son presentadas al concurso como comprobante del precio pactado (del cual no ha participado el productor primario).

<sup>27</sup> Art. 1 "Los preceptos de esta ley son de orden público, irrenunciables sus beneficios e insanablemente nulos y carentes de todo valor cualesquiera cláusulas o pactos en contrario o actos realizados en fraude a la misma".

<sup>28</sup> "... Los principios para la interpretación y ejecución de los contratos agrarios deben comprender: la protección de la producción agropecuaria y de las tierras con vocación agraria, la compatibilidad de las actividades agrarias con el ambiente y los recursos naturales renovables, el ciclo biológico, la intangibilidad de las cosechas y de las situaciones productivas de las explotaciones, así como la protección de la biodiversidad". *La nueva teoría sistemática de los contratos agrarios para el Derecho Agrario Venezolano- Román J. Duque Corredor.*

caso donde el precio no fue determinado o determinado se ha controvertido ello.

Tal es el caso de:

- Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)<sup>29</sup>
- Mesa de Contractualización Frutícola. Río Negro<sup>30</sup>
- Registro Nacional de Transparencia Comercial de Pepitas<sup>31</sup>

### **La especificidad del crédito frutícola y la necesidad de trato diferenciado dentro del pasivo concursal**

El crédito devengado por los productores por venta de sus cosechas no es ajeno a las notas de “Agrariedad” específicas de los contratos agrarios, teniendo en cuenta el uso de la tierra con finalidad productiva y la satisfacción del interés general por sobre la finalidad especulativa y el interés individual. También se desarrolla en un ámbito específico (ámbito rural o predio rural), en un tiempo determinado (año agrícola y ciclo biológico) y mediante sujetos con especiales características (que requieren idoneidad técnica o específica<sup>32</sup>). Es así que por la especificidad de su objeto se encuentra reglamentado por normas imperativas que limitan la autonomía de la voluntad, en cuanto involucra la obtención de recursos naturales renovables. No siendo necesario una declaración legislativa expresa de orden público en tal caso. La CSJN ha establecido: “las disposiciones de orden público no son tales porque se las califique así en las leyes, sino por su

---

<sup>29</sup> La Ley 25.564 de creación del INYM estableció que los precios para el kilogramo de hoja verde de yerba mate y de yerba canchada deben ser acordados dos veces al año. Los montos deben ser establecidos por acuerdo unánime del directorio, aunque en caso de no lograrse, se definirán por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

<sup>30</sup> Ley Pcial Nº 3993. Artículo 1º.- Creación y objeto: Se crea la “Mesa de Contractualización Frutícola”, en adelante la “Mesa”, que tendrá por finalidad definir anualmente los costos y precios, en este caso conforme variedad, calidad y calibre y/o por kilogramo de la fruta de pepita, que regirán para su producción, conservación, acondicionamiento e industrialización, así como las condiciones de pago y las cláusulas de ajuste de los valores, de acuerdo al marco establecido en las leyes número 3460 y 3611, en todo aquello que en la presente norma no se modifique.

<sup>31</sup> Res. 135/2015. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Comercio. Establece un sistema de registración y declaración jurada de operaciones de compraventa de frutas de pepita en el marco del Observatorio de precio creado por ley Nacional 26.992.

<sup>32</sup> Definido por el derogado decreto 145/2001 (mediería frutihortícola) como un “productor especializado propietario o administrador de un fundo preparado para la producción”.

naturaleza, por las causas que determinan su sanción y por los fines que con ella persiguen” (CSJN, LL 48-330).

El crédito frutícola requiere una protección especial dentro del proceso concursal, atento ser insuficientes las reglas de la ley 24.522 (Concursos y Quiebras) para una eficaz realización del mismo y resguardo del orden público agrario. Dicha ley si aplica normas imperativas cuando protege el “orden público laboral”, estableciendo el máximo privilegio de cobro (art. 16 “pronto pago a los créditos laborales”) y un *especial caso de “Salvataje”* (art 48 bis) para el caso que fracase el acuerdo preventivo, permitiendo a los trabajadores en conjunto, hacer valer en sus créditos conforme los mínimos de ley laboral (20.744) para (mediante la constitución de una cooperativa de trabajo) para adquirir las acciones o cuotas representativas del capital social de la concursada. Esta operación es una clara aplicación de orden público y protección especial del crédito laboral frente a los demás categorías de crédito, ya que permite compensar sus acreencias (potenciales) para adquirir el pasivo de su deudor<sup>33</sup>.

Por lo antedicho se advierte la ausencia de un trato diferenciado del crédito frutícola en la ley de Concursos y Quiebras, siendo contemplado solo como crédito quirografario sin privilegio alguno y preterido en el tiempo. Frente a ello, queda subsumido dentro de las reglas procesales y sustanciales de la ley falencial, no advirtiéndose la especialidad de su objeto ni las incidencias de interés general (satisfacción de interés público) que implican la obtención de recursos naturales renovables y la realización de la actividad agraria y actividades conexas.

### **Conclusiones**

El presente trabajo pretende señalar la insuficiencia de la legislación Argentina de Concursos y Quiebras para dar adecuado tratamiento y protección al crédito frutícola dentro del marco de un proceso colectivo. Para ello, y mediante lo expuesto, ensayo soluciones posibles mediante la aplicación del orden público agrario, la jurisprudencia y doctrina agrarista a fin de obtener un decisorio jurisdiccional que contemple la especificidad y fines del crédito frutícola.

---

<sup>33</sup> Circunstancia que está vedada a los demás créditos y que no puede hacer valer el productor frutícola, ya que carece de privilegio y de un régimen especial dentro de la ley concursal.

Frente a las incongruencias de los diversos sistemas legales expuestos y a los disímiles criterios que se utilizan para asignar valores a los créditos por compraventa de frutas, propongo el uso de las herramientas procesales de impugnación de la ley concursal, para obtener (por vía oblicua) la aplicación de normas imperativas agrarias en el caso particular dando primacía a los fines, objeto e instituciones propias del derecho agrario, frente a la fuerza del fuero de atracción del proceso concursal.

Mediante el ejercicio de aquellas defensas, y ante la eventualidad de un pedido de quiebra por parte de los productores impugnantes, se abre un camino posible para dar plena vigencia a los fines que tuvo en miras la legislación agraria y el orden público, entendido este como: "...aquél que con un sentido de equidad ampara el interés general de la sociedad para la realización de un ideal de justicia".<sup>34</sup>

## **Bibliografía**

Adolfo A. N. Rouillon. Régimen de Concursos y Quiebras Ley 24.522. 17a edición. Editorial Astrea 2015.

Alvaro, María Belén. "La producción familiar capitalizada". Presencia y desafíos de persistencia en la estructura agraria del Alto Valle. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49710>

Bianchetti, Alba Esther. Facultad de Derecho, Cs. Sociales y Políticas – UNNE. "Teoría de los Contratos Agrarios. Contratos de estructura asociativa". <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-042.pdf>

Brebbia, Fernando; Malanos, Nancy, "Derecho Agrario", Astrea, Bs. As. 2011.

Campagnale Humberto "Manual teórico práctico de los contratos agrarios privados" edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1983.

Duque Corredor, Roman, "La nueva teoría sistemática de los contratos agrarios para el Derecho Agrario Venezolano", Revista Iberoamericana de Derecho Agrario, 17 de marzo de 2015.

---

<sup>34</sup> SCBA, ED 24-175.

Eugenia L. Bustamante. “Los contratos regulados en la Ley de Arrendamientos Rurales y Aparcerías: Necesidad de una reforma para adaptar las figuras contractuales a la realidad de la producción agropecuaria argentina”  
.www.uca.edu.ar/uca/common/grupo5/files/2015-02-05\_Los\_contratos\_en\_la\_Ley\_de\_Arrendamientos.pdf

Francisco I. Giletta. “El Orden Público en los contratos de Arrendamiento y Aparcería”. [www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artordenpublicoagrario](http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artordenpublicoagrario)

Pastorino, Leonardo Fabio “Derecho Agrario Argentino”. Ed. Abeledo Perrot. 2º edición, 2011.

Pastorino, Leonardo Fabio. “Impactos en el nuevo Código Civil y Comercial en el derecho agrario, en los recursos naturales y en el derecho ambiental”.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50577>

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo Subsecretaría de Planificación Económica Dirección Nacional de Planificación Regional - Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. *Complejo fruta de pepita*, Serie “Complejos productivos”. Diciembre 2014.

# Cambio climático: inundaciones y desarrollo

## Fondo Especial Permanente para respuestas inmediatas en caso de emergencias y desastres naturales en la provincia de Buenos Aires

---

MARÍA SUSANA TABIERES<sup>1</sup>

**Resumen.** En el presente trabajo, se analizan las causas ambientales determinantes en la generación de inundaciones y los efectos que las mismas han producido en distintas regiones de nuestro país. Se analizan las normas emanadas del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, para prevenir y auxiliar a los sectores afectados por las inundaciones y finalmente se concluye con la enunciación de algunas medidas de orden social económico y fiscal, de posible aplicación para acompañar el proceso de protección al ambiente.-

### I. -Introducción

En una apretada síntesis, estimamos oportuno, para el desarrollo del presente trabajo, analizar algunas de las razones que determinan al cambio climático global de las últimas décadas. Los resultados de este fenómeno universal, son entre otros, las inundaciones que a lo largo y ancho del planeta han generado múltiples catástrofes, destrucción y muerte de seres vivos, migraciones de poblaciones amenazadas y deterioro y pérdida de suelos aptos para la producción y el cultivo.

---

<sup>1</sup> María Susana Tabieres, es Dra. en Ciencias Jurídicas y Sociales, Profesora Titular de Economía Política (Cátedra 2) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, investigadora y directora de proyectos de investigación (UNLP).

El cambio climático es el resultante del aumento de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, gases que en su totalidad contribuyen al calentamiento del planeta. Sin detenernos en las especificaciones físicas del fenómeno, está demostrado que el cambio climático es una amenaza al suministro alimentario mundial, a la supervivencia de las especies, además de provocar tormentas de gran intensidad y un incremento significativo del nivel de los océanos, fenómenos que transformarían la vida humana, animal y vegetal en todo el mundo.

Y los efectos del cambio climático, en el ámbito urbano como en el rural y costero, han y son significativos en cuanto a las pérdidas económicas y de sustentabilidad ambiental para la producción, teniendo efectos de gran envergadura en cada país, región, o conglomerado urbano. Como consecuencia de ello, las regiones afectadas han enfrentado según sus posibilidades financieras o tecnológicas, las catástrofes producidas por el cambio climático, de acuerdo a las previsiones con que contaron y según la capacidad de defensa con que dispusieran.

En “La era del desarrollo sostenible”, Jeffrey Sachs<sup>2</sup>, sostiene que el cambio climático es un problema económico y de política pública mundial, el más complejo que se ha enfrentado la humanidad, por ser un problema *absolutamente global*. Sostiene este autor, que el propio fenómeno y sus consecuencias tienen la misma entidad que el peligro de la aniquilación nuclear y las pandemias masivas. No hay pueblo o región que no se halle amenazada por las consecuencias del fenómeno, el que de no ser enfrentado también a niveles globales y locales, tendrá consecuencias de altísimo riesgo vital.

Al decir de Sachs, todos los pueblos han contribuido al aumento de los GEI, aunque es indudable que las emisiones van ligadas a los niveles de ingresos de los países o regiones, ya que a mayor industrialización o actividad económica se generan mayores emisiones, mientras que a menores ingresos o sea los países pobres, producen menores emisiones. Sin embargo, estos son inversamente afectados por el fenómeno, ya que sufren con mayor intensidad los efectos del

---

<sup>2</sup> Sachs Jeffrey, “La era del desarrollo sostenible”, página 459 y sgtes. Primera edición 2015, Editorial Deusto, Madrid España.



cambio climático por su vulnerabilidad, por la menor acumulación de tecnología y escasas posibilidades financieras para prevenir y solucionar los efectos de las catástrofes ambientales.

Con este marco general del problema, son muchos los interrogantes que se plantean a niveles mundiales y locales, y son notorias las dificultades para encontrar medidas correctoras globales.

Las Convenciones Marco de las Naciones Unidas, sobre cambio climático firmadas en Río de Janeiro en 1992 y en París en 2015, dan una muestra del largo camino recorrido, de las diferentes motivaciones, intereses, propuestas y disparidad de opiniones, sobre el o los caminos a seguir en la concertación de medidas globales, para paliar los efectos del cambio climático. Con el acuerdo de París, se ha dado un paso importantísimo al acordarse, "mantener la temperatura media mundial por debajo de dos grados centígrados respecto a los niveles preindustriales". Así, cincuenta y cinco países representantes del 55 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero ratificaron el acuerdo, destinado a sustituir al Protocolo de Kyoto.<sup>3</sup>

Es importante destacar que el nuevo paso dado en el camino de los acuerdos mundiales para atenuar los gérmenes del cambio climático, los países desarrollados deben proporcionar apoyo financiero a las naciones en vía de desarrollo para la reconversión energética. Así, el documento establece la suma de 100 mil millones de dólares anuales como "mínimo" a los montos aportados por los países ricos. Se acordó que la suma se actualizará en 2025.

## II.- Inundaciones

De acuerdo a los informes emitidos por el panel intergubernamental de Yokohama Japón<sup>4</sup>, el cambio climático afectará a las personas, las sociedades y los

---

<sup>3</sup> CHINA El primer emisor mundial (aproximadamente 1/4 de las emisiones) se comprometió, por primera vez, a estabilizar sus gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 a más tardar. ESTADOS UNIDOS El segundo contaminador mundial quiere reducir entre 26% y 28% sus emisiones de aquí a 2025. UNIÓN EUROPEA A principios de marzo, la UE (aproximadamente el 10 por ciento de las emisiones mundiales, en tercera posición) anunció su plan de reducir al menos en un 40 por ciento en 2030 sus emisiones respecto a 1990.

<sup>4</sup> 31 de marzo, 2014 — El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, dio a conocer hoy en Yokohama, Japón, un informe en el que se señala que el efecto de

ecosistemas ya que “son vulnerables en todo el mundo, pero la vulnerabilidad es diferente en los distintos lugares del planeta”.

En relación al territorio de nuestro país, los expertos informantes de Yokohama, estiman que se producirán alteraciones climatológicas que acentuarán las lluvias regionales de las zonas costeras y las sequías en las zonas del oeste cordillerano. Se sostiene además que los desbordes de los ríos y los afluentes que alimentan el sistema de los grandes ríos de la Mesopotamia, como los ríos de la llanura pampeana, serán causa de inundaciones que podrán repetirse periódicamente “con intensidad creciente”. Finalmente al referirse Al sistema glaciar argentino, el mencionado informe, sostiene que se producirá un retroceso de los glaciares y como consecuencia de todo ello, la caída de los rendimientos de la producción agrícola.

Corroborando las previsiones referidas, el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (Ianigla)<sup>5</sup> señala que en los” glaciares andinos, particularmente en Mendoza, hay retracción de los glaciares y disminución de las precipitaciones de hasta un 50%. La situación es crítica con sequías en el norte de la Patagonia y tiene una incidencia muy marcada en la disponibilidad de agua de la región."

De acuerdo a los expertos del Ianiglia, “los efectos del cambio climático serán heterogéneos, así algunas regiones tendrán demasiada agua; otras, no la suficiente, pero el proceso es tan complejo que no todas sus consecuencias son negativas, y tampoco dependen solamente de los factores climáticos. El aumento de las precipitaciones multiplica la frecuencia de inundaciones, pero también permitió la extensión de la frontera agrícola hacia el Oeste y hacia el Norte, y el gran aumento de la producción del campo”.

No obstante la posibilidad de la extensión de la producción agrícola, las inundaciones producidas en el centro sur de Santa Fe, el norte bonaerense y el este de Córdoba , calculadas en 3,5 millones de hectáreas afectadas por este

---

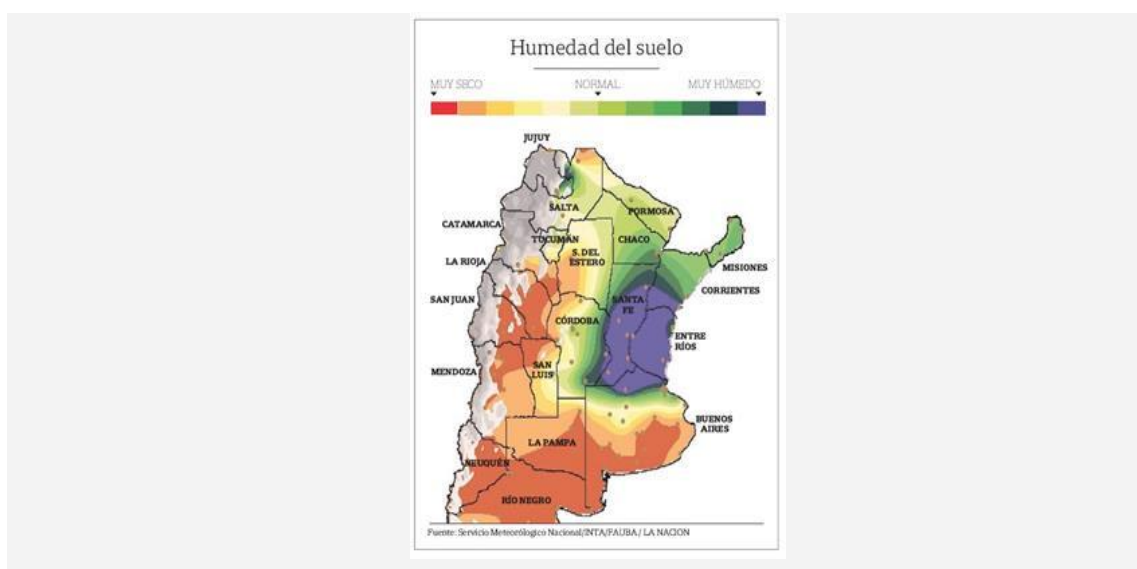
invernadero produce problemas que ya se pueden constatar en los continentes y en los océanos y que sus consecuencias pueden ser “graves, generalizadas e irreversibles”.

<sup>5</sup> El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) es una Unidad Ejecutora dependiente del CONICET, de la Universidad Nacional de Cuyo y del Gobierno de la Provincia de Mendoza.

fenómeno, reportan innumerables pérdidas económicas en el sector primario de la agricultura, la ganadería y la lechería.

De acuerdo a estimaciones de la de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, en toda la zona central del país, se hacen 12,5 millones de hectáreas de soja, casi el 65% de la siembra total proyectada a nivel país. Por lo que en la región mencionada, hay 700.000 hectáreas con soja en problemas, por las inusuales lluvias y las inundaciones producidas. Un ejemplo de ello son los registros del INTA, que dan cuenta que en Marcos Juárez entre el 1° de diciembre pasado y el 16 del actual llovieron 408 milímetros, 120% más que el promedio usual de la época. A este fenómeno se adunan las características estructurales de territorio y deficiencias de inversión de capital, que ante el desequilibrio ecológico no logran prevenir las catástrofes que afectan con mayor periodicidad, en el ámbito rural y también al ciudadano.

En este marco general, muchas otras regiones no enunciadas en este trabajo, se encuentran afectadas por las inundaciones sin que por ello dejemos de tenerlas en cuenta al tiempo de analizar los efectos económicos regionales y nacionales, que estas catástrofes ambientales generan.



De acuerdo al mapa de las regiones afectadas por las inundaciones, y según el análisis realizado por el Licenciado en Economía y Administración Agraria Pablo Ginestet, en nuestro país hay afectadas 1.063.452 hectáreas en Buenos Aires (en el Norte y el Oeste), 821.463 hectáreas en Santa Fe (sobre el centro sur) y 483.307

hectáreas en el este de Córdoba. Y según explicó, de los casi 2,5 millones de hectáreas comprometidas, 351.491 hectáreas están inundadas, 1.440.603 hectáreas anegadas y 588.821 hectáreas saturadas<sup>6</sup>.

De acuerdo a las estimaciones referidas, el experto señala que: “si bien no parece una superficie importante, vale tener en cuenta que, respecto del año pasado, la siembra de la soja en el país está cayendo en 800.000 hectáreas y éstas 700.000 hectáreas las que le agregan incertidumbre al resultado final de la campaña. “La mitad de esas 700.000 hectáreas están con un alto riesgo de perderse, el resto, de no complicarse más la situación, tendrá menores rindes. En maíz, consignó, que sobre unas 180.000 hectáreas ya comprometidas al menos 100.000 están con riesgo de perderse”.

De acuerdo a los registros del INTA, en Marcos Juárez, en los finales del año 2016 y comienzos del presente año, entre llovieron 408 milímetros, 120% más que el promedio de la época, mientras que en Coronel Suárez para el mismo período cayeron 62 mm, 51,1% menos de lo que debería llover de promedio. En tanto, en Azul hubo en ese lapso 69 mm, 55% menos de lo que debería registrarse y en igual sentido, se ha extendido la sequía en el sureste de la región pampeana de la Provincia de Buenos Aires.<sup>7</sup>

Es indudable que las estimaciones del panel de Yokohama Japón, han sido corroboradas por las alteraciones del clima, las lluvias e inundaciones como también las sequías producidas en el territorio nacional. Como aseveran los expertos de la Fundación Bariloche, las predicciones climáticas tienen mayor o menor robustez de acuerdo con el número de estudios que corroboran los resultados. El tema es saber si los cambios climatológicos que afectan el ambiente que se van a profundizar en el futuro o no. Todo indica que los problemas ambientales se agudizaran si no cambian las causas que generadoras de los mismos.

---

<sup>6</sup> LA NACION, 19/1/2017. Datos aportados por el Lic. Pablo Ginestet, experto de la firma de servicios de imágenes y análisis Rípear y miembro por Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) en la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

<sup>7</sup> LA NACION, 19/1/2017, Sección campo, informe sobre lluvias e inundaciones.

### **III.- Política ambiental en la provincia de Buenos Aires**

Frente a la magnitud de las inundaciones recientes en la Provincia de Buenos Aires, el gobierno Provincial ha tomado la iniciativa de avanzar con políticas de emergencia y prevención ante futuras inundaciones y otros desastres originados por el cambio climático.

En el orden nacional a través del SIFEM (Sistema Federal de Emergencias) y el Fondo de Compensación Ambiental (FCA) (ley 25.675) de acuerdo a lo establecido en el art. 34, “el fondo coordina y articula con las Provincias la atención de emergencias ambientales; asimismo, la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente .Las autoridades, podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado”. Además la normativa nacional, prevé que en casos de catástrofes o riesgo de las mismas, se permite hacer transferencia de partidas presupuestarias del fondo a otros organismos provinciales.

No obstante lo establecido en relación a la transferencia de fondos nacionales, en la Provincia de Buenos Aires, por Decreto 189/2016, se creó un Fondo Especial Permanente que transfiere viabilidad presupuestaria a los Municipios, a fin de dar respuesta inmediata, durante estados de emergencias y/o desastres naturales.

Los objetivos de la política de prevención y financiación para las emergencias ambientales, se especifican en el articulado del decreto de creación del Fondo Especial Permanente.

Así el Artículo 1 establece: “Autorizar la constitución de un Fondo Especial Permanente para el incremento en la capacidad de respuesta Provincial, de PESOS ONCE MILLONES (\$11.000.000,00), destinado a optimizar las acciones de asistencia, mitigación y respuesta necesarias en consecuencia en las zonas afectadas durante estados de emergencias y/o desastres naturales declarados por el Poder Ejecutivo”.

Artículo 2.- Determinar que el Fondo creado por el artículo anterior se conformará con recursos de Rentas Generales y autorizar al Ministerio de Economía para que, en función de una emergencia y/o desastre natural

declarado, efectúe las adecuaciones que resulten pertinentes, enmarcadas la normativa presupuestaria vigente, para atender el gasto que demande la implementación del mismo..... Artículo 4.- La disposición del Fondo, se llevará a cabo con la autorización expresa de ambos Ministros Secretarios mencionados en el artículo 3 y cuando en el marco de una emergencia y/o desastre natural declarados se acrediten algunos de los siguientes parámetros en la zona afectada: a) Imposibilidad real de brindar asistencia local, con recursos materiales y humanos propios de cada jurisdicción municipal. b) Dificultad para afrontar la movilización de recursos materiales y humanos de apoyo, desde municipios vecinos a la jurisdicción afectada. c) Necesidad de adquisición y/o arrendamiento, por agotamiento de stock de material de emergencia y equipos de ayuda humanitaria, a nivel provincial. d) Impedimento para afrontar la movilización de recursos y personal perteneciente a distintas Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.) que hubieran suscripto previamente un convenio de colaboración y asistencia con la Provincia de Buenos Aires para la intervención en casos declarados de emergencia y/o desastres naturales. Artículo 5.- Facultar a los Señores Ministros Secretarios en los Departamentos de Economía y Coordinación y Gestión Pública a ejecutar obras y contratar la prestación de servicios o suministros, con destino a prevenir y/o solucionar la situación de emergencia y/o desastre natural o reparar los perjuicios causados por éstos, en los casos en que se encuentre comprometida la seguridad o la salud de personas o, en forma inminente, la integridad de los bienes de dominio del Estado o de los particulares si el deterioro o destrucción de éstos afectare o pudiere afectar el interés público. Artículo 6.- Todo equipo, material, bien y/o servicio, que se adquiriera por aplicación del presente Decreto, será registrado y administrado bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. Artículo 7.- Facultar al Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, a dictar las normas complementarias y aclaratorias que fueren necesarias para su correcta implementación.....”

Con el objetivo de consolidar mediante la sanción de una ley, la creación del Fondo Provincial Permanente para la atención de emergencias y desastres Naturales, se ha presentado un proyecto de ley en el Parlamento provincial.

En los considerando del proyecto se puntualizó que “ante las gravosas consecuencias para los habitantes de las zonas que afectan y el lamentable pronóstico de que indudablemente se seguirán repitiendo como consecuencia del cambio climático que viene padeciendo nuestro planeta, es necesario contar con recursos específicos para atender la contingencia y mitigar los efectos de estos desastres naturales”.

El proyecto prevé destinar una partida especial de 100 millones de pesos del presupuesto 2017 para conformar el fondo e incrementarlo, en la medida de las necesidades que surjan, hasta 200 millones. La normativa proyectada, autoriza al Ejecutivo a aumentar el endeudamiento público para tal fin. A partir del año próximo el fondo se compondrá por una suma equivalente al 1% del presupuesto destinado al Ministerio de Desarrollo Social por la Ley del presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires. El proyecto de ley propuesto para su tratamiento, contempla que ARBA conceda planes especiales de pagos, así como quitas o condonaciones a contribuyentes afectados, además de líneas crediticias excepcionales y con tasa preferencial a otorgar por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Sin hacer un análisis sistémico del Dto. 189/2016 y del proyecto legislativo en tratamiento, surge la insuficiencia de los fondos destinados por el Dto. mencionado ante los requerimientos de la emergencia de las inundaciones en las zonas de producción agrícola. Por su parte, los fondos propuestos por el legislativo indican un positivo cambio para el futuro, ante la decisión de conformar fondos permanentes, para enfrentar con políticas públicas activas, la problemática del cambio climático y sus consecuentes inundaciones.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, las inundaciones y sequías como determinantes de una fuerte caída de la producción agrícola, son la razón indicativa para atender la emergencia ambiental que merma una de las fuentes fundamentales de los ingresos de la Provincia y la Nación.

Por otra parte es indudable que en el futuro, si no se atienden las causas determinantes del aumento del calentamiento global, todos los recursos financieros serán insuficientes para enfrentar las consecuencias descriptas.

En la actualidad, la Nación y las Provincias frente al aumento del gasto por emergencias ambientales deberán mantener preventivamente, activos fondos de reserva para las crisis, sino también sostener un plan de aumento de la producción energética no contaminante, como base del crecimiento de la producción agrícola e industrial que Argentina requiere en un posible camino al desarrollo sostenible.

No ha de olvidarse que frente a la gravedad de las catástrofes ambientales y la falta de fondos acumulativos de reserva, a los Estados le quedan dos recursos inmediatos para enfrentar la crisis: endeudamiento público o aumento de la presión fiscal. Y a ellos se recurre inevitablemente, por urgencia de las coyunturas e imprevisión de políticas públicas. Ninguno de estos caminos es deseable.

#### **IV.- Conclusiones**

A modo de reflexión final, y considerando el marco general que rodea al problema medular de las inundaciones y sus consecuencias para la producción agrícola, debo recordar que gran parte de la argumentación teórica de las razones de la existencia del cambio climático, son esgrimidas aduciendo que el sistema capitalista es la razón misma del origen del cambio climático y sus consecuencias.

Así, considerando que el sistema capitalista que se mueve con la lógica del beneficio privado y la maximización del mismo, es dudoso que pueda ser garante de un desarrollo sostenible como originariamente ha sido definido por el informe Brundtland. También es oportuno mencionar que a partir de la primera revolución industrial hasta nuestros días, los determinantes del calentamiento global han sido los recursos energéticos contaminantes esenciales para el funcionamiento de los procesos de la producción.

Ahora, si bien no es objeto de este trabajo ahondar en el planteo teórico sobre los efectos sistémicos del capitalismo, en los procesos productivos que determinan finalmente los desastres ambientales, como es el caso de las inundaciones, nos preguntamos cómo es posible que sólo el sistema de producción capitalista sea el responsable del deterioro permanente y progresivo



del medioambiente? Entendemos que el problema excede al sistema y comprende a todas las formas sistémicas de producción.

Prueba de ello, son China y los Estados Unidos de Norteamérica, dos países antagónicos en la conformación sistémica de su organización económica y primeros en el ranking por el volumen de emisiones de gases contaminantes. También hay que recordar que ambos países han mostrado gran resistencia a lo largo de tres décadas, para acordar internacionalmente la reducción de gases contaminantes.

Dicho esto, y yendo al núcleo del problema que plantean las inundaciones a nivel nacional y regional, bástenos decir en relación a las inundaciones como efecto del calentamiento global, que las medidas coyunturales como lo son los fondos de reparación y prevención de las catástrofes naturales, no deben ser las únicas políticas públicas para enfrentar la crisis ambiental. El modelo ha de ser más amplio y de proyección para el largo plazo, porque como afirma el panel de expertos de Yokohama, las inundaciones en nuestro territorio irán en aumento y perdurarán en el tiempo. Sólo un proceso de cooperación entre el sector productor agrícola e industrial y el de las políticas públicas, que tengan objetivos de largo plazo, uniformes, solidarios y efectivos, pueden impulsar a un cambio en la defensa y prevención de las inundaciones. La utopía puede ser realidad si;

- Se reformula el modelo energético nacional, con inversiones en la producción de energías limpias.
- Se implementa un plan fiscal de premios y castigos a la producción basada en modelos productivos de protección ambiental.
- Se enfrente definitivamente y con el sustento de normas nacionales de aplicación estricta, basada en los premios y castigos fiscales, en el sistema de aprovechamiento de los desechos y tratamiento de los residuos domésticos, industriales y biológicos.
- Se establece un plan nacional de para indicar a las “tierras aptas” para los asentamientos poblacionales que no corran peligro de inundaciones.

- Se implemente a nivel nacional un programa a través de las redes sociales y los medios de comunicación para la toma de conocimiento de las medidas que beneficien el cuidado del ambiente

Y son muchas otras las medidas que deberían tener entidad nacional, para poder atacar el problema central del deterioro del ambiente y consecuentemente de las inundaciones.

Es hora de reflexionar sobre las externalidades ambientales que el mercado enfrenta, como también sobre la planificación del sistema productivo de los países, para comprender que las catástrofes ambientales como las inundaciones no distinguen sobre las condiciones sistémicas que las producen. Siendo ello así, podemos concluir que el futuro ya es presente, y que solo un cambio en las formas de producción, organización y decisiones a tomar, mas allá del sistema económico adoptado, aminorarán los efectos del cambio climático que amenaza a todas las especies vivas del planeta.

### **Bibliografía**

Sachs, Jeffrey, La era del desarrollo sostenible, Primera edición Editorial Deusto, Madrid, España.

Martinez Peinado, Javier y Vidal Villa José María: Economía mundial, Primera edición Graw Hill Editores, Madrid, España.

LA NACION, Sección campo, informe sobre lluvias e inundaciones, e informe del Ianiglia sobre glaciares en la región de Cuyo.19/1/2017.

ONU: Informe del panel del grupo de expertos sobre el cambio climático, reunidos en Yokohama, Japón.31/3/ 2014.

<http://elretratodehoy.com.ar/2017/04/19/buscan-crear-por-ley-un-fondo-permanente-para-atender-desastres-naturales/>

# Contrato de maquinaria agrícola en el noroeste de la provincia de Buenos Aires

---

ADRIÁN ULLUA<sup>1</sup>

**Resumen.** En el presente trabajo se aborda el contrato de maquinaria agrícola, citando a diversos autores y su encuadre jurídico. Los cambios introducidos en el nuevo Código Civil y Comercial. La tipicidad de este tipo de contratos y las modalidades de cómo se desarrolla en el noroeste de la provincia de Aires. Para este último punto se ha utilizado el método de entrevistas, tanto a contratistas como productores agropecuarios, para tratar de vislumbrar, si se trata de contratos atípicos o subtipos contractuales.

## Contrato de maquinaria agrícola

Al empezar a hablar de este tema, es necesario recurrir a la doctrina agrarista, para definir que se considera contrato agrario y que es el contrato de maquinaria agrícola.

Para Vivanco, contrato “es todo aquel acuerdo de voluntad común destinado a regir los derechos de los sujetos intervinientes en la actividad agraria con relación a cosas o servicios agrarios<sup>2</sup>, en las que se destaca como elemento caracterizante no el uso y el goce del fundo rural, sino la finalidad productiva.

En tanto Pastorino da la siguiente definición “entiendo por contrato agrario a todo acuerdo de voluntades que está destinado a la actividad agraria –principal o accesoria- o tiene por objeto un bien agrario, siendo éstos los motivos que dan origen a su tipicidad legal o social y fundan la especialización, mientras no puedan encuadrarse por nuestro derecho positivo vigente, en otra rama del

---

<sup>1</sup> Alumno de grado, ayudante alumno en la Cátedra I de Derecho Agrario de la FCJyS (UNLP).

<sup>2</sup> Antonino C. Vivanco. Teoría de derecho agrario. Tomo II. Las instituciones jurídicas agrarias. Capítulo primero: Relaciones jurídicas agrarias convencionales. Ediciones Librería Jurídica. La Plata. 1967. Pág. 407

derecho<sup>3</sup>". Por lo que además de la finalidad productiva se va a requerir el elemento tipicidad.

Sobre el contrato de maquinaria agrícola, Humberto Campagnale (H) ha dicho, "...la relación jurídica agraria convencional en virtud de la cual una sujeto agrario requiere una realización técnica profesional de un tercero tenedor legítimo de la maquinaria agrícola que se usara para su realización, a fin de que este proceda a efectuar las tareas técnicas agrarias solicitadas sin desnaturalizar el recurso natural, mediante una contraprestación libremente convenida entre las partes, consistentes en el pago de un precio en dinero o en especie <sup>4</sup>".

Mientras Alfredo Diloreto define estos contratos explicando que "el contratista rural o locador de obra toma a su cargo la realización en un predio cuya tenencia, posesión o propiedad pertenece a otro, llamado locatario rural, una o más tareas culturales y obras, o la totalidad de ellas, dirigidas a la obtención de frutos agrícolas y/o su recolección, la que realiza mediante la utilización de maquinarias, herramientas o equipos rurales y mano de obra propia de que dispone sin que medie relación de dependencia con quien las solicita. A cambio de una retribución consistente de un precio en dinero, un porcentaje de los frutos o una cantidad fija de ellos<sup>5</sup>".

Juan José Staffieri al tratar las nuevas normativas del contratista rural bajo la órbita del nuevo Código Civil y Comercial nos dice, "si bien la figura del contratista rural no tiene una regulación específica coincidimos como gran parte de la doctrina, que estamos en presencia de una locación de obra regulado en nuestro Código Civil en los art 1629 a 1647"<sup>6</sup>.

Ya en el viejo Código la figura quedaba comprendida en la locación de obra partir del art 1623, "tiene lugar cuando una de las partes se obligare a prestar un

---

<sup>3</sup> VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Rosario. p. 107.

<sup>4</sup> Humberto Campagnale (H.).Manual teórico-práctico de los contratos agrarios privados. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.1983. Pag. 323.

<sup>5</sup> Alfredo Diloreto en Derecho Agrario Argentino. Leonardo Fabio Pastorino. Capitulo II. Contratos agrarios más característicos. Editorial Abeledo Perrot. Buenos aires.2009 Pág. 463.

<sup>6</sup> Juan J. Staffieri. Las nuevas normativas del contratista rural bajo la órbita del nuevo Código Civil y Comercial (Ley Nº 26.994). Derecho agrario y ambiental. Perspectivas. En homenaje al Dr. Osiris A. Jantus. Resistencia: Contexto.2015. Pág., 232.

servicio y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero. Los efectos de este contrato serán juzgados por las disposiciones de este código sobre las "obligaciones de hacer". Y el artículo 1629, Puede contratarse un trabajo o la ejecución de una obra, conviniendo en que el que la ejecute ponga sólo su trabajo o su industria, o que también provea la materia principal.

Para el Alfredo Diloreto "si es la ejecución de una obra o sea la utilidad que puede resultar de ese servicio o trabajo se trata de una obligación de resultado. En este último caso, el locador realiza un trabajo para otra persona sin estar a su servicio, ni bajo su dependencia y sin poner a su disposición el tiempo de trabajo que no esté circunscripto a realización de la obra<sup>7</sup>".

Siguiendo al mismo autor, la características de este contrato son:

a) Conmutativo: porque las ventajas reciprocas se aprecian y calculan desde el momento mismo de la celebración.

b) Consensual: porque sus efectos se producen desde que las partes manifiesten recíprocamente su consentimiento sin necesidad de observar formalidad alguna (art. 1140, Cód. Civil)

c) Bilateral: porque engendra obligaciones reciprocas a cargo del locador de obra o contratista, del locatario, propietario, arrendatario u ocupante legal: el primero realiza la obra convenida y el segundo paga el precio convenido (art. 1138, Cód. Civil)

d) Oneroso: porque las ventajas que se procuran una y otra de las partes no les es concedida sino por una prestación que ella le ha hecho (art. 1139, Cód. Civil).

e) *Intuitu personae*: porque son tenidas en cuenta las características de la persona que ha de realizar la obra en el momento de celebrarlo<sup>8</sup>".

Los artículos nombrados son del Código Civil derogado.

El autor continuo expresando "conforme a las modalidades actuales de contratación no siempre es pactado en dinero sino que puede consistir en un

---

<sup>7</sup> Alfredo Diloreto. Revista Anales Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Año 4. N° 37. Editorial Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, 2007. Pag. 30.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pag. 30.

porcentaje de los frutos obtenidos o en una cantidad fija de ellos<sup>9</sup>". Cuestión que será relevante más adelante al analizar la tipicidad de este tipo de contratos, dado que no solo se paga en dinero, sino que se realizan "canjes" o pagos en gasoil.

### **Cambios introducidos por el Código Civil y Comercial (Ley 26.694)**

El nuevo Código Civil y Comercial introdujo al regular los contratos en particular en él, Título IV, Capítulo 6, Sección 1º, "Disposiciones comunes a las obras y servicios". Lo llama contratista o prestador de servicios, no locatario, aun así la caracterización dada por Diloreto entra con precisión de molde en el art.1251 del CCyCN, a pesar de haber sido realizada antes de la última reforma. Sin dudas realiza tareas culturales y obras dirigidas a la obtención de frutos agrícolas y/o su recolección, (siembra, pulverización, y cosecha), mediante el uso de maquinaria. El artículo lo define así, "hay contrato de obra o de servicios cuando una persona, según el caso el contratista o el prestador de servicios, actuando independientemente, se obliga a favor de otra, llamada comitente, a realizar una obra material o intelectual o a proveer un servicio mediante una retribución. El contrato es gratuito si las partes así lo pactan o cuando por las circunstancias del caso puede presumirse la intención de beneficiar." Establece la presunción de onerosidad, salvo que las partes pacten lo contrario.

Por otra parte el art.1252 del CCyCN, nos dice que si hay duda sobre la calificación del contrato Se considera que el contrato es de obra cuando se promete un resultado eficaz, reproducible o susceptible de entrega. En este caso el contratista se compromete a un resultado eficaz, que es levantar la cosecha y llevar a cabo las labores necesarias para hacerlo. Esteban Javier Arias Cáu y Matías Leonardo Nieto al realizar su comentario, en el Código Civil y Comercial de Rivera, plantean "la auténtica divisoria de aguas está dada por el compromiso de eficacia de un resultado, esto es, que la funcionalidad tenida en miras se cumplirá acabadamente<sup>10</sup>". Staffieri, sobre este punto también comenta, "la distinción

---

<sup>9</sup> Obra citada, pag.31.

<sup>10</sup> Esteban Javier Arias Cáu y Matías Leonardo Nieto. Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo IV. Julio Cesar Rivera-Graciela Medina. Editorial La Ley. Buenos Aires, 2014. Pag.9

fundamental entre ambos tipos de contratos la da precisamente la eficacia de un resultado<sup>11</sup>”.

Es acorde a lo que dice el art. 1253 del CCyCN: “a falta de ajuste sobre el modo de hacer la obra, el contratista o prestador de los servicios elige libremente los medios de ejecución del contrato.” Staffieri dice respecto de esto que “consagra, entonces, la “discrecionalidad técnica” siendo la regla en el trabajo autónomo, ante la ausencia de instrucciones determinadas y precisas por parte del comitente<sup>12</sup>”. El derogado artículo 1632 del C.C., decía: “a falta de ajuste sobre el modo de hacer la obra...el empresario debe hacer la obra según la costumbre del lugar, o ser decidida la diferencia entre el locador y locatario, en consideración al precio estipulado”. Lo que cambio con el nuevo Código, es que ahora existe una presunción legal.

“ARTICULO 1255.- Precio. El precio se determina por el contrato, la ley, los usos o, en su defecto, por decisión judicial.

Tercer párrafo. Si la obra o el servicio se ha contratado por un precio global o por una unidad de medida, ninguna de las partes puede pretender la modificación del precio total o de la unidad de medida, respectivamente, con fundamento en que la obra, el servicio o la unidad exige menos o más trabajo o que su costo es menor o mayor al previsto, excepto lo dispuesto en el artículo 1091”.

Según Staffieri “el precio constituye la contraprestación por la obra prestada por el contratista y por lo general estará previsto en el contrato, estableciéndose criterios supletorios que permitan su determinación siendo en este caso el contrato también válido<sup>13</sup>”. Para el citado jurista con respecto al último párrafo del artículo: “la contratación por “ajuste alzado es una modalidad de la locación de obra a ella debe entenderse referida la expresión “precio global”. En este caso se establece un precio fijo insensible a las variaciones de costos y unitario por la totalidad de la obra. El riesgo lo asume el hoy llamado contratista o prestador del servicio a contrario sensu tampoco el comitente podrá pretender una reducción

---

<sup>11</sup> Obra citada, pag. 233

<sup>12</sup> Obra citada, pag. 234

<sup>13</sup> Obracitada, pag. 235

del precio a pagar si los costos disminuyesen, salvo que ocurre como reza la norma por el art. 1091 que regula la teoría de la imprevisión. Caso contrario implicaría una modificación del contrato<sup>14</sup>”.

“ARTICULO 1256.- Obligaciones del contratista y del prestador. El contratista o prestador de servicios está obligado a:

a) ejecutar el contrato conforme a las previsiones contractuales y a los conocimientos razonablemente requeridos al tiempo de su realización por el arte, la ciencia y la técnica correspondientes a la actividad desarrollada....;

c) Proveer los materiales adecuados que son necesarios para la ejecución de la obra o del servicio, excepto que algo distinto se haya pactado o resulte de los usos;...”.

Inciso a) “Si bien se ha dejado de lado la referencia del precio como pauta orientativa de la forma de realizar la tarea encomendada si podemos decir que el precio estipulado puede ser tomado como una pauta “orientativa” de la forma de realizar las tareas cuando las mismas puedan ser realizadas de diversas maneras<sup>15</sup>”.

Con respecto al inciso c, el artículo 1629 del C.C. decía que podía comprometerse a realizar las tareas encomendadas, o también a proveer los materiales., lo que era algo optativo.

ARTICULO 1257.- Obligaciones del comitente. El comitente está obligado a: a) pagar la retribución;

En este artículo también hubo cambios porque el 1636 del viejo C.C., establecía, que si no hubiera sido acordado en el contrato el momento del pago, se debía hacer al entregar la obra. La actual normativa solo establece la obligación del comitente de pagar la retribución.

Con el actual artículo 1260 del Código Civil y Comercial de Nación, también hay cambios con respecto al 1496 del Código de Vélez, que nos decía: “los derechos y obligaciones que nacen del contrato de locación pasan a los herederos del locador y del locatario”.

---

<sup>14</sup> Obra citada, pag. 236.

<sup>15</sup> Obra citada, pag. 237.



El actual artículo 1260 dice: “Como “regla” el contrato se extingue por la muerte del contratista porque precisamente puede suceder y de hecho sucede casi siempre, que se hayan tenido en cuenta sus cualidades personales para contratarlo y por lo tanto ya no exista interés en proseguir la obra. En dicho caso se prescribe que el comitente debe abonar a los herederos el costo de los insumos ya comprados y/o cualquier otra compra que el contratista haya realizado para ejecutar la obra encomendada como así también la parte proporcional del precio pactado de acuerdo al porcentaje ejecutado del total de la obra.

### **Tipicidad del contrato con respecto al nuevo Código Civil y Comercial**

Leonardo Pastorino expresa que: “el tipo no es privativo del campo de lo jurídico ni, dentro de este campo, lo es de una sola de sus especialidades o ramas<sup>16</sup>...”. Citando a Rezzonico prosigue, “El fenómeno de la tipicidad es un “proceso organizativo” por el cual la ley aísla un “determinado acontecer que emerge de un volumen social”, lo “reconoce” y lo dota de sentido y consecuencias. Crea de tal modo el tipo, mientras que la tipicidad es el lazo de unión entre la conducta, hecho o fenómeno y el tipo jurídico<sup>17</sup>.” “... El tipo contractual es “la regulación legal, sistemática, extraída normalmente del conjunto de rasgos que presenta un contrato en la vida empírica, los que son aislados e inductivamente elevados a categorías descriptivas abstractas y flexibles, estructuradas con función ordenadora, comúnmente no forzosa. El tipo es más que la suma de características de determinadas figuras, aparece como un cuadro significativo compuesto de partes pero solo aprehensible en su generalidad. Esta regulación sistemática con función ordenadora es lo que distingue al tipo del contrato nominado del artículo 1143 del Código Civil. Para esa norma “los contratos son nominados, o innominados, según la ley los designe o no, bajo una denominación especial”. Es decir que solo basta con que la ley los “nombre”, mientras que el tipo implica que la ley describa los elementos más relevantes del supuesto con una cierta flexibilidad que deje campo a la libertad de las partes para diseñar los

---

<sup>16</sup> Leonardo Pastorino. Fuero Agrario. Especial tratamiento del ordenamiento jurídico de la provincia de Buenos Aires. Editorial Scott, La Plata, pag.64.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 65.

confines individualizadores de su contrato. El tipo es un molde al cual el contrato individual no tiene por qué responder rígidamente como en el tipo penal<sup>18</sup>. Por otra parte también tenemos los subtipos de contratos, que Enrique Máximo Pita “los contratos típicos pueden contener en su seno variantes regulatorias dotadas de cierta autonomía y especificidad que permite calificarlas como “subtipos”. Se ejemplifica en ese sentido a la venta con pacto de retroventa (art.1366 C.C), la cual constituiría un subtipo –o una tipificación de segundo grado- respecto al contrato de venta o con el “precario” (art.2885 C.C), que configura un subtipo del comodato, en el que el elemento tiempo no permite llegar a la autonomía completa del tipo<sup>19</sup>”.Con respecto a los contratos típicos, el nuevo Código mantiene su vieja clasificación en su art. 970 los clasifica en nominados e innominados según la ley los regule especialmente o no. Rigiéndose por el siguiente orden a) la voluntad de las partes; b) las normas generales sobre contratos y obligaciones; c) los usos y prácticas del lugar de celebración; d) las disposiciones correspondientes a los contratos nominados afines que son compatibles y se adecuan a su finalidad. En la versión comentada del nuevo Código sobre este artículo, nos dice este comentario: “Resultaría aplicable el criterio según el cual si un contrato contiene diversos elementos y un solo objeto, su carácter se determina por el elemento prevaleciente<sup>20</sup>”.

En base a lo expuesto podría decirse que es un contrato legislado por el 1251 resaltando los aspectos más relevantes, hay discrecionalidad técnica, es *intuitu personae*, consensual, bilateral, oneroso, y se trata de una obligación de resultado. Aunque no se diferencia entre locación de obra urbana y rural, describe los elementos más sobresalientes necesarios para poder llevar a cabo los fines previstos por las partes. Teniendo en cuenta esto es un contrato típico. Ello no implica que pueda estar caracterizado, además, por modalidades propias surgidas por la particular actividad que con el mismo se realiza

---

<sup>18</sup> *Ibidem* .pag65.

<sup>19</sup> Enrique Máximo Pita. La tipicidad contractual (crisis y nuevas funciones). Edición Homenaje Jorge Musset Iturraspe. Aída Kemelmajer de Carlucci, Félix Alberto Trigo Represas, María Josefa Méndez Costa. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. 2005. Pág. 446.

<sup>20</sup> Julio Cesar Rivera. Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo III Julio Cesar Rivera-Graciela Medina. Editorial La Ley. Buenos Aires.2014. Pag.435.

## **Contratación en el noroeste de la provincia de Buenos Aires**

Estos contratos son de uso común por parte de productores rurales en el noroeste bonaerense. La gran mayoría son empresas familiares, que solo al tener un tamaño importante pasan a estar bajo alguna forma societaria, por lo general S.A, pero ello ocurre en muy pocos casos. Mayormente celebran los contratos de manera verbal, mientras desarrollan tareas en algún campo vecino, o mientras realizan alguna parada a la orillas de las rutas o caminos, basados en la confianza, por lo general tanto el contratista como el productor ya tienen referencias de ambos entre sí. El pago se acuerda antes de realizar el trabajo, de acuerdo a la cantidad de hectáreas y quintales se obtengan, la FACMA (Federación Argentina de Contratistas de Maquinaria Agrícola) establece precios orientativos, pero dada la gran competencia que hay en el sector, terminan suelen ser en la realidad menores a los recomendados. Lo que tiene su contracara en Crea, que según surgió de entrevistas, actúa de manera corporativa imponiendo precios al contratar, al ser consultado un asesor de esta asociación, dijo que es un argumento injustificado, dado que no es una sociedad comercial, sino que intercambian información entre sus integrantes. El pago se realiza por cheques. Aunque los contratistas más pequeños suelen aceptar gasoil como parte de pago, dado que es el insumo básico que necesitan para realizar sus tareas y no siempre cuentan con liquidez suficiente para acceder de forma rápida al combustible. Se ha observado también que algunos productores pudieron acceder a la compra de maquinaria, mediante el financiamiento por contrato de leasing, aquí estos últimos tienen una modalidad diferente, si bien aceptan el pago de un precio en dinero, al realizarle trabajos a otros productores, por lo general vecinos, no muy lejos de su propiedad, suelen realizar “canje” . Este “canje” sería el pago mediante animales, semillas, etc. Dado que su principal tarea es ser productor agropecuario, no contratista, le ayuda a los fines de lograr su actividad principal. Luego se hace figurar en los asientos contables como una venta cruzada.

Con respecto al índice de litigiosidad, se ha observado que es muy bajo, casi nulo, a lo sumo se conocen casos aislados, donde los recuerda de manera remotas. Dentro de los pocos ejemplos se puede citar el caso “Pollini, Juan C. c/

Montanari Automotores SA s/ Cobro Ordinario de Sumas de Dinero”<sup>21</sup>. En este punto todos los entrevistados coincidieron en que si alguien no pagaba su obligación, seguramente nadie después le realizaría un trabajo. Aun así, debido a que son tratos que se realizan mayoritariamente de manera verbal, a excepto que se contraigan con grandes empresas pero son casos mínimos, porque una vez que está asentada la empresas en el lugar, también es muy raro que realicen un contrato por escrito, para evitar situaciones así se tiene una mínima idea de cómo probarlo, sea mediante testigos, los camioneros, empleados del lugar, sus mismos empleados y cartas de porte.

### Conclusiones

En base a lo dicho por doctrinarios, y a lo observado en la realización de entrevistas, podría decirse que se está frente a una locación de obra, que la práctica diaria ha llevado a elaborar subtipos caracterizados por los usos y costumbres del lugar, que no llegan a apartarse tanto del tipo, como para que sean contratos atípicos. Por más que la forma de pago se de en gasoil, o alguna otra cosa, los elementos más gravitantes de este tipo siguen estando, y su finalidad que es cosechar tal cantidad hectáreas, es una obligación de resultado, que no cambia independientemente de la forma de pago. “ARTICULO 865.- Definición. Pago es el cumplimiento de la prestación que constituye el objeto de la obligación.”. Y el artículo 970, al hablar de contratos innominados, toma en cuenta la voluntad de las partes, las normas generales sobre contratos y obligaciones, los usos y prácticas del lugar de celebración y las disposiciones correspondientes a los contratos nominados afines que son compatibles y se

---

<sup>21</sup> El caso fue objeto de comentario de Leonardo Pastorino: “Polini, Juan C. c/Montanari Automotores SA s/Cobro Ordinario de Sumas de Dinero”. La causa se desarrolló en torno a la contratación de forma asociativa del Sr Polini (demandante) por parte de un ingeniero agrónomo que invocaba la representación de la firma Montanari Automotores S.A. Negando este la representación de la empresa, y la contratación realizada. Para el citado jurista. “Se trata de un caso de difícil seguimiento a tenor de lo que puede leerse en la sentencia que no permite calificar al contrato base real sobre el que se discute, resolviéndose la cuestión por aspectos procesales. En donde la actora por ser un contrato asociativo tenía la carga de probarlo y al no haber podido acreditarlo, se entendió que no hubo vínculo contractual, fallando a favor de la demandada. “¿Contratos asociativo o de colaboración empresaria agraria? Comentario al fallo "Polini, Juan C. c/Montanari Automotores SA s/Cobro Ordinario de Sumas de Dinero". Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Agrario . Link: <http://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=8822cfed40dbe7c71fd21bod8bf2543e>

adecuan a su finalidad. Por otra parte teniendo en cuenta el bajo nivel de litigiosidad, a los efectos de esa región en particular podría decirse que se cumple su finalidad. La mayor problemática, es la prueba del contrato, que en base a la normativa del nuevo Código, aún es muy temprano para ver si genera conflictos o no, que motiven una legislación especial.

# Abigeato

## Procedimiento en Santa Fe en virtud del nuevo sistema procesal penal

---

ANTONELA INÉS VALENTE<sup>1</sup>

### Introducción

Comenzaré este trabajo trazando algunas líneas en primer lugar, respecto del delito de abigeato, luego de la sanción de la Ley 25890<sup>2</sup>, allá por el año 2004, haciendo foco principalmente en el capítulo II bis (Abigeato) del Título VI correspondiente a los delitos contra la propiedad, donde en su Art 167 ter, quater y quinque, podemos analizar el tipo penal del delito en cuestión junto con las distintas agravantes previstas en razón de las circunstancias en que se perpetrare esta figura penal o de las personas que allí intervengan.

Luego explicaré en forma sintética en qué consiste el nuevo Sistema Procesal Penal adoptado en la provincia de Santa Fe, sancionado en 2007 pero que comenzó a aplicarse recién en el año 2014 y que configura un gran cambio de paradigma en la investigación penal, mucho más ágil y acorde a los estándares constitucionales y respetuoso de la normativa internacional de protección de DDHH.

Finalmente aportaré datos estadísticos respecto de la persecución penal del delito de abigeato en la provincia de Santa Fe con anterioridad al nuevo sistema procesal Penal y con posterioridad a la puesta en marcha del mismo, para resaltar aun más las ventajas de este nuevo sistema de persecución penal, dado que los números hablan por sí mismos.

---

<sup>1</sup> Abogada (UNR) , profesora. Trabaja actualmente en el Ministerio Público de la Acusación de Rosario. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Miembro de la Cátedra "A" de Derecho Agrario de la UNR. Cursó especialización en Derecho Agrario en la UNL.

<sup>2</sup> BO, publicada el 21/04/2004.

### **Abigeato. Algunas consideraciones al respecto**

*Art. 167 ter: “Será reprimido con prisión de DOS (2) a SEIS (6) años el que se apoderare ilegítimamente de UNA (1) o más cabezas de ganado mayor o menor, total o parcialmente ajeno, que se encontrare en establecimientos rurales o, en ocasión de su transporte, desde el momento de su carga hasta el de su destino o entrega, incluyendo las escalas que se realicen durante el trayecto.*

*La pena será de TRES (3) a OCHO (8) años de prisión si el abigeato fuere de CINCO (5) o más cabezas de ganado mayor o menor y se utilizare un medio motorizado para su transporte”.-*

El tipo penal en cuestión sanciona el apoderamiento ilegítimo, es decir el que se llevare a cabo sin autorización o permiso de alguna norma jurídica que así lo establezca, y tiene lugar cuando se toma o ejerce alguna acción de dominio sobre la cosa, actuando para poner bajo su órbita de custodia. No se admítela figura culposa en el abigeato, y el error parece difícil de probar en esta clase de delitos atento a que el ganado mayor o menor debe estar marcado o señalado y que este modo de identificación cuenta además con los respectivos registros locales donde se plasman los diseños y se inscribe la marca o señal identificatoria que por supuesto no puede ser idéntica a un diseño ya registrado con anterioridad y vigente en la órbita local.

Además la ley de Marcas y Señales<sup>3</sup> exige que se marque el ganado mayor antes del año y se señale el ganado menor antes de los 6 meses, agregando que para el caso del ganado porcino se cuenta con un plazo de 45 días y se pueden emplear a tales efectos, métodos alternativos de identificación como son la caravana, el tatuaje y el chip.

Esta ley también establece que el ganado que salga del establecimiento deberá encontrarse marcado o señalado y que se presume en caso de la cría sin marcar o señalar que se encuentra al pie de la madre, que la misma pertenece a quien es el propietario de la madre.

Respecto del “establecimiento rural”, este término se encuentra definido en el Art 77 del Código Penal que a su vez se basó en el Código Rural de Buenos Aires,

---

<sup>3</sup> BO, 06/10/1983.

en su Art 2<sup>4</sup>, y que en similares términos se refieren los Códigos Rurales de Santa Fe, Chaco y San Luis entre otras provincias, siendo que en todos ellos, palabras más, palabras menos, refieren a la misma situación fáctica y geográfica, “*el denominador común de estas disposiciones es que el establecimiento rural se debe encontrar fuera del ejido de las ciudades o pueblos de la provincia. Pero esta circunstancia no se encuentra en la disposición del Art 77, es decir, que la ley no exige que el establecimiento rural esté ubicado en el campo, no obstante que la connotación “rural” esté asociada con el “campo”*”<sup>5</sup> y agrego además que este Art. cuando refiere a que se encontrare en establecimientos rurales, no distingue si es elemento del tipo que el ganado se encuentre en un establo cercano a la vivienda de quien sea su cuidador o a campo abierto, por lo que no debe hacerse esta distinción tampoco a la hora de interpretarse este párrafo.

En cuanto a la ocasión de transporte, se entiende que el mismo puede ser a través de cualquier vía, no sólo la terrestre, y hasta su destino o entrega, es decir que se hace alusión a la finalización del viaje o a la entrega del ganado, dejando de estar en poder del transportista.

La referencia al medio de transporte motorizado y que se sustraigan cinco o más cabezas de ganado, configura un agravante de la figura básica. “*El mayor reproche se ajusta al hecho de la especial facilidad de comisión al utilizar un medio motorizado que le de una ventaja al agente de que en un lapso más o menos corto, se puede alejar y poner a resguardo el bien, fuera de la esfera de custodia del sujeto pasivo*”<sup>6</sup>.

Sin embargo se critica esta necesidad del medio motorizado cuando se pudiera emplear otra forma de transporte sustrayendo gran cantidad de cabezas y causando un grave perjuicio, y aún así estaríamos frente ante el tipo penal básico.

---

<sup>4</sup> “A los efectos de este código se entiende por establecimiento rural todo inmueble que, estando situado fuera de los ejidos de ciudades o pueblos de la provincia, se destine a la cría, mejora o engorde del ganado, actividades de granja o cultivo de la tierra, a la avicultura u otras crianzas, fomento o aprovechamiento semejante”, Ley 1.081/83 mod. Por las leyes 10.462, 11.477, 12.063, 12.257, 12.608 y el decr. Reglm. 3347/84.

<sup>5</sup> Figari Rubén, Código Penal Comentado, publicado en Asociación Pensamiento Penal. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc38859.pdf>

<sup>6</sup> Arocena Gustavo, “La represión del abigeato y de otras actividades conexas, según la ley 25.890”, en “Reformas al Código Penal. Análisis doctrinario y praxis judicial, Ed. B de F, Bs As., 2005, ps. 255/257.



Art. 167 quater: *“Se aplicará reclusión o prisión de CUATRO (4) a DIEZ (10) años cuando en el abigeato concurriere alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1.- El apoderamiento se realizare en las condiciones previstas en el artículo 164.*
- 2.- Se alteraren, suprimieren o falsificaren marcas o señales utilizadas para la identificación del animal.*
- 3.- Se falsificaren o se utilizaren certificados de adquisición, guías de tránsito, boletos de marca o señal, o documentación equivalente, falsos.*
- 4.- Participare en el hecho una persona que se dedique a la crianza, cuidado, faena, elaboración, comercialización o transporte de ganado o de productos o subproductos de origen animal.*
- 5.- Participare en el hecho un funcionario público quien, violando los deberes a su cargo o abusando de sus funciones, facilitare directa o indirectamente su comisión.*
- 6.- Participaren en el hecho TRES (3) o más personas”.-*

En todas estas circunstancias aumenta la gravedad del injusto penal, y con motivo de ello, la escala penal es más alta que en el inciso anterior, siendo que lo que se busca con estos agravantes es evitar que la pena sea excarcelable.

En el inc. 1 el agravante tendrá lugar por el uso de fuerza sobre las cosas o violencia en las personas, ya sea que las mismas se apliquen para cometer el delito, para facilitararlo o luego de perpetrado el hecho, en busca de procurar su impunidad, es decir que el sujeto debe haber decidido emplearla para cometer el hecho y apoderarse así del ganado, o aplicando violencia en las personas que se quisieran oponer a la comisión del mismo.

En los segundo y tercer calificantes, vemos que tienen en común conductas que atentan contra la fe pública.

*“Las acciones típicas consisten en: “alterar” tratándose esto de un cambio o modificación concretamente en las marcas o señales que se utilizan para la identificación del animal y que tiene la finalidad de cambiar la apariencia, esencia o forma para que no se vea como eran. “suprimir”, importa la desaparición del*

*símbolo o signo identificador y “falsificar” es imitar las marcas o señales que se aplican para aquellos menesteres”.*<sup>7</sup>

Se critican estos calificantes dado que no concurren las conductas del abigeato junto con la alteración o falsificación en forma simultánea, sino que estas últimas suelen emplearse a posteriori de cometerse el delito y con el fin de garantizar su impunidad, simulando una adquisición o tenencia lícita del ganado, por ende en estos supuestos bastaría simplemente concursar el delito de abigeato con aquellas conductas que encuadren en el Título XII “Delitos contra la fe pública”, Cap. II “Falsificación de sellos, timbres y marcas”, sin la necesidad de sobreabundar con los calificantes mencionados ut supra, y con motivo de que ya se encuentran tipificados en el ordenamiento penal.

Los calificantes 4, 5 y 6 tendrán relación ya no con la conducta, sino con la persona involucrada en el hecho.

No se exige calidad especial para cometer el delito, pero si se agrava el mismo en razón de ciertas personas, con motivo de la mayor facilidad o mejores condiciones en las que se encuentran para cometer el ilícito.

Tal es caso del supuesto n°4, cuando el desarrollo de su actividad laboral hace que pueda resultar por sus conocimientos de la actividad agraria o el funcionamiento de la empresa agraria, más sencillo cometer este delito.

Piña opina que *“de acuerdo con la redacción de este inciso se deduce que los individuos mencionados colaboran en la cadena de producción ganadera y el dueño de los animales deposita en ellos la confianza necesaria para emprender la tarea signada, de modo que además de afectarse el patrimonio del titular del ganado, éste se ve defraudado en su confianza o buena fe, es evidente que el legislador ha considerado que la conducta de estos individuos es merecedora de un castigo más severo”.*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Figari, Rubén, ob cit, pág 63.

<sup>8</sup> Piña, Roxana. “Comentario a la ley 25.890. Abigeato”, en “Reformas penales” Ed Rubinza Culzoni, Santa Fe , 2004, p. 160.

Si bien Gustavo Franceschetti<sup>9</sup> opina que más allá de su labor, es necesario que la misma haya tenido injerencia en la tarea delictiva para que se aplique el agravante, por ejemplo para el cuidador, que el ganado sustraído haya estado a su cuidado, para el transportista, que se trate del ganador que estaba trasladando y así con lo cual es una interpretación que la ley no establece específicamente pero que es coherente y lógica en virtud del fundamento que agrava la conducta típica.

En cuanto al supuesto de funcionario público, se debe entender que el ilícito será cometido en ejercicio de sus funciones, y en aprovechamiento de su calidad de tal, al estar vinculado con la actividad en cuestión y contar de esta manera con mayores facilidades para incurrir en la conducta tipificada.

El requisito de tratarse de tres personas o más, sólo exige eso, la pluralidad de sujetos, sin distinción de la participación de cada uno de los sujetos en el hecho.

*Art. 167 quinque: “En caso de condena por un delito previsto en este Capítulo, el culpable, si fuere funcionario público o reuniere las condiciones personales descritas en el artículo 167 quater inciso 4, sufrirá, además, inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.*

*En todos los casos antes previstos también se impondrá conjuntamente una multa equivalente de DOS (2) a DIEZ (10) veces del valor del ganado sustraído”.-*

La inhabilitación especial tiene su razón de ser atento a una mayor sanción para aquel funcionario público que como dijimos antes, aprovechando su vinculación con la actividad, comete el delito de abigeato, por ende se lo priva (inhabilita) del empleo, cargo o profesión que detentaba en el momento de cometer el delito y en ocasión de ello, por el doble del tiempo de la condena (siempre esta inhabilitación implicará un impedimento dentro del mismo género o especie de empleo, cargo o profesión que se encontraba desarrollando el agente).

---

<sup>9</sup> Franceschetti, Gustavo. “La reforma penal impuesta por la ley 25.890. tipificación de afectaciones al proceso productivo y comercial ganadero” en “derecho Agrario”. Ed Nova Tesis, Rosario, 2005, ps. 239/240.

Respecto de la multa, es un pago al Estado por parte del condenado, en proporción al daño cometido a través del delito, que será fijada por el juez e irá entre dos y diez veces el valor del ganado sustraído.

### **Nuevo sistema procesal penal en Santa Fe**

En el año 2007 se sanciona la ley 12.734<sup>10</sup>, que corresponde al nuevo Código Procesal Penal para Santa Fe, el cual luego de numerosos debates respecto del presupuesto, autoridades (elegidos por primera vez bajo un concurso público de oposición y antecedentes), y espacio físico (no funciona en el edificio de “Tribunales” en el caso de Rosario, como tampoco lo hace en las demás circunscripciones de la provincia), finalmente el 10 de febrero de 2014 comienza la puesta en marcha de este nuevo sistema, de tipo acusatorio y oral, con un giro de 180° con relación al sistema inquisitivo y escrito que se dejaba atrás.

A partir de este momento dejará de ser el juez quien investiga y juzga a la vez (la figura del “juez de instrucción”, totalmente inquisitivo), y será relevante el rol del Fiscal, quien estará a cargo de la Investigación Penal Preparatoria.

Desaparece el expediente porque ahora nacerá el legajo, que resumirá en pocas palabras la investigación, porque toda la prueba, los testimonios y los alegatos se producirán en las audiencias de juicio y en forma oral para todas las partes, incluido el personal policial actuante y los informes de peritos que serán explicados en forma oral y sometidos a examen y contraexamen por las partes.

Será derecho del imputado contar en todo momento con la presencia de su abogado defensor y del juez en las audiencias (antes las audiencias eran escritas, leídas y en presencia de algún secretario) y podrá declarar, si así lo desea, en cualquier momento del proceso.

Además se pone en un lugar clave a la figura del querellante, quien podrá tener un rol central en la investigación, aportando nuevas pruebas o solicitando se tomen medidas investigativas.

---

<sup>10</sup> Publicada en el BO el 16/08/2007.

El juez será elegido por sorteo a través de una Oficina de Gestión Judicial creada a tales efectos, y concurrirá a la Audiencia sin saber previamente nada del caso y serán las partes, Fiscal, defensor, imputado y querellante si lo hubiera, quienes expondrán el caso y exhibirán las pruebas a su favor, en un pie de igualdad, para que este juez, ahora sí, imparcial, imparcial e independiente (que antes investigaba y acusaba al mismo tiempo), tome su decisorio con relación al caso.

*“Para abrir un debate tiene que estar el juez de la causa, no me sirve otro juez, y tiene que haber un secretario, un fiscal y un defensor, si no está el defensor, hasta se puede designar en ese momento otro defensor para que lo sustituya”<sup>11</sup>* y este es un requisito bajo pena de nulidad de la audiencia.

En este nuevo sistema además, la libertad del imputado es la regla (antes era la excepción) en la mayoría de los casos, y el cese de la libertad deberá ser pedido y fundamentado por el fiscal ante el juez, basándose en la peligrosidad del mismo frente al proceso, por entorpecimiento o peligro de fuga, fijando el juez el plazo por el que el imputado será privado de su libertad en el marco de la investigación.

En este nuevo sistema el Fiscal podrá no promover o prescindir de la acción penal en los casos en que el Código así lo establezca, aplicando un principio de oportunidad (ART 19 CPPSF) por ejemplo, en caso de bagatela, conciliación, pena natural, si el imputado padece una enfermedad incurable o tiene más de 70 años, cuando la pena en expectativa carezca de importancia con relación a la pena que ya estuviese cumpliendo por otro hecho, etc.

También permite la posibilidad de que el fiscal desestime la causa porque el hecho no fuera punible, no existieran elementos serios o verosímiles para iniciar una investigación o no se pudiera proceder.

### **El abigeato en el viejo y nuevo sistema procesal penal de Santa Fe**

Si bien prácticamente no existen estadísticas oficiales respecto de las condenas por delitos en el viejo sistema procesal penal, si he podido averiguar que durante

---

<sup>11</sup> Superti, Raul, “Revista de derecho Penal y Procesal Penal”, año 2008.

los años 2009, 2010 y 2012<sup>12</sup>, se han investigado 43 causas de abigeato en la provincia de Santa Fe, empleando para ello, en promedio, unos 680 días para la etapa de Instrucción (investigación a cargo del Juez de Instrucción), unos 522 días en promedio para dictarse sentencia por parte del Juez de Sentencia, y en total, entre la etapa de Instrucción y Sentencia, se empleaban unos 1275 días desde el ingreso del expediente hasta el dictado de la sentencia.

Con el nuevo Sistema Procesal Penal, se han elaborado estadísticas de actuación por parte del Ministerio Público de la Acusación (Fiscalía), siendo los primeros datos arrojados<sup>13</sup>:

CANTIDAD DE LEGAJOS CREADOS CON EL DELITO DE ABIGEATO EN TODA LA PROVINCIA DE SANTA FE				
AÑO	2014	2015	2016	TOTAL
CANTIDAD	752	1129	1237	3118

Con lo cual podemos observar a simple vista que ya con el primer año de puesta en marcha del nuevo sistema, se ha prácticamente duplicado lo actuado en tres años de funcionamiento del sistema anterior, poniendo a las claras el mayor acceso a la justicia para la víctima de estos delitos, quienes ahora se encuentran representadas por un Fiscal e inclusive pueden participar de la investigación constituyéndose en querellantes.

DISTRIBUCIÓN DE LEGAJOS CREADOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN O REGIÓN				
	AÑO	AÑO	AÑO	TOTAL
REGIÓN	2014	2015	2016	
SANTA FE	212	322	301	835
ROSARIO	131	169	163	463

<sup>12</sup> Dato obtenido a través de [www2.jufejus.org.ar](http://www2.jufejus.org.ar), Informe elaborado por Marcelo MAttiazzi y Santiago Tenorio, Jefe de Área, Luis Carriavale, en "Causas Penales mayores a tres años".

<sup>13</sup> Datos brindados a través de la Fiscalía Regional N° 2, de Rosario, en 2017

VENADO TUERTO	119	132	123	374
RECONQUISTA	166	301	362	829
RAFAELA	124	205	288	617

La creación de un legajo implica que se ha efectuado una denuncia en una seccional de policía o en Centro Territorial de Denuncias y la misma ha arribado al Ministerio público de la Acusación, donde se le otorga un n° de legajo con el que tramitará y se asigna a un fiscal la investigación. Esto necesariamente no implica que ya se encuentre probado el hecho, sino que se debe investigar respecto de la posible comisión de un delito, al que habrá que calificar y buscar a los responsables del mismo. A su vez, se han creado “Carpetas judiciales” por el delito de abigeato, unas 34 en 2014, 33 en 2015 y 45 en 2016 en toda la provincia, es decir, que son casos susceptibles de imputar y luego de llevar a juicio, siendo que para el año pasado, ya se han logrado condenas a través de juicios abreviados por el delito de abigeato, unas 3 en 2014, 11 en 2015 y 17 en 2016 en toda la provincia, con lo cual vemos como claramente se obtiene de este modo una condena más rápida para quienes cometen este tipo de delitos.

Ha resonado en los medios de comunicación, y lo pondré sólo modo de ejemplo, el caso de abigeato ocurrido en fecha 17/08/2016<sup>14</sup> en el establecimiento rural “El Tigre” en Fortín Olmos, departamento Vera e investigado por el Fiscal Aldo Gerosa, quien inicia la investigación y obtiene condena para los imputados en tan sólo cuatro meses, condenando a dos años de prisión condicional a un hombre por ser partícipe secundario del delito de abigeato agravado por el uso de certificados de adquisición y guías de tránsito falsificados, por la participación de una persona que se dedica a la cría y por la participación de tres o más personas, además se le decomisó por orden del juez una camioneta pick up de propiedad del condenado que será destinada a una escuela rural a designar por el Ministerio de Educación y se sumará a los 45.000\$ que deberá donar el otro condenado, en este caso como partícipe secundario del mismo delito que el otro sujeto, a lo que

<sup>14</sup> <http://revistarescatadoscalchaqui.blogspot.com.ar/2016/12/condenaron-dos-anos-de-prision-un.html>, publicado el 21/12/2016.

se lo condenó también en calidad de autor del delito de uso de documento público falso y asociación ilícita en calidad de miembro, todo en concurso ideal, y recibiendo parte de la multa, una condena de tres años de prisión de cumplimiento condicional.

### **Conclusión**

El desarrollo de todo este trabajo tiene simplemente el objeto poner de relieve como el hecho de tomar decisiones políticas de Estado, tales como la sanción de un nuevo Código Procesal Penal, puede incidir de sobremanera en el productor agrario, encontrando nuevas herramientas de acceso a la justicia para satisfacer sus intereses y encontrarse representado por parte de una institución pública que investiga y busca sancionar a aquellos sujetos que cometen delitos tales como el abigeato y que afectan gravemente al sector, que se encuentra un tanto vulnerable de ser custodiado el ganado de manera efectiva dadas las condiciones geográficas de las que hablamos cuando nos referimos a un predio rural.

De este modo, se espera que la aplicación de condenas en breve plazo, pueda disuadir e inclusive disminuir a la actividad del cuatrерismo, que ahora no requiere de plazos tan extensos a la hora de obtener una condena sancionatoria.

### **Bibliografía**

Leyes 25890 y 22.939

Código Rural de Buenos Aires

Código Procesal Penal de Santa Fe

Arocena Gustavo, “La represión del abigeato y de otras actividades conexas, según la ley 25.890”, en “Reformas al Código Penal. Análisis doctrinario y praxis judicial, Ed. B de F, Bs As., 2005, ps. 255/257.

Figari Rubén, Código Penal Comentado, publicado en Asociación Pensamiento Penal.  
<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc38859.pdf>

Franceschetti Gustavo “La reforma penal impuesta por la ley 25.890. tipificación de afectaciones al proceso productivo y comercial ganadero” en “derecho Agrario” ed Nova Tesis, Rosario, 2005, ps. 239/240



Piña, Roxana. “Comentario a la ley 25.890. Abigeato”, en “Reformas penales” Ed Rubinzal Culzoni, Santa Fe , 2004, p.160.

Superti Raul, “Revista de derecho Penal y Procesal Penal”, año 2008.

Mattiazi Marcelo y Tenorio Santiago, Jefe de Área, Luis Carriavale, en “Causas Penales mayores a tres años” Dato obtenido a través de [www2.jufejus.org.ar](http://www2.jufejus.org.ar)

<http://revistarescatadoscalchaqui.blogspot.com.ar/2016/12/condenaron-dos-anos-de-prision-un.html>

# Actividad vitivinícola en Neuquén

## Escenario actual<sup>1</sup>

---

FERNANDA ELIZABETH VALENZUELA<sup>2</sup>

**Sumario.** I. Introducción. II. Régimen vitivinícola Nacional: ley N° 14.878. III. Constitución Provincial Neuquina: a) Cláusula de fomento b) Sistema de otorgamiento de tierras. IV. Antecedentes de la actividad vitivinícola en Neuquén. V El IADEP (Instituto Autárquico de desarrollo Productivo) VI. Apreciaciones finales.

### I. Introducción

En líneas generales ante la realidad mundial y los avatares a los que se enfrenta la producción agraria en su aspecto económico se ha dicho que el fenómeno de la globalización ha logrado cimentar el escenario dejando como resultado la transformación de los territorios subnacionales -en este caso las provincias- en verdaderos espacios de la economía internacional<sup>3</sup>.

Frente a este posible cuadro de situación geoeconómica, resulta imperante abordar la temática de las provincias en torno a sus habilidades y competencias para especializarse en áreas con perspectivas de inserción internacional.

En clave constitucional, el abordaje nos remite a la denominada *cláusula de progreso* que dota de potestad de instrumentación del bienestar general al poder Legislativo Federal -Art 75 inc. 18 de la Carta Magna Nacional y al artículo 124 que

---

<sup>1</sup> Monografía presentada al “IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial”. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, los días 1 y 2 de junio de 2017.

<sup>2</sup> Abogada Graduada de la Universidad Nacional del Comahue.

<sup>3</sup> “Desarrollo económico local y competitividad territorial” Revista CEPAL N°85 año 2005, Iván Silva Lira Jefe, Área de Desarrollo Local y Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

fija las atribuciones provinciales respecto del poder policía local y las políticas de bienestar de la competencia concurrente del estado Nacional y las provincias para legislar y promover economías.

Resultará óptimo acercarnos a los alcances de esta competencia de las provincias para fomentar el desarrollo en su territorio en pos del paradigma genérico del *desarrollo sustentable*, resguardando las competencias provinciales.

Concretamente la provincia de Neuquén, hace aproximadamente veinte años ha hecho uso de sus atribuciones para el desarrollo económico y social fomentando las tareas vinculadas con la tierra a la vitivinicultura, significando una verdadera *novedad* dentro de la agenda del desarrollo provincial. No obstante contar con un registro de emprendedores vitivinícolas en forma aislada, el fomento desde el ejecutivo provincial tiene una corta e interesante historia.

Este trabajo tiene como objetivo sumar una reflexión respecto de la situación actual del sector vitivinícola en la Provincia del Neuquén comprendiendo las competencias de la provincia y la Nación para reglamentar y actividad económica, así como estudiar los mecanismos a través de los cuales se promueve y controla la vitivinicultura.

## **II. Régimen vitivinícola nacional. Ley N°14.878**

Toda vez que intentemos conocer el régimen jurídico de la actividad en cuestión, debemos necesariamente remitirnos a la Ley Nacional 14.878, que en virtud del artículo 75 inc. 18, ha sido elaborada por el poder legislativo federal para regular el sector vitivinícola y mediante la cual las provincias han delegado en manos de Nación el seguimiento de la tarea vinculada con la vid.

La norma data del año 1959 y hay que advertir que, a lo largo de los años, ha sufrido modificaciones.

Como punto sobresaliente, la normativa, establece -entre otras cuestiones- la creación del “Instituto Nacional Vitivinícola” (en adelante “INV”) integrado por un presidente que ejercía el poder de policía, un vicepresidente y un consejo directivo encargado de reglamentar conforme a las necesidades del sector vitivinícola. Su estructura depende del Poder Ejecutivo Nacional, y cuenta con

autarquía técnica, funcional y financiera. El aspecto más importante — entendemos— es que, por medio de esta norma, el INV adquiere jurisdicción en todo el territorio de la Nación, como organismo competente para entender la promoción y el control técnico de la producción industria y comercio vitivinícola.

Dentro de las distintas modificatorias, quizás la más drástica haya sido la instaurada por el Decreto 2284/1991-Desregulación económica- que en su artículo 54 limitó peligrosamente las facultades del Instituto Nacional Vitivinícola y disolvió el Consejo Directivo previsto originalmente como el órgano colegiado con representación del sector público y privado y de las provincias productoras de vid, del cual emanaría la reglamentación de la ley 14.887. El texto actual determina que — *La producción, la industria y el comercio vitivinícola en todo el territorio de la Nación quedan sujetos a las disposiciones de la presente ley general de vinos y de su reglamentación* (Art. 1). Pero lo cierto es que lejos de la letra de la ley, y luego de haber sufrido intervención desde 1963<sup>4</sup>, en la práctica, tanto el presidente como el vice son designados por el poder ejecutivo nacional.

La Ley 14.887, por otra parte, plantea categorías de producción y estándares que hacen a la regulación de la actividad en todas sus etapas, así mismo propicia la confección de un registro de infractores y proporciona una descripción de aquellos actos que significarían una violación a la normativa vitivinícola. Del texto normativo se concluye que todos aquellos que pretendan desarrollar la tarea agrícola en cuestión, deberán ser autorizados por el Instituto Nacional vitivinícola, y los comercios exteriores que quieran comercializar vino en nuestro país también serán controlados por el organismo.

De lo antes expuesto, de alguna manera queda claro, que toda provincia Argentina que pretenda desarrollar la actividad vitivinícola, deberá someterse al *poder de policía del Instituto Nacional Vitivinícola* en las condiciones de su vigencia.

---

<sup>4</sup> HERNANDEZ, Juan José publicado en artículo “*El instituto nacional de vitivinicultura: el regulador creado, intervenido y reformado*” Revista Postdata ([http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000100003)).

Resulta valioso, cuando no indispensable entonces, todo análisis que podamos hacer respecto de su conformación, toda vez que fue constituido con el fin de consolidarse como instrumento de control nacional de la actividad.

Coincidimos con la idea del Dr. Enrique Castiñeira de Dios<sup>5</sup> de restablecer el Consejo directivo del INV.

Creemos fuertemente que un repensar esta posibilidad sería la invitación perfecta para poner sobre el tapete el alcance de la participación de las provincias en el fomento y control de la actividad, no obstante haberle delegado esa posibilidad al Estado Nacional. Probablemente un órgano colegiado como, por ejemplo, un consejo directivo, propiciaría un escenario adecuado donde todas las perspectivas de una misma actividad puedan ser evaluadas. De los consensos obtenidos podría así obtenerse la satisfacción económica de los operadores del sector vitivinícola -considerado en su aspecto nacional-y también de las provincias, a raíz de las incidencias que estas directivas del desarrollo y fomento van a tener en las diferentes jurisdicciones según las particularidades de cada una de ellas.

### III. Constitución provincial neuquina

Pudimos ver anteriormente como se regula la vitivinicultura desde la esfera nacional y en que consiste esa normativa general. A continuación, corresponde plantearnos, que es lo que establece la legislación provincial neuquina, referida a esta actividad agraria específica.

Para ello, será imprescindible comenzar el abordaje del instituto del *fomento* previsto en la Constitución neuquina y considerar especialmente como opera el sistema de otorgamiento de tierras y de crédito agrario, para comprender el grado de injerencia del estado provincial en el desarrollo del sector vitivinícola.

En primer lugar huelga advertir que a partir de la reforma constitucional de Neuquén, que data del año 2006, la perspectiva de la regulación en materia de recursos naturales se debe edificar bajo el paradigma genérico del *desarrollo*

---

<sup>5</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, Enrique publicado en artículo "Restablecer el ex consejo directivo del Instituto Nacional Vitivinícola", Diario Los Andes (<http://losandes.com.ar/article/print/articulo/restablecer-el-ex-consejo-directivo-del-inv>).

*sustentable*<sup>6</sup> esto quiere decir que las políticas económicas no solo estarán condicionadas al hecho de que tendrán que implicar un avance para la provincia, si no que también deberán garantizar el desarrollo a las generaciones. Tanto es así que en el título primero de la segunda parte de la carta magna provincial, denominado “Planificación y producción para el desarrollo sustentable” encontraremos las directrices para el desarrollo económico y social de nuestro territorio.

Bajo el título “Finalidad de la economía y de la explotación de los recursos”, la carta magna expresa *“La organización de la economía y la explotación de la riqueza tienen por finalidad el bienestar general respetando y fomentando la libre iniciativa privada, con las limitaciones que establece esta constitución, para construir un régimen que subordine la economía y los derechos del hombre, al desarrollo provincial y progreso social.”* (Art, 74).

Queda claro que toda actividad de instancia privada encuentra el límite en el desarrollo provincial y progreso social, ponderando –en teoría- el bienestar general por sobre los intereses desmedidos de los privados particulares que atenten contra el avance económico y social de la provincia.

a) Cláusula de fomento.

Según la Cláusula de desarrollo o fomento provincial, *“El Estado provincial fomenta la producción y promueve la industria y el comercio. Procura, además, la diversificación de la industria con sentido regional y su instalación en los lugares de origen. Sanciona leyes de fomento para la radicación de nuevos capitales y pobladores. Impulsa políticas de exportación promoviendo la producción y comercialización de bienes y servicios, en función del valor agregado que incorporan a la economía regional. Favorece la acción de las pequeñas y medianas empresas locales. Promueve el empleo prioritario de trabajadores residentes en la Provincia.”* (Art.75). El artículo, reafirma la competencia provincial para poder ser arquitectos de su propio modelo económico y social, y lo más destacable es que no descuida las particularidades geográficas, sociales, económicas que contiene

---

<sup>6</sup> FERNANDEZ, Juan Carlos/VINANTE, Laura Andrea en *“Derecho Agrario Provincial: Régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA”* dirigido por Leonardo Fabio Pastorino, pág.411, Ed. Abeledo Perrot, 2011.

una provincia como la nuestra instando al estado a que considere el “sentido regional” en todo momento. Por otra parte entendemos que en consideración de la Constitución provincial de manera integral, no debemos olvidar- en todo momento- los límites impuestos en el art 74 antes mencionado.

b) Sistema de otorgamiento de tierras.

Mencionamos que uno de los ítems a tener en cuenta para el ingreso a la temática agraria y en especial la relacionada con la vid era el otorgamiento de tierras.

Bajo el título “reforma agraria” la constitución neuquina estatuye las bases bajo las cuales se ordenara “la tierra” como bien de trabajo: *“La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: Parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas. Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social. Las parcelas otorgadas gozarán del privilegio del “bien de familia” para evitar el acaparamiento y que se eluda la reforma agraria. Serán mantenidas y aun ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho. La expropiación de los latifundios. Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona. Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco.”* (Art. 82)

Sobre este punto cabe señalar las reflexiones de los profesores Juan Carlos Fernández y Laura Vinante<sup>7</sup> –a las que adherimos- quienes consideran, desde un principio, desatinado titular el artículo como “reforma agraria” en tanto la historia de la provincia neuquina no tiene un ejercicio homogéneo y

<sup>7</sup> FERNANDEZ, Juan Carlos/VINANTE, Laura Andrea en *“Derecho Agrario Provincial: Régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA”* dirigido por Leonardo Fabio Pastorino, pág.414, Ed. Abeledo Perrot, 2011.

multitudinario de la actividad agraria que implique un sistema a prueba y error de la distribución de la tierra. Todo lo contrario: es necesario -cuando no imprescindible- la construcción de un régimen que de un puntapié para el desarrollo de la actividad agrícola.

#### **IV. Antecedentes de la actividad vitivinícola en Neuquén**

Neuquén es una de las provincias vitivinícolas más jóvenes de la Argentina. Pese a que existen bodegas de manera aislada desde hace algunas décadas, el desarrollo del sector se produjo hace muy pocos años -aproximadamente desde el año 1997-.

No es conocida-lamentablemente- en detalle la manera en que se produjo el “boom” del sector agrario vitivinícola. Esto tiene que ver con que el aspecto que motoriza el sector vitivinícola -estamos hablando del crédito – fue primeramente promovido desde el Banco Provincia del Neuquén bajo el programa *"Reconversión de los valles frutícolas"* que como entidad financiera de carácter público en ese entonces, emitió importantes sumas de dinero estimativamente de diez millones de dólares, con soporte en garantías hipotecarias pagaderas a cinco años teniendo en cuenta el ciclo de producción de la vid estipulado<sup>8</sup>.

En sus inicios, la idea consistía en instalar tecnología de punta con perspectivas al ingreso estratégico en el mercado internacional. Las grandes sumas de dinero fueron otorgadas a unos pocos empresarios que desarrollarían la actividad en la zona de San Patricio Del Chañar, localidad ubicada a 45 kilómetros de la capital de la Provincia, en el departamento Añelo. El loteo de tierras -desiertas- fiscales se tercerizó en manos de un grupo inmobiliario. Allí las cuatro empresas bodegueras, beneficiadas por el crédito y compradora de tierras, plantaron alrededor de 2.000 ha en una etapa inicial comprendiendo siembre de uvas y frutas finas en menor medida.

En el año 2001, la actividad vitivinícola se vio sorprendida con la privatización del Banco provincia del Neuquén, (Ley Provincial 2.351 “Ley de Transformación

---

<sup>8</sup> ALONSO, Juan, en artículo periodístico *“Las Bodegas de Sobisch”* en Diario La Política Online (<http://www.lapoliticaonline.com/nota/11261/>)



del BPN”) que cede a título gratuito al IADEP (Instituto de Desarrollo Productivo), la cartera de créditos destinados a la actividad agrícola (art. 58, “Transferencia de cartera”).

Desde ese momento en adelante, fue el mencionado organismo quien continuo con el otorgamiento de los fondos necesarios para le fomento de la actividad agraria y en especial la de la vid.

## V. El IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo)

La trascendencia de conocer el funcionamiento de esta entidad tiene origen en que, en la actualidad, todo lo relativo a otorgamiento de fondos para el fomento de la actividad vitivinícola -como para tareas complementaria y de apoyo- depende del IADEP.

Es una entidad descentralizada y autárquica creada por ley provincial N°2.247 (1998).

Fue constituida bajo la premisa de brindar asistencia financiera a proyectos productivos para el desarrollo sustentable de la provincia. Se organiza dividiendo su gestión en cuatro agrupamientos zonales: zona norte, zona centro zona sur y la zona confluencia a la que pertenece San patricio del chañar. A cada una de estas zonas le es asignado un monto determinado de dinero a distribuirse entre las distintas localidad.

Su objeto más importante es *“asistir financieramente a los proyectos encuadrados en las actividades, sectores económicos y las zonas declaradas promocionables y elegibles”* (art. 2).

La condición de PROMOCIONABLE o ELEGIBLES, “marco general de desarrollo productivo”, consiste en el planeamiento y designación de partidas presupuestarias del desarrollo de las diferentes actividades agrarias. Este marco general de desarrollo es elevado por el poder ejecutivo el 31 de mayo de cada año ante la legislatura y una vez presentado el poder legislativo provincial deberá darle tratamiento dentro de los noventa días. Si no se expide dentro de ese plazo, el proyecto oportunamente elevado cobra vigencia.

El IADEP se encuentra administrado por un directorio conformado por cuatro directores elegidos por el poder ejecutivo provincial con acuerdo de la legislatura y un presidente permanente que será el ministro de economía (que vota solo en caso de empate). El directorio debe presentar a la legislatura antes del 31 de mayo de cada año un informe anual, memoria y balance correspondiente al ejercicio anterior. Y en alusión a la modalidad bajo la cual se cumple el objeto del Instituto, la ley 2247 indica que: *...”El directorio podrá acordar líneas de crédito que habiliten al agente financiero que en cada caso se determine para su otorgamiento en la forma. Condiciones, plazo y modalidades que el directorio establezca. Podrá también acordar subsidios, quedando facultado para establecer reembolsos parciales del mismo modos podrá extender avales y garantías , así como financiar capital y empresas o sociedades comerciales y , en general recurrir a cualquier mecanismo de financiamiento de inversiones productivas”*(art.7).

Los recursos del instituto están compuesto por: a) Las tenencias accionarias en las empresas titulares de centrales hidroeléctricas que a la fecha de entrada en vigencia de Ley sean de titularidad de la Provincia del Neuquén, los dividendos y utilidades que produzcan. b) Hasta el tres por ciento (3%) de las regalías petrolíferas y gasíferas previstas en el Presupuesto de cada año. Las sumas correspondientes serán transferidas de acuerdo a los requerimientos formulados por el IADEP, y a la disponibilidad de fondos existentes al efecto, c) Las asignaciones que se determinen anualmente en el Presupuesto provincial y las de leyes específicas e) El recupero de los créditos otorgados por el Fondo de la Ley 1755 y por el programa de promoción territorial neuquino, f) Los saldos existentes provenientes del régimen de la Ley 1964 y su modificatoria Ley 2030. g) Todas las acreencias existentes provenientes del régimen de la Ley 1964 y sus modificatorias a efectos de su acreditación y gestión de cobro por el mecanismo y el agente financiero que el Directorio determine. h) Los reembolsos de préstamos, créditos o capitales prestados u objeto de cualquier operación financiera de las que autoriza esta Ley, sus servicios de intereses, accesorios y cualquier otro producido. i) El producido de las colocaciones financieras que determine el Directorio respecto de los recursos del IADEP que permanezcan ociosos, a cuyo fin se autoriza expresamente esta operatoria. j) Préstamos, subsidios y donaciones de cualquier tipo y especie.

## VI. Apreciaciones finales

a) Conforme a los artículos 75 inc. 18 y 125 de la Constitución Nacional, las provincias tienen competencia concurrente con la nación en materia de desarrollo de la industria, bienestar y poder policía, por lo que la ley Nacional N° 14.878 es la materialización de dicha potestad.

b) La constitución del Instituto Nacional Vitivinícola resultaba interesante con las competencias de PROMOCION Y CONTROL establecidas originariamente y previo al límite impuesto por el Decreto Nacional 2284/91.

c) La conformación del INV considerando el Consejo directivo con representación pública y privada, sumada a la participación de las distintas provincias vitivinicultoras respetarían la forma de estado federal que la carta magna nacional promulga. Quizás es dable reconsiderar, la primer conformación propuesta por la originaria 14.878, evaluando por ejemplo como sería esa conformación y bajo que condiciones cualitativas y cuantitativas las provincias podrían ser consideradas productoras vitivinícolas, para después centrarnos en la cantidad de representantes por estado provincias que deberían formar parte del directorio.

d) La constitución provincial neuquina luego de su reforma, somete al desarrollo sustentable cualquier actividad que se realice en la provincia.

e) En materia de tierras, esta constitución propone principios que rigen el otorgamiento de tierras fiscales.

f) En lo que respecta a créditos agrarios, la provincia estipula un mecanismo que supone la intervención del poder ejecutivo en su faz propositiva, y del legislativo en su función de contralor de lo invertido en materia de promoción de actividades económicas.

g) La corta historia de la vitivinicultura neuquina, ha dejado resultados encontrados. Por un lado, el logro de haber instaurado en términos de competitividad económica, un mercado con fuerte presencia internacional desde la zona más austral de la actividad. Por otro, el contraste generado en la zona productiva de la vid, donde resalta la tecnología de punta y una baja densidad demográfica.

h) El uso de las competencias de desarrollo y el fomento -por el momento- han sido volcadas económicamente, quedando pendiente el desarrollo social que a juzgar por la juventud de la tarea agrícola en cuestión todavía se esta a tiempo. En tal sentido Neuquén tendrá que agudizar la participación provincial en el diseño de las políticas de fomento nacional.

# Función ecológica de la Agricultura Familiar (AF) en la legislación argentina

---

MARÍA ADRIANA VICTORIA<sup>1</sup>

**Resumen.** Construir una nueva ruralidad en la región pasa por fortalecer la Agricultura Familiar (AF) y, a tales fines, los países están desarrollando políticas públicas y programas para estimular este sector fundamental del agro. Por ello, resulta necesario, analizar la función ecológica que cumple la AF en el contenido de la legislación, de aplicación en las provincias argentinas, a partir del marco doctrinario de la Multifuncionalidad de la agricultura (MFA) o Nueva ruralidad (NR) de la AF, a la luz de los derechos (desarrollo sustentable, ambiente, alimentación) y los principios ambientales (sustentabilidad, prevención, preservación, conservación, gestión responsable) y administrativos (articulación institucional, participación ciudadana). Esto aporta a la importancia de las fuentes provinciales en la conformación de un derecho agrario provincial.

## Introducción

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogada especializada en Derecho Agrario. Profesora Titular e investigadora de Legislación Agraria y ex Profesora de Política y Legislación Ambiental. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Directora del INDEMERCC (Instituto de Investigaciones de Derecho del Mercosur Comunitario y Comparado). Profesora Titular y ex investigadora de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales y de Derecho de los recursos Naturales y medio Ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina. Profesora de la Carrera Abogado especializado en Derecho Agrario de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Ex Directora de Proyectos de investigación CONICET. Directora de Proyectos de investigación del CICYT- UNSE. Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Privado Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Académica de número de la Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero. Miembro correspondiente del Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato de Florencia, Italia. Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) y Presidente del Consejo Científico del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). E-mail: [mariaadriनावictoria@gmail.com](mailto:mariaadriनावictoria@gmail.com)

El mundo rural ya no es el mundo exclusivo de la agricultura. La vida rural, tradicionalmente asociada con la actividad agropecuaria, abriga ahora una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las aldeas campesinas con los centros urbanos y la actividad industrial<sup>2</sup>. Por lo que se necesita de una Agricultura Familiar (AF) integrada al medio rural, ya que la actividad agraria del futuro debe ser sostenible desde los puntos de vista ambiental, productivo y socio económico.

La sociedad ya no demanda al campo solo alimentos sino bienes y servicios distintos a los estrictamente agropecuarios. Hay un nuevo concepto de “agricultura”, por la que se la considera no sólo como ligada a las “actividades productivas de naturaleza agraria”, sino también a otras funciones fundamentales: 1) Función “ecológica” (es impensable una agricultura que no sea actividad de conservación y valoración del ambiente natural). 2) Función de “distracción o recreación” (el espacio rural como ámbito privilegiado de reposo y disfrute del tiempo libre). 3) Función de “cohesión económica y social” (se persigue, a través de la promoción de la diversificación de las fuentes de ingreso, el desarrollo integral y armónico de las zonas rurales con las demás zonas, mediante incentivos a actividades complementarias a la actividad agraria en sentido estricto, como las actividades de agroturismo y las de carácter artesanal). Se habla, pues, de una agricultura “plurifuncional o multifuncional”, en donde la actividad agraria se presenta como espina dorsal del espacio rural, entendido como: “el territorio del campo constituido por el espacio agrícola afectado al cultivo y a la ganadería, y el espacio territorial no agrícola, afectado a usos distintos a la agricultura, especialmente al hábitat o a la actividad de los hombres que viven en el medio rural”<sup>3, 4</sup>.

Así, el espacio rural supera el concepto de tierra y el de explotación fundiaria, para acoger en su seno todo un conjunto de medidas de protección ecológica, de

---

<sup>2</sup> Véase: CARTÓN DE GRAMMONT, Hubert. “La nueva ruralidad en América Latina”, en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. especial, 2004, p. 279.

<sup>3</sup> Véase: Carta Europea del Espacio Rural de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Estrasburgo, 17/02/95, art. 2, en Revista de derecho agrario y alimentario, Madrid, Editorial EDIASA, 28: 19- 24. Junio de 1996.

<sup>4</sup> Para una diferenciación entre multifuncionalidad, diversificación y pluriactividad, véase: PASTORINO, Leonardo Fabio. Derecho agrario argentino, segunda edición actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pp. 133- 134.

desarrollo de actividades de tiempo libre sin excluir como objeto principal la actividad agraria desarrollada en armonía con los sistemas de producción natural y el entorno<sup>5</sup>. Dicho espacio, se presenta como multifuncional.

En Latinoamérica, la importancia del espacio rural se incrementa y también se transforma por el papel que juegan actualmente las comunidades indígenas y campesinas en la gestión sustentable de los recursos naturales, no solamente porque ellas se encuentran en zonas de importancia natural estratégica sino por el conocimiento que han adquirido a través de generaciones de su entorno y las innovaciones que en cuanto a formas de producir surgen en ellas con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONGs, asociaciones civiles e instituciones de investigación. Es precisamente el análisis de la coevolución de las sociedades rurales no capitalistas con la naturaleza lo que la Economía Ecológica necesita incorporar a su cuerpo teórico para generar alternativas<sup>6</sup>.

En este contexto, la AF<sup>7</sup>, tiene la capacidad de cumplir con diferentes roles lo cual se resume en el concepto de multifuncionalidad (MFA)<sup>8</sup> o nueva ruralidad

---

<sup>5</sup> Véase: DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y Ecología. Aranzadi editorial, 1992, pp. 49, 53.

<sup>6</sup> Véase: ROSAS BAÑOS, Mara. Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. <https://polis.revues.org/8846>.

<sup>7</sup> En Argentina, el FONAF (Foro Nacional para la agricultura familiar) considera a la AF como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Por último, la definición indica que el concepto de AF comprende las actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, así como las tradicionales de recolección y el turismo rural (<http://www.fonaf.org.ar/index.php/publicaciones/libros>). Cabe observar que la inclusión de las actividades pesquera y de recolección de frutos en el concepto de AF, no corresponde, por aplicación del criterio de “agraredad”, ya que dichas actividades no forman parte del desarrollo de un ciclo biológico animal o vegetal como resultado del trabajo del hombre aplicado a los recursos naturales, salvo que la pesca, que es fundamentalmente extractiva, sea el resultado de una actividad piscícola. El criterio biológico o “agraredad” se trata de una noción metajurídica, metaeconómica y metasociológica, ontológicamente hablando, conforme a la cual la “actividad productiva agrícola” consiste en el desarrollo de un ciclo biológico vegetal o animal (a través de actos de crianza ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales el que se resuelve en la obtención de frutos vegetales o animales, destinados al consumo directo, tales son o previa transformación. (Véase: CARROZZA, Antonio. Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario, Milano, Giuffrè Editore, 1975, pp. 74, 80).

<sup>8</sup> La noción de MFA es una noción polisémica que sirve de fundamento a nuevas políticas públicas. Se refiere a la totalidad de productos, servicios y externalidades creados por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto. Estas producciones conjuntas tienen la característica de ser poco o mal reguladas por el

(NR), que es la base de una re-legitimización de las políticas públicas agrícolas. Por lo que la agricultura se entiende entonces no sólo por su misión de producción de bienes comerciales con fines alimentarios y no alimentarios, sino también por ser generadora de riqueza inmaterial (paisajes, biodiversidad, salud, patrimonio, etc.) y bienes no mercantiles (soberanía alimentaria, calidad del medioambiente, etc.). Y, aunque no escape a prácticas que perjudican el medioambiente, la AF articula una lógica patrimonial al mismo tiempo que valoriza y garantiza esta multifuncionalidad<sup>9</sup>.

La Ley nacional n° 27.118/14 sobre reparación histórica de la AF, al igual que la normativa provincial sobre AF, está destinada a la construcción de una NR en Argentina, NR conocida en Europa como multifuncionalidad.

Construir una nueva ruralidad en la región pasa por fortalecer la AF. A tales fines, los países están desarrollando políticas públicas y programas para estimular este sector fundamental del agro<sup>10</sup>. Por ello, el objetivo del presente trabajo es : a partir de un marco doctrinario de la MFA o NR de la AF, analizar la función ecológica que cumple la AF en el contenido de la legislación sobre el tema, de aplicación en las provincias argentinas, a la luz de a la luz de los derechos (desarrollo sustentable, ambiente, alimentación) y los principios ambientales (sustentabilidad, prevención, preservación, conservación, gestión responsable) y administrativos (articulación institucional, participación ciudadana). Todo ello por entender la importancia que revisten las “fuentes provinciales para la conformación de un derecho agrario provincial”<sup>11</sup>.

---

mercado, en particular aquellas que tienen una incidencia social o ambiental. La traducción concreta de la noción en términos de políticas públicas hace referencia a la formulación de intervenciones específicas destinadas a favorecer los aspectos positivos y a limitar las externalidades negativas de la agricultura. Dicha noción fue introducida en el marco de la Conferencia de Río a principios de los años 1990; fue utilizada por la Unión Europea (UE) para armonizar las legislaciones relativas a la agricultura sostenible, y luego retomada, desarrollada o debatida por varias instituciones nacionales e internacionales (FAO, OCDE, OMC).

<sup>9</sup> Véase: GASSELIN, Pierre; DEDIEU, Benoît y GUYOMARD, Hervé. Hay que valorar mejor las ventajas de la agricultura familiar. <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/15/cam-valorar.html>

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/229764/>

<sup>11</sup> Véase: PASTORINO, Leonardo Fabio. “Introducción. Derecho agrario provincial: el descubrimiento de un derecho ubérrimo”, en PASTORINO, Leonardo Fabio (Director). Derecho agrario provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CAB, Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp. 34- 35.



El abordaje del trabajo se realiza a partir del hecho técnico<sup>12</sup> (AF), fuente extrajurídica, al igual que el hecho político, en tanto factor de especificación, con elementos concretos de la realidad. Hecho técnico constituido por un *ius* que se adhiere a la sustancia disciplinada<sup>13</sup> y el hecho político<sup>14</sup> que se evidencia en la sanción de normas sobre AF como manifestación de política pública del Estado. A la par se sirve de la doctrina, en tanto fuente de derecho, a fin de aportar tanto al sector estatal como social de interés a la AF, y con ello en el futuro, completar un régimen jurídico integral que la contenga y posibilite su desarrollo sustentable social, económico, ambiental y cultural. Todo ello a través de un análisis normológico comparado de la legislación. Tema de relevancia por los beneficios de la AF<sup>15</sup> en la construcción de una NR en Argentina.

### 1. ¿Multifuncionalidad o nueva ruralidad?

Las funciones que el espacio rural realiza, no solo en su interior sino para las sociedades urbanas, encuentran relevancia a medida que crece el interés por la sustentabilidad ecológica<sup>16</sup>.

El concepto de lo rural está cambiando rápidamente. Los especialistas latinoamericanos hablan de NR, término con el que se designa la naciente visión

---

<sup>12</sup> Véase: CARROZZA, Antonio. Problemi generali e profili di qualificazione... Op. Cit. pp. 108-138.

<sup>13</sup> Véase: ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. Derecho agrario contemporáneo. San José de Costa Rica, Editorial investigaciones jurídicas, 2015, pp. 402-405.

<sup>14</sup> Véase: CARROZZA, Antonio. Problemi generali e profili di qualificazione... Op. Cit. pp. 139-186.

<sup>15</sup> Se destacan los beneficios de la AF en la legislación argentina, a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo (art. 1 ley nacional); en igual sentido Chaco (art. 1). A su vez, Río Negro señala que el sector es un factor imprescindible para el logro de la soberanía alimentaria (art. 1), lo cual debe ser priorizado en las políticas públicas (art. 3). Además la ley nacional agrega que beneficia la biodiversidad y los procesos sostenibles de transformación productiva por practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (art. 1). Río Negro destaca que contribuye al derecho de los pueblos a consumir alimentos sanos y la importancia del consumidor (art. 3). Salta se refiere al derecho de todos a consumir alimentos sanos, teniendo en cuenta las particularidades de la producción de la AF (saberes, prácticas, condiciones agroecológicas de producción, infraestructura edilicia y de servicios) (art. 3 inc. m). Normativa analizada en la ponencia: VICTORIA, María Adriana. "Régimen legal de la agricultura familiar (AF) en el derecho provincial de Argentina". III Congreso nacional de derecho agrario provincial. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 26 y 27 de noviembre de 2015. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49740>

<sup>16</sup> Véase: ROSAS BAÑOS, Mara. Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad... Op. Cit.

del espacio rural y la nueva forma de concebir el desarrollo rural<sup>17</sup>. La perspectiva de la NR denominada no oficial, es compatible con la Economía Ecológica y postula cuatro principios básicos para lograr el fortalecimiento de los procesos autonómicos llevados a cabo en los espacios rurales: autonomía, autosuficiencia, diversificación productiva y gestión de ecosistemas<sup>18</sup>.

Las nociones de MFA<sup>19</sup> y de NR<sup>20</sup>, surgieron de manera simultánea en Europa y en América Latina respectivamente, en los años 1990, y aunque elaboradas en

---

<sup>17</sup> Entre las funciones que la agricultura y el mundo rural podrían y deberán desempeñar se señalan: 1) Equilibrio territorial, para contrarrestar los efectos del despoblamiento, que han sido inducidos por las políticas orientadas a la concentración urbana y por fenómenos como la violencia en varios países. 2) equilibrio ecológico, en cuanto conservador de ecosistemas y a la producción de paisaje de calidad, abierto y natural; producción de agua limpia y conservación de sus fuentes; espacio para actividades de esparcimiento y recreo al aire libre que, cada vez más, están ampliamente demandadas por los habitantes urbanos; usos agrarios no alimentarios como, por ejemplo, la producción de fibras textiles, la obtención de productos energéticos y de recursos minerales en general; sumidero de contaminantes del aire, del agua y del suelo. (Véase: PÉREZ, Edelmira. "Hacia una nueva visión de lo rural", en GARRIACCA, Norma (compiladora), ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, CLACSO, Buenos Aires, 2001, p. 24. [biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929011414/2perez.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929011414/2perez.pdf))

<sup>18</sup> Véase: BARKIN, David. "Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable", en GIARRACCA, Norma (compiladora) ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?, CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 81-99. También disponible en <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/rural/rural.html>

<sup>19</sup> La MFA, en la Comunidad Europea (CE) está profundamente relacionada con la construcción de la Política Agraria Común (PAC) y es defendida esencialmente por países que reconocen y reivindican el carácter excepcional de la agricultura y ponen en duda la capacidad del mercado para regular por sí solo el conjunto de la economía. El tema de las subvenciones agrícolas otorgadas en el marco de la PAC europea ha servido como pretexto para rechazar y desviar el debate de su contenido verdadero al punto que ciertos protagonistas han llegado incluso a considerar la MFA como un artificio europeo destinado a eludir el objetivo de suprimir las subvenciones (Véase: PÉREZ, Edelmira. FARAH, María Adelaida (compiladoras). Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. CIRAD, Pontificia Universidad Javeriana, Javegraf, Bogotá, 2004), pp. 20-21; ECHEVERRI, Rafael. "La nueva ruralidad", en PÉREZ, Edelmira. FARAH QUIJANO, María Adelaida. CASTILLO RODRÍGUEZ, Nancy Adriana. ORTIZ. GUERRERO, César. MUÑOZ, Janet Patricia. MAYA VELEZ, Diana Lucía. "La nueva ruralidad en América Latina", tomo II, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2001). Aunque en un primer momento la multifuncionalidad aparece referida a la actividad agrícola, poco después se empieza a utilizar para aludir a todo el mundo rural. El concepto europeo de multifuncionalidad de los espacios rurales estuvo vinculado desde su nacimiento a la agenda de políticas de la CE, primero como parte del proyecto de crear un mercado común agrícola y, después, como parte de la redefinición del papel de los territorios rurales tanto al interior de la Europa comunitaria como en la relación con el entorno global. Dentro de los procesos que están en la base de esta redefinición de los espacios rurales se encuentran: ...el peso creciente de las actividades no agrícolas en el empleo y el ingreso de la población rural; la gradual articulación entre los grandes centros urbanos y su entorno rural; el peso cada vez mayor de las ciudades intermedias en el desarrollo de los espacios rurales; la creciente demanda de la población suburbana por los paisajes y espacios rurales; la valorización cada vez mayor de las externalidades económicas positivas y los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas rurales para el bienestar de la población en general (LIAMBÍ, Luis. "Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno", en PÉREZ, Edelmira. FARAH, María Adelaida (compiladoras), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea... Op. Cit.

contextos socioeconómicos diferentes, ambas se desarrollaron progresivamente, como reacción a los mismos procesos relacionados con la globalización, pero los principios en los que se fundamentan son específicos y están marcadas por la historia económica y social de las regiones donde fueron elaboradas<sup>21</sup>. Y, no obstante lo señalado, la MFA en Europa y la NR en América Latina, han llevado una vida paralela; ambas coinciden en que se pretende construir marcos renovados para la definición de políticas públicas en los sectores agrícola y rural y tienen preocupaciones comunes<sup>22</sup>. Pero, a pesar de la convergencia entre América Latina y Europa respecto de la concepción de la NR, existen diferencias<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> En América Latina, la concepción de una NR se inscribe en el proceso de redefinición profunda de las políticas públicas nacionales que marcó al conjunto de los países del sub-continente en el transcurso de las dos últimas décadas. Está intrínsecamente ligada a los procesos de apertura de las economías nacionales, a la creación de las uniones comerciales regionales (Mercosur, NAFTA) y a la evolución de las actividades en el medio rural. Dicha concepción se enmarca en un movimiento intelectual de crítica de las políticas económicas que son consideradas responsables de las desigualdades sociales y territoriales en el medio rural. Contrariamente a Europa, las políticas de desarrollo agrícola y rural evolucionaron de manera profunda en el transcurso de las últimas dos décadas bajo el efecto de los choques económicos y de la presión de las instituciones financieras internacionales (Véase: BONNAL P.; BOSCH P.M.; DIAZ J.M.; LOSCH B. “Multifuncionalidad de la agricultura” y “Nueva Ruralidad” ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?, en Edelmira PÉREZ y María Adelaida FARAH (compiladoras)... Op. Cit.).

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Entre éstas: la formulación de nuevas políticas públicas para el mundo rural; la atención prestada tanto a las dinámicas territoriales, a la coordinación entre actores o a la innovación institucional, entre otros. Sin embargo, la realidad de las recomposiciones en curso y la importancia de las diferencias existentes en las políticas públicas que concretamente se ponen en marcha en América Latina y en Europa invitan a ir más lejos en la puesta en perspectiva de las dos nociones y a interesarse en sus referenciales y en su significación (*Ibíd.*).

<sup>23</sup> Entre las diferencias se destacan: 1) la relación con la evolución del concepto de desarrollo rural. En la UE, por mucho tiempo el desarrollo rural fue equiparado al agrícola, que se consideraba debía ser estimulado mediante subsidios a los precios y a la modernización de los procesos de producción. Los padres fundadores de la Comunidad veían el desarrollo económico como una combinación de modernización agrícola e industrialización; aquélla era la base del desarrollo del campo, ésta de la ciudad. Esta visión ha cambiado, pero todavía hoy la CE y especialmente su Dirección General de Agricultura, conciben la política de desarrollo rural como una política “de acompañamiento” de la política agrícola. En América Latina, por otro lado, hay una tradición que conjuga concepciones distintas del desarrollo rural: productivistas, basadas en la innovación tecnológica agrícola apoyada en políticas de extensión y crédito subsidiado; redistributivas, basadas en la reforma agraria; visiones que hacen hincapié en la infraestructura y los servicios sociales; y visiones institucionales, basadas en la descentralización, la organización de los productores y las organizaciones de la sociedad civil. Esta última visión es un importante antecedente de la NR, junto con las experiencias de los proyectos de desarrollo rural integral en los años setenta y ochenta, y de los fondos de inversión social para financiar pequeños proyectos, sobre todo de infraestructura, a solicitud de las comunidades rurales, en los noventa. 2) la relación entre desarrollo rural, transformación de la agricultura campesina y la lucha contra la pobreza en el campo, en el caso del imaginario latinoamericano están íntimamente relacionadas, hasta el punto que con frecuencia se confunden. Esto obedece a la importancia de la pobreza rural en América Latina, asociada a un dualismo entre agricultura empresarial y campesina mucho más

La definición de las funciones de la agricultura debe formar parte del debate de la sociedad en su globalidad y su complejidad.

La NR es un concepto en construcción para unas políticas públicas renovadas. Como la MFA en su versión normativa, la NR pretende privilegiar un enfoque global. Su objetivo es la definición de políticas de desarrollo territorial que se inscriben en una reforma institucional y económica que implica nuevas reglas de gobernanza. En tal sentido, las políticas y las experiencias europeas de desarrollo rural pueden servir de base a reflexiones tendientes a ampliar o mejorar los esfuerzos que en tal materia realizan los gobiernos de América Latina<sup>24</sup>.

La NR en su perspectiva Latinoamericana ubica aspectos de cambio fundamental en el territorio rural<sup>25</sup> y se propone el estudio de la relación directa entre lo rural y lo agrícola; esa nueva relación y sus efectos en el territorio rural<sup>26</sup>.

La importancia del espacio rural se incrementa y también se transforma por el papel que juegan actualmente las comunidades indígenas y campesinas en la gestión sustentable de los recursos naturales, no solamente porque ellas se encuentran en zonas de importancia natural estratégica sino por el conocimiento que han adquirido a través de generaciones de su entorno y las innovaciones que, en cuanto a formas de producir, surgen en ellas con la colaboración de

---

pronunciado que en Europa. En Europa, en cambio, el desarrollo rural aparece más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar y proteger mejor los territorios nacionales y evitar que algunos queden despoblados, y el interés por mantener vivas y compartir con los visitantes las culturas, tradiciones y patrimonios de los diversos territorios (Véase: FAO. La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. 2003. Programa Cooperativo FAO-Banco Mundial (FAO/CP) por Antonio PÉREZ y José María CABALLERO (FAO/TCIL), con la colaboración de Paola AGOSTINI (Banco Mundial, LCSES) y Edgardo FLOTO (FAO/TCIL)<http://www.fao.org/3/a-y4524s.pdf>).

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Encadenamientos urbano-rurales, el empleo rural no agrícola, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, los pueblos como centros de servicios, el papel activo de las comunidades y organizaciones sociales y la diversidad ecológica-cultural como patrimonio. (Véase: ROJAS LÓPEZ, J. “La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina” en Observatorio de la Economía Latinoamericana n° 96, abril 2008. En web <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>, citado por ROSAS-BAÑOS, Mara. Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. <https://polis.revues.org/8846>).

<sup>26</sup> Efectos socioeconómicos de la emigración en las comunidades; pobreza; estrategias productivas; diversificación, gestión sustentable de recursos naturales y la adquisición de capacidades para la colocación de productos al mercado y movimientos sociales cuyo principal reclamo es la autonomía (Véase: ROSAS-BAÑOS, Mara. Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. <https://polis.revues.org/8846>).

facilitadores de tecnología como ONGs, asociaciones civiles e instituciones de investigación. Es precisamente el análisis de la coevolución de las sociedades rurales no capitalistas con la naturaleza lo que la Economía Ecológica necesita incorporar a su cuerpo teórico para generar alternativas<sup>27</sup>.

## 2. Contenido del marco normativo

En nuestro país, la AF ofrece un cuadro normativo que se disciplina a nivel nacional, con la referida Ley nº 27.118/14, ley que establece un sistema de adhesión de las provincias y, en tal sentido, invita a éstas, a adherir a la misma o adecuar su legislación, sancionando normas que tengan un objeto principal similar a dicha ley (art. 8).

Cabe destacar que hay provincias argentinas que se han adherido a la ley nacional (Jujuy, Ley nº 5864/15; Buenos Aires, Ley nº 14.845/16; Catamarca, Ley nº Ley nº 5.474/16; Entre Ríos, Ley de mayo 2016; Corrientes, Ley de mayo 2016; Santa Fe, Ley nº 13.541/16; Tierra del Fuego, Ley nº 1.088/16). Otras provincias cuentan con leyes sobre AF anteriores a la sanción de la ley nacional; en tal sentido Chaco (Ley nº 7.303/13), Río Negro (Ley nº 4.952/14), Salta (Ley nº 7.789/13) y San Juan (Ley nº 8.522/14). Con carácter posterior Misiones (Ley VII – nº 69/15). Por cierto que cuando se sancionaron las cuatro primeras leyes ya estaba el proyecto de la ley nacional que luego fue sancionado.

Se habla de las “...funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional” (Ley nacional (art. 3 inc. e), apoyándose la “generación de actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios, orientada al agregado de valor de la producción primaria y la generación de desarrollo local” (Ley nacional, art. 4 inc. f). Con ello, indirectamente, se asume el rol multifuncional de la agricultura en general. Esto, a diferencia de otras normas provinciales argentinas sobre ordenamiento territorial en general, que aluden expresamente a la multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales (Mendoza, Ley nº 8.051/2009), lo cual no será objeto de análisis en el presente trabajo.

---

<sup>27</sup> Véase: ROSAS BAÑOS, Mara. Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. <https://polis.revues.org/8846>.

El concepto de función ecológica es más restringido que el ambiental, en tanto se refiere únicamente al subsistema más frágil que es el natural (que sirve de base al proceso productivo agrario).

### **2.1. Recursos naturales en general**

En relación a los Recursos naturales en general, los principios de preservación y conservación de los mismos, dentro del marco del desarrollo sustentable agrario, están previstos en la normativa analizada. Así se habla de preservar los bienes naturales para las futuras generaciones, promoviendo el desarrollo productivo integral para el buen vivir, en armonía con la naturaleza y preservando la diversidad genética... reconoce a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo (Ley nacional, art. 24 inc. b).

Para ello se prevén políticas activas y participativas para la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales (Ley nacional, art. 21 inc. a); se diseñarán y ejecutarán planes de prevención, mitigación y restitución frente a las emergencias y catástrofes, tales como sequías, inundaciones, otros. Los procesos de deterioro de suelos que avanzan hacia la desertificación serán atendidos como emergencias y catástrofes (Ley nacional, art. 20).

Así es que reviste importancia la preservación del medio ambiente, los recursos naturales (Chaco arts. 1, 22 inc. c); la promoción de sistemas productivos sustentables en armonía con el medio ambiente (Chaco art. 4 inc. c); los procesos sostenibles de transformación productiva por practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (Ley nacional art. 1).

Por lo que se debe recuperar, conservar y divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la AF, en todas sus manifestaciones (Misiones, art. 3, inc. h) y, las políticas públicas, deberán tender a la preservación de los sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas socioprodutivos de la AF (Río Negro, art. 3 inc. h). Esto último denota la interacción de la función económica productiva con la función ecológica de la AF, en la búsqueda de una sostenibilidad medioambiental, social y económica (Ley nacional art. 2).

### **2.2. Tierra**

Se considera a la tierra como un bien social (Ley nacional, art. 15; Río Negro art. 5) y un derecho para quien la trabaja (Río Negro art. 5) y se destaca el uso racional de explotación y de equidad de oportunidades (Chaco art. 21 inc. b). Para ello resulta necesario desarrollar acciones en la actividad agropecuaria y forestal a fin de lograr el óptimo uso de la tierra (Ley nacional, art. 10 primer párrafo); el establecimiento de una zona ecológica (Chaco, art. 2); la difusión e implementación de las técnicas de producción agro ecológicas (Chaco art. inc. d); privilegiando dichas prácticas sustentables (San Juan, art. 3 inc. b; Salta, art. 3 inc. i).

Los sistemas productivos sustentables se replantean en armonía con el medio ambiente (Chaco art. 4 inc. c), preservándose los sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas socioproductivos de la AF (Río Negro art. 3 inc. h).

Se busca garantizar los derechos de acceso y gestión de la tierra (Ley nacional, art. 4 inc. i; Misiones, art. 3, inc. o). Para ello se promueven políticas que faciliten al sector de la AF el acceso a la tierra, el agua (Río Negro, art. 3 inc. e), a lo cual se agregan otros recursos productivos desde una perspectiva amplia, con estrategias diferenciales (San Juan, art. 3 inc. h; Salta, art. 3 inc. h). Esto es posible a partir de la articulación con los organismos competentes del Poder (Ley nacional, art. 15; San Juan, art. 3 inc. f; art. 31 inc. f); la coordinación del accionar de las distintas instituciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal y/o de proyectos específicos relacionados a la AF; y en general, a aquellos que afectan y/o modifiquen la situación de los agricultores familiares, ya sea en forma directa o indirecta (San Juan, art. 6 inc. d); el fortalecimiento institucional de asociaciones de productores, organizaciones de apoyo, municipios y ámbitos de articulación del desarrollo rural (Chaco, art. 22 inc. j). A ello se agrega la participación efectiva de los actores de la AF (San Juan, art. 3 inc. f) a fin de proponer y ejecutar políticas diferenciales (San Juan, art. 6 inc. a).

### **2.3. Agua**

Junto con el acceso a la tierra referido precedentemente de relevancia es el acceso al agua y a la gestión de dicho recurso, a fin de que estén en manos de aquellos que producen los alimentos (Ley nacional, art. 4 inc. i); promoviéndose políticas diferenciales para garantizar el acceso al agua para consumo humano,

riego, higiene y saneamiento y consumo de los animales domésticos (Rio Negro art. 10).

#### **2.4. Biodiversidad**

Se busca la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (Ley nacional, art. 3 inc. d; Misiones, art. 3, inc. d), reconociendo mediante incentivos los servicios ambientales que aporte la AF (Misiones, art. 3, inc. d).

Hay un vínculo estrecho entre biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva por lo que se deben practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (Ley nacional, art. 1). Los derechos de acceso y a la gestión de la biodiversidad tienen que estar en manos de aquellos que producen los alimentos (Ley nacional, art. 4 inc. i), en este caso, de los agricultores familiares.

### **3. Conclusiones**

Las normas analizadas aportan a la construcción de una NR, en la concepción Latinoamericana, no hablan expresamente de MFA, pero sí aluden a las diversas funciones que cumple la AF, entre éstas, a la función ecológica (Ley nacional, Chaco, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan).

El siglo XXI necesita un nuevo concepto de ruralidad y la AF contribuye a la construcción de ésta en el espacio rural argentino. Camino que se ha comenzado a transitar.



# Regulación de los *feedlots* como problemática municipal

## El caso del municipio de Bermejo, Chaco

---

ADRIANA EVANGELINA VILLALVA<sup>1</sup>

**Resumen.** El presente trabajo tuvo por finalidad analizar cómo están reguladas las actividades de engorde de ganado a corral o *feedlots*, en la Provincia de Chaco y más específicamente en el municipio de Bermejo por un proyecto sobre dicha actividad; realizado en la localidad de Las Palmas la cual es cercana al Río Paraguay. Ya que si estas actividades no son controladas adecuadamente pueden generar mayores problemas ambientales. Para encontrar respuestas encare una investigación de tipo cualitativa con algunos aspectos cuantificables a través de una metodología exploratoria que me permitió describir y analizar. De lo cual surgió que existe una escasa y casi nula regulación en materia de *feedlots* tanto a nivel nacional, provincial y municipal en la mayoría de las provincias.

### Introducción

Las modificaciones políticas y económicas de los últimos años han producido efectos en la sociedad actual y en los valores y percepciones dominantes respecto del ambiente (Walsh, 2000) lo cual se ve reflejado en las legislaciones tanto internacionales como nacionales. Entre las cuales se encuentra las actividades de engorde de ganado a corral o *feedlots*, al cual se entiende como la actividad que se realiza en un “área confinada con comodidades adecuadas para una alimentación completa de ganado con propósito productivo” (Pordomingo, 2009).

---

<sup>1</sup> Abogada, adscripta en la materia Derecho Agrario, Minería, Energía y Ambiental en la cátedra B de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Política de la Universidad Nacional del Nordeste. Becaria de Investigación de la misma institución.

Las actividades de *feedlots* implican procesos de intensificación de los sistemas de producción, alimentación y engorde del ganado (González Acosta, 2014). Los establecimientos que realizan actividades de engorde de ganado a corral o *feedlots* producen contaminación en el suelo, agua, y aire debido a la gran cantidad de excrementos que se produce, así como enfermedades por la concentración de los animales en un reducido espacio (Foro Social de las Americas, 2010).

En base a estas cuestiones planteadas surgió la necesidad de analizar cómo está regulada dicha actividad, en la Provincia de Chaco y mas específicamente en el municipio de Bermejo por un proyecto de *feedlots* realizado en la localidad de Las Palmas la cual es cercana al Río Paraguay; ya que si estas actividades no son controladas adecuadamente puede generar mayores problemas ambientales.

## **Desarrollo**

El Estado actúa como soporte de las actividades de *feedlots* por medio del pago de compensaciones y de los planes ganaderos, pero a su vez no se establecen a nivel nacional, criterios de localización o de bienestar animal, quedando dicha reglamentación en manos de los entes provinciales y municipales siendo la misma casi nula (Foro Social de las Americas, 2010).

En el presente trabajo se encara la problemática ambiental de la necesidad de la reglamentación de las actividades de *feedlot* o también denominadas de engorde de ganado a corral. Para encontrar respuestas encare una investigación de tipo cualitativa con algunos aspectos cuantificables a través de una metodología exploratoria que me permitió describir y analizar incorporando desde mi formación profesional una mirada jurídica-social de las regulaciones, teniendo presente la sustentabilidad de las decisiones.

Ya en el año 2003 Pordomingo hacía referencia a una regulación en materia de instalación de *feedlots* en Argentina prácticamente inexistente, lo cual genero que se realicen proyectos de esta clase sin mayores controles ambientales (Pordomingo, 2009). Lo cual si bien parece alejado de la realidad actual no es tan así, ya que conforme a la Cámara Argentina de *Feedlot* solo las Provincias de

Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe Entre Ríos, San Luis, Mendoza y Chaco tienen reglamentados en leyes la actividad. Siendo que Argentina exporta grandes cantidades de carnes provenientes de *feedlots*<sup>2</sup>.

### **Ley 5735/06 de Habilitación y Funcionamiento de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral**

La Provincia de Chaco se encuentra entre una de las pocas provincias que ha reglamentado la actividad de engorde de ganado a corral y lo hizo en el año 2006, siendo que no existe una ley nacional específica para esta actividad. Dicha ley establece en su artículo uno que las habilitaciones y el funcionamiento de los establecimientos pecuarios que se dediquen al acopio y engorde a corral de ganado bovino en el territorio de la provincia del chaco, se regirán por lo establecido en dicha ley y sus normas complementarias, debiendo asimismo ajustarse esas habilitaciones a lo que establezcan las normas dispuestas por el servicio nacional de sanidad y calidad agroalimentaria (SENASA), como también se deberán cumplir las normas nacionales y provinciales sobre seguridad e higiene en el trabajo y las que determine el plano nacional de control de residuos e higiene de alimentos. Estableciendo como órgano de aplicación al ministerio de producción.

La ley antes mencionada establece como requisitos que los establecimientos pecuarios dedicados a la actividad de engorde de ganado a corral, deberán contar con la pertinente autorización de la administración provincial del agua sobre el tratamiento de efluentes, de acuerdo con lo establecido en la ley 3230, código de aguas de la Provincia del Chaco, y la evaluación del impacto ambiental que deberá realizar y otorgar la Subsecretaria de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Provincia de Chaco, en un plazo no mayor de sesenta (60) días, como requisito obligatorio indispensable para su instalación y funcionamiento.

La autorización para el tratamiento y derivación de efluentes, como así también la extensión del certificado de evaluación de impacto ambiental serán otorgados por los organismos mencionados anteriormente, atendiendo

---

<sup>2</sup> [https://www.clarin.com/rural/feedlot-argentina-exporto-cabezas-cuota\\_o\\_BySo-cmbg.html](https://www.clarin.com/rural/feedlot-argentina-exporto-cabezas-cuota_o_BySo-cmbg.html)

especialmente a la prevención de la contaminación localizada de suelos y aguas, tanto superficiales como subterráneas, emergentes de la acumulación de deyecciones y movimientos de efluentes; a la prevención de la contaminación del aire y a la degradación de paisaje.

Los establecimiento pecuarios dedicados al engorde a corral, previo al cumplimiento de los requisitos y condiciones de funcionamiento que las reglamentaciones establezcan, deberán tramitar la pertinente habilitación ante el municipio que corresponda. Por lo cual la ley Provincial deja la habilitación de los establecimientos de engorde de ganado a corral en manos de los municipios, con todo lo que implica esta acción.

A su vez la ley hace especificaciones en relación a la localización de los establecimientos dedicados al engorde a corral, estableciendo que podrán instalarse en áreas rurales a una distancia no inferior a seis (6) kms. del casco urbano, o de áreas rurales con asentamiento de población agrupada. Esta distancia mínima se podrá reducir hasta un cincuenta (50%) por ciento cuando se trate de áreas rurales con población semiagrupada, de acuerdo al criterio de la autoridad de aplicación.

El predio destinado a engorde de corral, como las instalaciones de acopio de insumos y las requeridas para tratamiento y disposición de residuos y efluentes, deberá estar separado respecto de todo el perímetro del lote y de sus linderos de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente ley.

La ley establece que los establecimientos pecuarios que realicen engorde a corral y que se encuentren localizados cerca de un curso de agua superficial, de origen natural o artificial, deberán garantizar la improbabilidad de vuelcos directos o por escurrimiento de los efluentes no tratados, de acuerdo con el código de aguas de la provincia del chaco.

### **Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Chaco ley N° 4233**

Establece entre las Competencias municipales a) dictar o aplicar las disposiciones normativas y reglamentarias referidas a las siguientes materias: código o reglamento general de construcciones particulares; normas reguladoras

del uso, la división y distribución del suelo y disposiciones sobre ordenación urbana; planes rectores urbanísticos y zonificación, conteniendo restricciones a la propiedad por motivos de seguridad, estética, promoción económica o por necesidades derivadas de la prestación de servicios públicos, municipales, intercomunales, provinciales o nacionales, o de la ejecución de obras de infraestructura de interés general.

### **Código de Aguas de la Provincia de Chaco**

El código de aguas de la Provincia de Chaco establece entre sus objetivos el de instrumentar el aprovechamiento de los recursos hídricos, como elemento de integración territorial de la provincia y de imposición de una justa orientación del desarrollo social, económico, cultural y demográfico acorde con las respectivas políticas generales, coordinando la actividad provincial con la nación y con las otras provincias, procurando un grado de equilibrio armónico entre los intereses privados y el interés público.

En su artículo 62 establece que nadie podrá variar el régimen, naturaleza o calidad de las aguas, ni alterar los cauces naturales o artificiales, ni su uso, sin previa autorización; y en ningún caso si con ello se perjudicare la salud pública, se causare daño a la comunidad, a las cuencas, a otros recursos naturales o al sistema ecológico.

Establece que la autoridad de aplicación procurara la preservación integral de los recursos hídricos, actuando fundamentalmente sobre las causas de la contaminación o degradación, para lo cual adoptara todo recaudo que las circunstancias aconsejen. Y define a las aguas contaminadas como aquellas que por cualquier causa resultaren peligrosas para la salud, inaptas para el uso que de ellas se realizare, perniciosas para el medio ambiente o la vida que se desarrollare en el agua o álveo, o aquellas que por su olor, sabor, temperatura o color causaren molestias o daños.

En su artículo 68 establece que queda prohibido verter o emitir cualquier tipo de residuo sólido, líquido o gaseoso que pueda degradar o contaminar los recursos naturales, en especial los hídricos o al medio ambiente, causando daños

o poniendo en peligro la salud humana, la flora o la fauna, comprometiendo su empleo para los diversos usos. Tales residuos podrán descargarse únicamente, cuando: a) sean sometidos a tratamientos previos de depuración o neutralización, que resultaren adecuados a criterio de la autoridad; b) se compruebe que las condiciones del cuerpo receptor permiten los procesos naturales de purificación.

La autoridad de aplicación, a propuesta de la autoridad sanitaria, establecerá los límites permisibles de concentración de sustancias de cualquier tipo o procedencia que puedan contener las aguas, según el uso a que estas se destinen.

El código de aguas de la Provincia de Chaco al referirse al uso del agua expresa que toda persona natural o jurídica, sea esta última de derecho público o privado, tendrá derecho al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos que sean necesarios para el desarrollo racional de sus legítimas actividades económicas y sociales.

El derecho de uso establecido en el artículo precedente deberá ser ejercido de forma que no perjudique otros usos, los legítimos derechos de terceros o el medio ambiente. Y establece que el estado podrá concesionar el uso especial del agua dentro de la cual establece la concesión en tercer lugar para uso pecuario cuando su utilización sea requerida para bañar o abreviar ganado propio o ajeno.

### **Decreto n° 173/90 reglamenta el Código de Aguas de la Provincia de Chaco**

En su artículo uno el decreta que el derecho de uso especial de los recursos hídricos solo se puede constituir por un acto de la administración, emanado de la autoridad competente que es el instituto provincial del agua del chaco. El decreto también establece los requisitos para el otorgamiento de permisos y concesiones.

Y establece que las actividades de prevención de la contaminación de los recursos hídricos y de control de calidad del agua deberán ser desarrolladas por el "I.P.A.CH." (Instituto provincial del agua del chaco) en estrecha relación con las autoridades sanitarias. La calidad y/o concentración máxima de sustancias contaminantes que podrá contener el efluente cuya descarga se solicita, será fijada por el instituto antes nombrado.

## Conclusiones

Luego de realizar una extensa descripción y análisis de las normativas que debía tener en cuenta el proyecto productivo de *feedlots* para instalarse en la localidad de Las Palmas, Bermejo, se puede destacar la vasta regulación existente en la Provincia de Chaco.

Sin embargo la ley 5735/06 de habilitación y funcionamiento de establecimientos pecuarios de engorde a corral luego de establecer todos los requisitos para la habilitación deja a el control y los procedimientos de habilitación en jurisdicción de los municipios. Siendo que en el caso del proyecto que se planteo como análisis para este artículo el Municipio de la Ciudad de Bermejo no contaba ninguna normativa ni procedimiento municipal para la habilitación de establecimientos de *feedlots* o engorde de ganados a corral.

La ausencia de coordinación de los distintos niveles estatales (nacional, provincial y municipal) en la gestión ambiental de establecimientos destinados al engorde a corral pone en peligro al ambiente, el cual en nuestro país tiene carácter de derecho humano (González Acosta, 2014).

A su vez si bien la ley hace referencia a los residuos que produce la actividad antes nombrada y las acciones que deben realizar los particulares en cuanto a los residuos no hace mayor referencia al tratamiento de los mismos, lo cual es uno de los mayores problemas ambientales que produce esta actividad. Y deja sin especificar las medidas que debe tomar el ente municipal en el tratamiento de los residuos provenientes de las actividades de engorde de ganado a corral o *feedlots*.

Siendo que la cantidad de excrementos que se producen dentro de estos establecimientos genera que el 90% de la contaminación producida por dichas actividades es retenida por las partículas del suelo, lo cual lo convierte en un reservorio importante de la contaminación (Foro Social de las Americas, 2010).

Por lo cual resulta necesario mejorar, implementar y ampliar en forma completa en todos los niveles estatales las normativas existentes en materia de *feedlots* y a su vez generar la creación de las reglamentaciones faltantes en los mismos niveles; para así lograr una mayor protección del ambiente.

## **Bibliografía**

Foro Social de las Americas. (2010). *Engordes a corral en argentina*.

González Acosta, G. (2014). Regimen juridico ambiental aplicable al engorde bovino a corral en la Republica Argentina. *Revista de Direito Agroambiental E Teoria Do Direito*, 77-107.

Pordomingo, A. (2009). Gestión ambiental en el feedlot. Guía de buenas prácticas. *Inta*, 99 p.

Walsh, J. R. (2000). *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. Buenos Aires: La Ley.

## **Fuentes**

[www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

[www.senasa.gov.ar](http://www.senasa.gov.ar)

[www.legislatura.chaco.gov.ar](http://www.legislatura.chaco.gov.ar)



# El ordenamiento ambiental de las áreas forestales en Santiago del Estero: regulación jurídica

---

CLAUDIA R. ZEMÁN<sup>1</sup>

**Sumario.** 1-Introducción. 2- Ley N° 6942 de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Santiago del Estero. 3-Estado de aplicación de la ley nacional en la provincia. 4- Conclusiones.

## 1-Introducción

La expansión de la frontera agrícola aceleró la deforestación en la ecorregión del Chaco semiárido, que representa la segunda cobertura boscosa más grande y continua de Sudamérica después del Amazonas, hasta alcanzar un record poco feliz: la mayor tasa de desaparición de bosques nativos de todo el Mundo. En este contexto, un estudio elaborado por la Facultad de Agronomía de la UBA (FAUBA) advierte sobre los desmontes y la aplicación de la Ley de Bosques en Santiago del Estero, la provincia argentina con mayor superficie perteneciente al Chaco semiárido y una de las más perjudicadas por este proceso<sup>2</sup>.

“Durante el período 2000-2012 la tasa de transformación relativa de bosques nativos por cultivos de grano en Santiago del Estero fue mayor a la producida en

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho. Prof. Asociada e investigadora de Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina. Profesora de Política y legislación ambiental y Legislación fitosanitarista e Integrante de Proyectos de investigación de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Ex Integrante de Proyectos de investigación CONICET. Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). Miembro de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario, (A.I.B.A.D.A.) Buenos Aires – Madrid. E-mail: [czeman@arnet.com.ar](mailto:czeman@arnet.com.ar)

<sup>2</sup> 1/3/2016 Una provincia argentina en el ranking mundial de desmontes | Sobre La Tierra. <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/santiago-del-estero-lidera-el-ranking-mundial-de-desmontes/4/10>

la ecorregión entera, en Sudamérica e incluso en el mundo. Esto implica que si la dinámica de la deforestación en el mundo se comportara como en Santiago del Estero, la tasa de deforestación sería entre 12 y 17 veces más alta”, advierte el informe elaborado por Gonzalo Camba, técnico del Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección (LART) de la FAUBA, quien investigó el caso en su tesis para recibirse de Licenciado en Ciencias Ambientales. En total, se calcula que en Santiago del Estero se desmontaron 4 millones de hectáreas entre 1976 y 2012. La tendencia se aceleró en la última década, puesto que el 50% de esa superficie (2 millones de hectáreas) se desmontó entre 2000 y 2012. “La importante proporción de territorio que representa Santiago del Estero dentro del Chaco semiárido, sus características socioeconómicas, los conflictos territoriales existentes y las particularidades de su legislación en lo que refiere a la conservación de sus bosques, hacen necesario un análisis exhaustivo de los procesos de deforestación y su relación con la Ley de bosques, particularmente sobre su cumplimiento”, detalla el trabajo de la FAUBA, dirigido por el investigador José Paruelo en base a sistemas de información geográfica (SIG)<sup>3</sup>.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en Sudamérica se perdieron unas 40 millones de hectáreas de bosques nativos durante la primera década del siglo XXI. Los cambios en la región ocurrieron principalmente sobre El Cerrado (Brasil), la selva de Chiquitanos (Bolivia) y el Gran Chaco Americano (que comparten Argentina, Bolivia y Paraguay) y fueron equivalentes al 76% de los desmontes que se produjeron en todo el planeta. Lo cierto es que hacia 2012 cerca del 20% de la superficie del Gran Chaco Americano se transformó para dar lugar a la agricultura. Según el estudio de Camba, cuyo grupo de estudio de la FAUBA viene trabajando desde hace años en la temática, de aquí en adelante se espera que este proceso se intensifique, poniendo en jaque la estabilidad de los ecosistemas y afectando la provisión de servicios ecosistémicos de los cuales la sociedad obtiene beneficios clave para su bienestar. Se estima que con tasas similares a las actuales, tomará entre 30 y 100 años para que se invierta el paisaje. O sea, que los cultivos reemplacen por completo las coberturas naturales, compuesta por bosques y

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

pastizales. Por esta razón, desde la FAUBA piden aumentar los esfuerzos en la aplicación de la Ley de Bosques<sup>4</sup>.

La ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos sancionada en diciembre de 2007 y reglamentada en febrero de 2009, establece la obligación para cada provincia de elaborar su propio ordenamiento territorial, caracterizando sus bosques nativos en zonas de alto, mediano y bajo valor de conservación.

Dicha norma estableció los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. La Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y las Autoridades Jurisdiccionales son los organismos que las provincias determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

La Ley establece la necesidad de realizar un ordenamiento territorial de los bosques nativos mediante un proceso participativo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. Dispone realización de estudios de impacto ambiental y audiencias públicas para la autorización de desmontes.

En relación a la realización del OTB, según los investigadores de la FAUBA, la categorización de bosques elaborada por las provincias del noroeste argentino habría resultado inconsistente, debido a que la información ambiental utilizada fue pobre y escasa. Además, las provincias del NOA interpretaron de forma diferente los criterios de sustentabilidad y zonificaron sus bosques de manera dispar. Por ejemplo, se asignaron categorías distintas a bosques a ambos lados de los límites provinciales, teniendo en cuenta sólo los aspectos políticos y no los ambientales o ecológicos<sup>5</sup>.

Santiago del Estero reglamentó su ley provincial de bosques en el año 2008, dividiendo a la provincia en once zonas en función de su potencial productivo y

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

de conservación, y determinando las tres categorías de bosques. Al respecto, el informe de la FAUBA sostiene que tampoco en esta normativa existió un criterio de sustentabilidad. El estudio citado, reconoce que a partir de la sanción de la Ley Provincial de Bosques, en 2009, se redujeron la superficie y las tasas de deforestación anuales en Santiago del Estero. Sin embargo, asegura que la efectividad de la legislación fue parcial porque se presentaron fuertes irregularidades en la determinación de las zonas de conservación, sobre las cuales no se permite desmontar. En concreto, se permitió deforestar en zonas de categoría II (amarillo) que la legislación nacional no admite. La importante proporción de territorio que representa Santiago del Estero dentro del Chaco semiárido, sus características socioeconómicas, los conflictos territoriales existentes y las particularidades de su legislación en lo que refiere a la conservación de sus bosques, hacen necesario un análisis exhaustivo de los procesos de deforestación y su relación con la ley de Bosques, particularmente sobre su cumplimiento.

Como resultado de este proceso se advierten consecuencias negativas, ya que si bien la conversión de superficies de cobertura original del suelo (bosques y pastizales) en áreas de cultivos agrícolas y pasturas, principalmente soja, incrementó la producción de servicios ecosistémicos finales (como granos y carne), al mismo tiempo disminuyó la provisión de otros servicios como la regulación hídrica, el secuestro de carbono y la conservación de la biodiversidad.

“Cuando la superficie boscosa fue reemplazada por cultivos se evidenciaron cambios en la dinámica de las ganancias de Carbono, provocando una pérdida de capacidad buffer (amortiguación) ante cambios ambientales y un aumento en las emisiones de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. No es un dato menor, puesto que el desmonte sobre bosques chaqueños generó el 75% de las emisiones de Carbono del norte argentino (las Yungas y los bosques del Atlántico representaron el 25% restante). Asimismo, la disminución en las tasas de evapotranspiración generadas por la conversión de bosques en cultivos anuales incrementó significativamente el drenaje profundo de los suelos provocando una mayor recarga en los acuíferos subterráneos que aumenta el

riesgo de salinización superficial (afectando la fertilidad de los suelos y la calidad del agua)<sup>6</sup>.

El reemplazo de bosques en la ecorregión también provocó una disminución del contenido de materia orgánica, debido a las diferencias en la cantidad de residuos que se depositan sobre el suelo de un bosque y un cultivo, y desencadenó un proceso de compactación. Además, la pérdida del hábitat impulsada por los cambios en el uso del suelo tiene consecuencias sobre la biodiversidad.

## **2- Ley N° 6942 de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Santiago del Estero**

A los fines de cumplir con la implementación de la ley nacional N° 26.331, la legislatura provincial sancionó la ley N° 6942<sup>7</sup> en virtud de la cual se aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos, norma que ratifica el decreto acuerdo N° 1830/2008 del 28/11/2008 dictado para la implementación de la Ley nacional 26.331, convirtiéndose así en la primera provincia que cumplió con el ordenamiento territorial de los bosques.

La categorización realizada establecía 1.046.172 ha en la categoría I- Rojo (áreas protegidas, prohibición de desmonte y de aprovechamiento forestal), 5.645.784 ha en categoría II-amarillo (desarrollo sustentable), y 952.493 en la categoría III-verde (permite desmonte parcial).

Asimismo, la Ley N° 6.841 de conservación y usos múltiples de las áreas forestales de la provincia de Santiago del Estero sancionada a fines del año 2006, y su Decreto Reglamentario N° 1.162/08, en virtud de la cual se realizó una zonificación de los bosques nativos, sirvió de base para el ordenamiento territorial de bosques aprobado mediante Ley N° 6.942/09.

En relación a los bosques comprendidos en la norma, puntualiza que son todos los existentes en la provincia: a) Naturales; b) Implantados, c) Áreas forestales de propiedad pública o privada, d) Sus frutos, productos y servicios ambientales.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> BO del 24/4/2009.

La finalidad de la norma es el ordenamiento de la producción de bienes y servicios de los recursos naturales en las áreas forestales de la provincia, a la vez que procura asegurar la conservación, producción de materias primas, mantener las condiciones que permitan un uso productivo y social de esas áreas.

Puntualiza en su artículo 4: “Todos los bosques que se encuentran en el territorio provincial deberán aprovecharse bajo los principios del uso múltiple y rendimiento sostenido con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad”, a la vez que en su art. 7 establece la prohibición de desmonte sin conformidad previa del organismo de aplicación y aprobación del plan de producción.

El espíritu de la ley, interpreta que los bosques son capaces de brindar beneficios múltiples, y que el destinatario de los mismos no es solamente el productor, sino la sociedad en su conjunto, lo cual resulta congruente con lo dispuesto por el art 5º de la ley nacional N° 26.331 Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, que dispone que: “los bosques son proveedores de servicios ambientales a la sociedad, tales como la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, conservación del suelo y de calidad del agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, contribución a la diversificación y belleza del paisaje y defensa de la identidad cultural”.

Estos artículos revelan cómo la legislación ambiental toma en cuenta la creciente preocupación de la sociedad por el buen uso de los recursos naturales, reconociéndola como un actor importante en la toma de decisiones.

Ambas legislaciones establecen además espacios de consulta a la sociedad, como la participación en la zonificación de los bosques por valor de conservación (ley 26.331 – art 6º), o en audiencias públicas (ley 26.331 - art 26º, y reglamentación ley 6841 – art 66º).

La autoridad de aplicación de la norma es la Dirección de Recursos Forestales y Medio Ambiente de la Provincia, organismo encargado de hacer cumplir la ley y demás normas de uso, conservación y protección de las áreas forestales.

De igual modo, la ley crea el Consejo Provincial de Bosques el cual está integrado por el Ministerio de la Producción, Recursos Naturales y Tierra, la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Santiago del

Estero, la Facultad de Agronomía y Agroindustria (UNSE), INTA, la Universidad Católica de Santiago del Estero, el Consejo Profesional de Ingeniería.

El Consejo tiene como funciones: proponer reformas a la normativa vigente en materia de bosques, recibir en audiencia a particulares o a organismos no gubernamentales por temas vinculados a las áreas forestales, recibir denuncias por infracciones o incumplimientos a la ley ( se derivan a la autoridad de aplicación).

Luego, en cumplimiento a lo dispuesto por el art. 6 de la ley 26.331 y su decreto reglamentario N° 91/2009 que dispone que cada jurisdicción deberá actualizar el ordenamiento territorial de bosques cada cinco años a partir de su aprobación conforme las pautas que determine la Autoridad nacional de aplicación, con participación de las autoridades locales de aplicación; y en congruencia con lo dispuesto por el art. 2 de la Ley provincial 6.942 que establece el carácter progresivo del ordenamiento, entendido como un proceso continuo de adecuación y actualización de la clasificación de los bosques a partir de procesos participativos y estudios técnicos específicos, se dictó de fecha 23 de diciembre de 2015 el Decreto N° 3.133 en virtud del cual se aprueba la “actualización del Ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Santiago del Estero- Ley Provincial n° 6942”.

A través del precitado acto administrativo, el Poder Ejecutivo Provincial en el art. 1 aprueba el OTBN en los términos de la Ley N° 26.331, plasmado en el mapa correspondiente que forma parte del acto, en el Anexo I, con su pertinente descripción en el Anexo II del mismo.

El artículo 2º ratifica la vigencia de los artículos 2 a 7 del Decreto 1.830/08 de fecha 28 de noviembre de 2008, ratificado por ley 6.942.

Asimismo, en el artículo 3 se establece la posibilidad de “autorizar la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura tales como la construcción de vías de transporte, la instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, de ductos, de infraestructura de prevención y control de incendios o la realización de fajas cortafuego...”. Para ello, requiere el dictado de acto debidamente fundado por parte de la autoridad local competente, previo

sometimiento al procedimiento de evaluación del impacto ambiental que dichas obras acarrearían.

En cuanto a los elementos de la zonificación, el mapa de actualización del OTBN, se realizó en el análisis espacial de los diez criterios de sustentabilidad ambiental definidos en el Ley 26.331, los cuales a través de su valor de conservación, definieron la categoría de zonificación de cada unidad de bosque nativo.

Para la valoración de criterios, se definieron indicadores que consideran información primaria obtenida del proceso participativo ante la sociedad civil, al igual que la zonificación del uso del suelo establecida en la ley 6841 y la zonificación de ecorregiones chaqueñas realizada por la Red Agroforestal Chaco (REDAF).

En relación a las categorías de conservación, se fijaron las siguientes superficies: Categoría I, Área de bosque 972.658 has y área de bosque a restaurar 9.641 has, lo que arroja un total de 982.299 has.

Estos bosques se localizan en áreas protegidas: Sierras de Sumampa y Ambargasta, Parque Nacional Copo, Parque Provincial Copo, Bosques del área protegida de Lagunas Saladas, Área protegida Sierras de Guasayán, Cerro Remate, márgenes de ríos primarios y secundarios. La zona de El Alto y el conector que vincula esta zona con las Sierras de Sumampa. Asimismo, integra esta categoría una franja protectora o buffer de 300 metros de ancho, como mínimo alrededor de lagunas temporarias, lagos o lagunas permanentes, parea de bañados, lagunas saladas y salinas.

Para la Categoría II, Área de bosque 5.836.563 has y área de bosque a restaurar 321.561 has, lo que arroja un total de 6.158.124 has.

En este caso, a la superficie del primer ordenamiento en amarillo, se incluyen además los bosques remanentes de la zona Este y Noroeste de la provincia, así como los bosques de vinalares del Departamento Loreto y Atamisqui.

Respecto de la Categoría III, Área de bosque 169.665 has, área transformable para producción de forraje 129.317 has, área de bosque a restaurar 279.585 los que suma 578.567 has.



Los bosques comprendidos en esta categoría se subdividen en: i) Bosques del sistema del Río Dulce (área de riego) ubicados en los departamentos Robles, Banda, Silípica, Capital, Figueroa, San Martín, Sarmiento y Loreto; y bosques del sistema del río Salado (área de riego) localizados en los departamentos Figueroa, Avellaneda Taboada; ii) áreas representadas con puntos verdes dentro de los lotes existentes en la categoría II( color amarillo), iii) bosques que deben ser restaurados, localizados en la zona Este y Noroeste de la provincia.

De modo que los bosques nativos totalizan 7.718.990 has, mientras que el área de no bosque 5.998.135 has, respecto del territorio provincia que asciende a 13.717.125 has.

En las zonas de cobertura marcadas como “no bosque”, áreas en color blanco en el mapa, representan áreas que no son bosques en los términos de la Ley N° 26.331. Estas tienen una distribución irregular y dispersa en todo el territorio de la provincia, cubriendo una superficie de 5.998.135 hectáreas. Son aquellas zonas desmontadas, de uso agrícola, salinas, suelos salinizados, áreas de bañados, áreas urbanas y zonas que presentan una cobertura leñosa escasa y esparcida.

Cabe acotar que en relación a esta zona, al no estar alcanzada por los términos de la Ley Nacional 26.331, la decisión sobre la realización de actividades productivas queda librada al criterio de la autoridad de aplicación.

Además, se establece una categoría de conservación de áreas específicas surgidas de este proceso de actualización que corresponden :a)- Corredores biológicos que abarcan una superficie total de 2.169.059 has, las cuales presentan pautas mínimas de manejo; b) Área buffer, que constituye una superficie de bosque determinada en un radio de 10 km de los corredores biológicos y áreas protegidas. Se encuentra en categoría II con restricciones, rigiéndose con las mismas pautas de manejo que los corredores biológicos; c) -Puntos rojos, indicativos de la localización de comunidades indígenas, en concordancia con los ya establecidos en la Ley 6.942, no representan una superficie determinada por lo que no están considerados en la superficie total correspondiente a la categoría I; d)-Puntos verdes ubicados dentro de la zona amarilla (categoría II) indican la posibilidad de realizar en parte de los bosques, actividades de transformación total o parcial del bosque nativo y en conformidad con lo establecido en la ley

6841. El carácter indicativo que se les asigna a estos puntos, señala que deberá ser revisada su pertinencia a escala del plan predial como así también su ubicación definitiva, según el área forestal que efectivamente exista en el predio en el momento de presentación del plan; e)- Puntos blancos, representativos de áreas de no bosque, son indicativos de la localización de canteras “históricas” registradas con anterioridad a la vigencia de la ley 26.331 en el Catastro Minero de la Dirección General de Minería, Geología y Suelos.

Finalmente, en el citado acto administrativo se establecen pautas especiales de manejo de bosques en la zona de corredores biológicos y áreas de influencia, que apuntan a la sostenibilidad del manejo y al mantenimiento de sus funciones principales tales como la conectividad entre áreas núcleo de conservación y la protección de la heterogeneidad ambiental característica de la región chaqueña.

### **3-Estado de aplicación de la ley nacional en la provincia**

Establecido ya el marco normativo vigente, resulta relevante analizar el estado fáctico de aplicación de la ley nacional 26.331 en el ámbito provincial para poder determinar el grado de efectividad en relación a los objetivos perseguidos por la norma. Para ello, acudiremos a los datos obtenidos del Informe de la Auditoría General de la Nación, realizado en el país.

La AGN<sup>8</sup> constató irregularidades en los ordenamientos territoriales a cargo de las provincias para establecer las áreas de desmonte y las que deben ser conservadas. En Salta y Santiago del Estero hubo una gran deforestación en zonas donde debía estar prohibido, se autorizaron talas de manera indiscriminada y sin cumplirse los requisitos de audiencias públicas y consultas previas.

Recomendó la terminación del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas para poner freno a los desalojos de las comunidades, que deben recurrir, en algunos casos, hasta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para hacer valer sus derechos, dado que los bosques nativos están vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra.

---

<sup>8</sup> Fuente: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014\\_038info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_038info.pdf)

Por su parte, la AGN detectó que el financiamiento previsto en la ley fue entre un 12,2% y un 36,5% menor de lo que efectivamente correspondía, y que las rendiciones de cuentas ante la Jefatura de Gabinete son ineficientes y provocan demoras en la recepción de los fondos para las provincias y en la ejecución de los planes de conservación.

Todo ello contribuyó a que se perdieran alrededor de 2 millones de hectáreas de bosques entre 2007 y 2011, lo que afectó negativamente la calidad de los suelos y la existencia de especies animales y vegetales; también disminuyó la capacidad de los bosques de capturar dióxido de carbono para mitigar los efectos del cambio climático.

Los datos recabados<sup>9</sup> dan cuenta que la deforestación en la categoría roja I se registra principalmente en Salta y Santiago del Estero en un (41%) del área total desmontada.

La deforestación en la categoría amarilla II se registra principalmente en Santiago del Estero (75%) del área total para esa categoría seguida por Salta (12%) y Chaco (8%) (período hasta 2011).

En cuanto a la pérdida de bosque nativo se registra, en la Zona roja: 6.719 Has, en la zona amarilla: 95.001, en la zona verde: 45.469 has, y sin categoría: 36.480 has.

Menos del 2% de los bosques nativos en Santiago del Estero se encuentran bajo alguna forma de manejo efectivo. La efectividad de los instrumentos de gestión aplicados es muy baja. De hecho, en estas provincias persiste la deforestación en las categorías roja y amarilla.

Es necesario que la SAyDS refuerce la capacidad operativa de la Dirección de Bosques, en particular, el seguimiento en campo de los planes y de los desmontes, aplicando criterios técnicos para definir indicadores del estado de los bosques nativos.

El compromiso del COFEMA debe aumentar a fin de instrumentar el Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), como lo establece la Ley 26.331<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Fuente SAyDS 2012.

La evolución esperada del estado de conservación de los bosques nativos es desalentadora en razón de que las tasas de deforestación siguen siendo altas, según lo informa la Auditoría General de la Nación (AGN)<sup>11</sup>. Se autorizan proyectos de desmonte sin cumplir con la realización de las audiencias públicas previas previstas en el art. 66 de la ley 6841 y 26 de la ley 26.331 y 19 a 21 de la ley Nº 25.675 general del ambiente.

Otro punto importante se vincula al uso del fuego en la provincia, ya que se usa en forma indiscriminada, pese a la exigente reglamentación local, habida cuenta que se hacen quemas en fechas o condiciones climáticas contrarias a lo que establece la ley ( art. 82 del Decreto Reglamentario Nº1.162/08 de la Ley 6841).

De lo expuesto, surge que la efectividad de la normativa resulta alejada de las expectativas esperadas a partir de su aplicación, circunstancia que atenta contra el sostenimiento de la superficie alcanzada por la ley en cuanto a la protección y conservación de los bosques nativos.

#### **4- Conclusiones**

Como corolario del análisis normativo realizado y los datos relevados de su eficacia, surgen desafíos para concretar a futuro, tales como:

Promover metas cuantitativas en cuanto a la protección de los bosques nativos, para controlar la disminución de los mismos a través de la aplicación de los principios de prevención y precaución que prevé la Ley del Ambiente 25.675.

Exigir el cumplimiento de las audiencias públicas previo a la autorización de los planes de desmonte para asegurar la gobernanza.

---

<sup>10</sup> Se materializó dicha recomendación a través del dictado de la Resolución Nº 335 /2016. ARTICULO 1º..Solicitar al MAyDS que adopte las medidas necesarias para incrementar la operatoria 2017 del FNECBN. ...Solicitar al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE NACIÓN (MAyDS) que adopte las medidas necesarias para incrementar en la operatoria 2017 del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación del Bosque Nativo (FNECBN) de acuerdo a la metodología aprobada por Resolución 312/15 de COFEMA. ARTICULO 2º: Solicitar al MAyDS que haga efectiva la facultad ordenada, por la Ley de Presupuestos Nacional 2017, al Jefe de Gabinete de Ministros -previa intervención del Ministro de Economía y Finanzas Publicas- a ampliar en PESOS TRESCIENTOS MILLONES (\$300.000.000,00) los montos establecidos del FNECBN. ARTICULO 3º: Comuníquese, regístrese y archívese.-

<sup>11</sup> Fuente: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014\\_038info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_038info.pdf)

Necesidad de fortalecimiento de la autoridad de aplicación en cuanto al monitoreo, control y fiscalización.

Promover la educación ambiental de modo concienzudo, para la creación de conciencia sobre la protección de nuestros recursos naturales.

Apelar a la aplicación del principio de solidaridad, previo a la toma de decisiones para garantizar el desarrollo sustentable.

Tomar conciencia que se encuentra en juego nuestro futuro y el de las generaciones venideras, y que por ello debemos cuidar nuestros bosques en cuanto recursos naturales que aseguran nuestra supervivencia.

Realizar un mayor control, previo a la autorización de los planes de desmonte exigiendo el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental.



**UCASAL**  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA

**EXTENSIÓN**



Facultad de Ciencias  
**JURÍDICAS  
Y SOCIALES**  
Universidad Nacional de La Plata