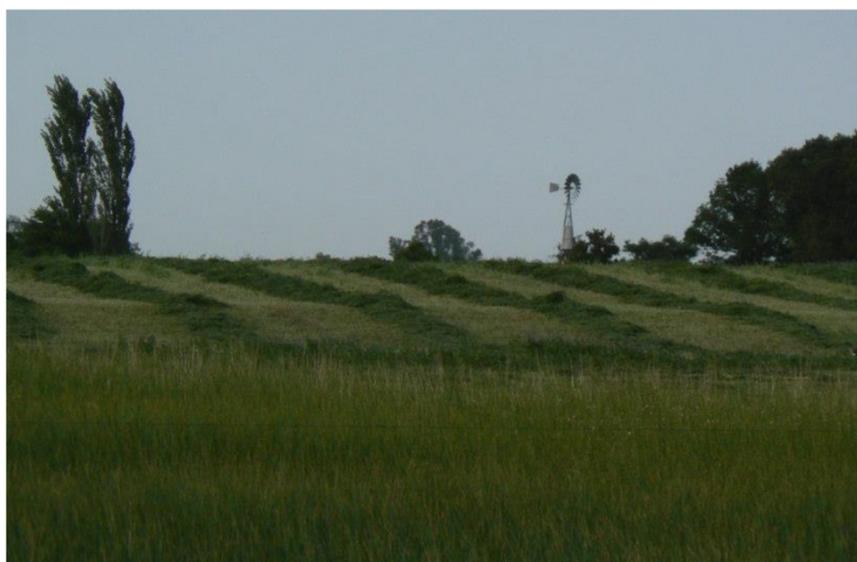

APORTES AL VI CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

2021

**Aportes al VI Congreso
Nacional de Derecho
Agrario Provincial**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional de La Plata

2021

Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial /
Leonardo Fabio Pastorino ... [et al.] ; compilación de María
Victoria Diloreto ; coordinación general de Leonardo Fabio
Pastorino. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-34-2025-6

1. Derecho Agrario. I. Pastorino, Leonardo Fabio, coord. II.
Diloreto, María Victoria, comp.
CDD 343.076

Coordinación general: **Leonardo Pastorino**

Edición y compilación: **María Victoria Diloreto**

Corrección y maquetación: **Analía Pinto**

Imágenes de tapa: **Javier Rojas Panelo y Leonardo Pastorino**

Puesta en línea: **SEDICI**

Licencia CC-BY-NC-SA



VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Organizado por

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES (UNLP)

FACULTAD DE DERECHO (UNICEN)

Coordinador general

LEONARDO F. PASTORINO

Coordinadora local

PAULA NOSEDA

Comité científico

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA (UNLP)

ALBA DE BIANCHETTI DE MONTIEL (UNNE)

LUIS FACCIANO (UNR)

ALICIA MORALES LAMBERTI (UNC)

LEONARDO F. PASTORINO (UNLP)

ÍNDICE

NÓMINA DE AUTORES.....	7
PRESENTACIÓN.....	8
PONENCIAS.....	11
DOMINIALIDAD, ACCESO, USO Y CONSERVACIÓN DE LA TIERRA, EL SUELO Y LOS TERRITORIOS.....	12
Acceso a las tierras fiscales públicas a través de la colonización en el noroeste argentino	
MARÍA ADRIANA VICTORIA.....	13
El banco de tierras como alternativa para la producción agropecuaria de los pequeños productores en Corrientes	
JOSÉ SILVIO QUIÑONEZ.....	52
Algunas consideraciones sobre el complejo isleño en la provincia de Santa Fe	
GABRIELA CARLA ALANDA.....	74
Conflictos por tierras fiscales entre pueblos originarios y campesinos criollos	
MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA Y CARLOS GONZALO FRANCISCO FUENTES..	84
Programa Buenas Prácticas Agrícolas – Suelos Bonaerenses	
ALFREDO GUSTAVO DILORETO.....	128
Suelos agrarios bonaerenses y una endémica procrastinación estatal	
JUAN CARLOS ACUÑA.....	144

PRODUCCIONES AGRARIAS, SOSTENIBILIDAD Y PROBLEMÁTICAS

ACTUALES 174

Producción convencional y buenas prácticas agrícolas: La agroecología como alternativa

HÉCTOR HUGO PILATTI 175

Regulación para la aplicación de agroquímicos: El debate de las distancias en la normativa municipal del centro de la provincia de Buenos Aires

PAULA NOSEDA, FERMÍN GÁNDARA SICA, ROSARIO SUÁREZ Y ESTEBAN HESS..... 211

Responsabilidad civil en la actividad cunícola neuquina

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ..... 237

Régimen jurídico del *feedlot* bovino/bubalino en la provincia de Buenos Aires, República Argentina

GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA 264

Producción alimentaria vs. conservación ambiental

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI 298

Semillas nativas y criollas

ROXANA BEATRIZ ROMERO 328

Hacia una producción agropecuaria de cannabis legalizada

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS 347

Actividad apícola en la provincia de Buenos Aires

MARÍA VICTORIA DILORETO 367

JURISPRUDENCIA PROVINCIAL EN MATERIA DE CONTRATOS

AGRARIOS 381

Contratos sucesivos de asociación tambera en la interpretación de la SCBA

LEONARDO FABIO PASTORINO 382

NÓMINA DE AUTORES

ACUÑA, JUAN CARLOS	144
ALANDA, GABRIELA CARLA	74
BIANCHETTI, ALBA ESTHER DE	298
CENICACELAYA, MARÍA DE LAS NIEVES	84
DILORETO, ALFREDO GUSTAVO	128
DILORETO, MARIA VICTORIA	367
FERNÁNDEZ, JUAN CARLOS	237
FUENTES, CARLOS GONZALO FRANCISCO	84
GÁNDARA SICA, FERMÍN	211
GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO	264
HESS, ESTEBAN	211
NOSEDA, PAULA	211
PASTORINO, LEONARDO FABIO	382
PILATTI, HÉCTOR HUGO	175
QUIÑONEZ, JOSÉ SILVIO	52
ROMERO, ROXANA BEATRIZ	328
SCHWARZHANS, ETHEL SUSANA	347
SUÁREZ, ROSARIO	211
VICTORIA, MARÍA ADRIANA	13

PRESENTACIÓN

En 2011 se publicó el libro *Derecho agrario provincial* dirigido por Leonardo Fabio Pastorino y con la presentación de una introducción y veinticuatro capítulos dedicados a cada una de las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, producto de la investigación y redacción de distintos autores de todo el país. Completada la obra, el profesor Aldo Casella, de la Universidad Nacional del Nordeste, sugirió que se presentara en un congreso dedicado al derecho agrario provincial que aparecía, en palabras de Pastorino en su introducción al libro, como un *derecho ubérrimo*.

A partir del **I Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial**, realizado en Santa Rosa, La Pampa, se sucedieron los siguientes realizados en **La Plata**, **Neuquén**, **Salta** y **Corrientes**. Se les dio una impronta federal e itinerante que sirvió para propagar el derecho agrario en las distintas áreas del país. Para cada congreso se articuló con los docentes y facultades de Derecho locales, entablando también un fructuoso trabajo de vinculaciones inter-facultades. El éxito de los encuentros y los aportes de ponencias sobre temas provinciales de derecho agrario

continúa enriqueciendo el estudio del derecho agrario provincial como derecho ubérrimo y la cantidad de congresos realizados, los últimos con alrededor de cuarenta ponencias cada uno, dan cuenta de ello. Además, gracias al aporte valiosísimo del repositorio institucional de la UNLP (SEDICI), la producción lograda sigue disponible y al alcance de todos por vía electrónica.

Los eventos y sus actas constituyen, en la actualidad, de los pocos hitos y materiales que con continuidad sostienen el desarrollo del derecho agrario y sus extensiones y estudios que en mucho lo enriquecen y trascienden hacia las temáticas agroalimentarias, agroambientales, de recursos naturales, del derecho del agua, de desarrollo rural, del territorio y de los pueblos originarios y su vinculación con la tierra, en el sentido más amplio de naturaleza y cosmovisión.

El año 2020 nos encontró inmersos en la zozobra causada por la tragedia más espantosa e imprevisible que recuerde la humanidad. El compromiso de continuidad estaba y ya se había decidido la realización del VI Congreso Nacional con la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de Azul. Ante la imposibilidad de poder decidir en distintos momentos la fecha del evento y conscientes del plus valor que el encuentro personal provoca en los intercambios y formación académica, se ha resuelto convocar a los distintos participantes de los congresos anteriores y que integran ya una especie de comunidad en torno a ellos, a presentar sus ponencias, no dejando pasar así por alto,

aunque sea en forma simbólica, el año que debería habernos reencontrado, a la espera de poder determinar la realización presencial del evento y, en tal supuesto, formular una convocatoria abierta como en los años anteriores.

Este libro recoge entonces esos aportes voluntarios que sirven para motivar e impulsar la realización del **VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial** y aquellos más por venir y continuar el aporte intelectual, en formato electrónico, para todos los argentinos interesados en la materia en cualquier rincón del país y del planeta.

LEONARDO F. PASTORINO

PONENCIAS

**DOMINIALIDAD, ACCESO, USO Y
CONSERVACIÓN DE LA TIERRA, EL
SUELO Y LOS TERRITORIOS**

Acceso a las tierras fiscales públicas a través de la colonización en el noroeste argentino

MARÍA ADRIANA VICTORIA

FACULTAD DE HUMANIDADES, CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO (UNSE)

mariaadrianavictoria@gmail.com

Resumen

A partir del marco doctrinario de la colonización de las tierras públicas y el rol que ellas cumplen en la agricultura familiar, se efectúa un análisis normológico comparativo de las principales normas provinciales de colonización del NOA (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), centrándose en: sus objetivos; definición y función que cumplen las tierras rurales afectadas a la colonización; tierras fiscales públicas y tierras de particulares; la unidad económica agraria y requisitos para su adjudicación con orden de preferencia; derechos y obligaciones del adjudicatario; sistemas y formas jurídicas de adjudicación. Se finaliza con algunas consideraciones a modo de conclusión.

Palabras clave

Colonización, tierras públicas, agricultura, régimen jurídico del NOA.

Access to public fiscal lands trough colonization in Northwestern Argentina

Abstract

Based on the doctrinal framework of the colonization of public lands and the role that they play in agriculture, a comparative normological analysis of the main provincial regulations of the NOA (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) is carried out on colonization, focusing on: their goals; definition and function of rural lands affected by colonization; public fiscal lands and private lands; the agrarian economic unit and requirements for its adjudication in order of preference; rights and obligations of the successful bidder; systems and legal forms of adjudication. It ends with some considerations as a conclusion.

Keywords

Colonization, public lands, farming, NOA legal regime colonization.

1. Introducción

Entre las principales dificultades de la agricultura familiar (AF) se destaca la falta de acceso a la posesión de la tierra, el agua, constituyéndose en uno de los obstáculos para su desarrollo, por lo que este tema tiene relevancia por los beneficios (económicos, sociales y culturales, a los consumidores, ambientales) (VICTORIA, 2016a) que engendra la agricultura.

Beneficios económicos: 1) las pequeñas explotaciones agrarias son a menudo más productivas y sostenibles por unidad de tierra y energía consumida; 2) diversifica la producción; 3) emplea mano de

obra propia o directa; 4) permite crear redes de comercio y desarrollo económico de las regiones; 5) ahorra costos de producción; 6) ahorra combustible; 7) contribuye a la estabilidad económica; 8) mejora la economía y el bienestar de la familia agraria; 9) asegura el autoconsumo familiar; 10) produce tanto para el autoconsumo y el mercado de manera diversificada; 11) constituye un modelo de producción y consumo con fuerte base local; 12) es una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades; 13) asegura la reducción de riesgos y, especialmente, una menor dependencia de los insumos externos; 14) posibilita una diversidad productiva ya que el agricultor es al mismo tiempo emprendedor y trabajador, de manera tal que el trabajo y la gestión están yuxtapuestos en la unidad familiar; 15) valoriza el capital humano y la capacidad humana, más que al capital financiero.

Beneficios sociales y culturales: 1) proveedora de alimentos; 2) apoya el sustento de la vida rural; 3) contribuye a reducir la pobreza rural; 4) posibilita a la estabilidad social; 5) favorece al arraigo familiar, creando redes de protección social; 6) reduce la migración urbano-rural; 7) aporta una mayor seguridad alimentaria y nutricional; 8) beneficia a los pobres de las zonas urbanas, por la abundancia y cercanía de los alimentos; 9) contribuye a la soberanía alimentaria; potencia aspectos culturales, habilidades y destrezas y tradiciones de las generaciones pasadas; garantiza su

autoreproducción para el arraigo de los jóvenes como nuevos agricultores; 10) transmite de padres a hijos pautas culturales, de formación y educativas como pilares de un proceso de desarrollo rural integrado; 11) genera riqueza cultural e histórica; 12) posibilita el asociacionismo; 13) permite el desarrollo de los derechos humanos de segunda y tercera generación; mejora objetivos de Desarrollo del Milenio.

Beneficios al consumidor: 1) promueve el autoconsumo y la producción de alimentos locales iniciadores de comercio y prosperidad; 2) contribuye a una dieta equilibrada y alimentación saludable; 3) posibilita productos de mejor calidad y nutritivos; 4) ponen al alcance frutos y productos a precios convenientes; 5) ofrece frutos y productos locales; 6) acorta la cadena de comercialización entre productores y comerciantes.

Beneficios ambientales: 1) usa abonos naturales; 2) hace escaso uso de agroquímicos de síntesis; 3) disminuye la contaminación ambiental; 4) tiene bajo impacto del cambio climático; 5) incrementa el carbono del suelo en la actividad; 6) aumenta la diversidad de microorganismos del suelo incluyendo la mesofauna; 7) no usa semillas transgénicas; 8) favorece la conservación de variedades locales; 8) garantiza la preservación de la agrobiodiversidad mediante el empleo de variedades de semillas y razas ganaderas autóctonas bien adaptadas a los diversos entornos; 9) usa racionalmente las técnicas aplicadas al suelo y el agua; 10) posibilita un desarrollo equilibrado de los recursos; 11) aporta a la

estabilidad de los ecosistemas adonde se inserta; apoya los procesos sostenibles de transformación productiva; 12) ayuda a mitigar los efectos del cambio climático a partir de sistemas de producción como la agricultura orgánica, el manejo integrado de cultivo, los sistemas silvopastoriles (donde se complementan la ganadería y la agricultura), entre otros; 13) rescata los alimentos tradicionales; 14) contribuye a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo.

El abordaje del trabajo se realiza a partir del «hecho técnico» (CARROZZA, 1975) (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 (ZELEDÓN ZELEDÓN, 2015) y el «hecho político» (CARROZZA, 1975) que se evidencia en la sanción de normas referidas a la colonización de tierras públicas y planes de adjudicación como manifestación de política pública del Estado. A la par se sirve de otras fuentes del derecho (doctrina) a partir de la función que cumple la agricultura en la colonización de tierras a fin de aportar tanto al sector estatal como social de interés a los agricultores, y con ello en el futuro, delinear un régimen jurídico que posibilite el acceso al recurso tierra a los agricultores y agricultoras que lo necesiten, posibilitando el desarrollo sustentable social, económico, ambiental y cultural del sector.

Como limitaciones se señala el análisis de normas generales de colonización solo de las provincias del noroeste argentino (NOA) (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán).

2. Rol de la tierra en la agricultura

Según FAO,

la agricultura es la actividad humana tendiente a combinar diferentes procedimientos y saberes en el tratamiento de la tierra, con el objetivo de producir alimentos de origen vegetal, tales como frutas, verduras, hortalizas, cereales, entre otros. La agricultura tiene una gran importancia en la economía de muchos países en desarrollo debido a su significativa contribución a la producción interna y al empleo, así como por su aporte a la seguridad alimentaria. Los medios de subsistencia de millones de personas en el planeta dependen de la agricultura, directa o indirectamente.

Cabe observar que no siempre el sujeto de la agricultura es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción como la tierra, por lo que resulta necesario que el Estado garantice su acceso mediante el instrumento de la colonización de tierras o bien sistemas de regularización dominial o ambos a la vez.

Etimológicamente, el significado del término colonización emana del latín y concretamente de la unión de los siguientes vocablos: el sustantivo *colonus*, que es sinónimo de «habitante»; el verbo *izare*, que puede traducirse como «convertir en»; y el sufijo '-ción', que es equivalente a «acción y efecto».

En el contexto de los seres humanos, la colonización suele referir al asentamiento de una población (los colonos) en una zona deshabitada. El concepto se utiliza como justificativo para apoyar el derecho a la ocupación de un territorio, supuestamente virgen, lo

que implica ignorar una ocupación previa por parte de otros grupos (nativos o indígenas) (PÉREZ PORTO & MERINO, 2014).

Para VIVANCO (1967), la colonización es una

forma de política agraria dirigida a poblar tierras deshabitadas o poco pobladas, vírgenes o incultas, y a introducir en ellas la infraestructura necesaria, para organizar un sistema de parcelamiento de tierras que permita su racional aprovechamiento o utilización y la introducción de servicios públicos y privados adecuados, para el asentamiento de una población campesina, con fines productivos.

De este modo «colonizar es introducir cultivadores y cultivos». Por lo que no se trata sólo de la entrega de tierras sino que es mucho más que este simple acto. Sus fines son «el poblamiento y cultivo», ya que «sin cultivo la colonización pierde su más importante significado en materia agraria» (VIVANCO, 1967).

Interesa la legislación en tanto fuente formal ya que en ella se establecen los requisitos necesarios para las adjudicaciones y los procedimientos para la acción colonizadora (VIVANCO, 1967). Se ha reconocido que la colonización admite diversas clasificaciones. Así, por el sujeto colonizador pueden ser personas humanas o jurídicas y dentro de éstas últimas sujetos públicos o privados. La de los sujetos públicos a su vez puede ser de la Nación o bien de las provincias o por organismos descentralizados, ya sean nacionales o bien provinciales. Por el sujeto beneficiario de la colonización ésta puede ser indígena, de inmigrantes, de cooperados. Aquí podría agregarse de agricultores y agricultoras familiares. Por el objeto

pueden ser tierras de propiedad del Estado o tierras de propiedad de particulares; tierras que a su vez pueden ser de secano o de riego. Por la forma de realización la colonización puede ser: «espontánea, orientada o dirigida, debiendo cumplir esta última las etapas de pre-planificación, inventario o evaluación, plan, ejecución, mantenimiento, control».

3. Cuadro normativo

En Argentina, el cuadro normativo de esta temática se disciplina arquitectónicamente a partir de las facultades distribuidas entre la Nación y las provincias por la constitución nacional. Así, el art. 75, inc. 18 dispone que en lo que respecta a la legislación agraria, atribuye al Congreso nacional «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, (...) y promoviendo (...) la colonización de tierras de propiedad nacional». A su vez, consecuente con lo que dispone el art. 124: «Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio». El art. 125 establece que: «Las provincias pueden (...) y promover (...), la colonización de tierras de propiedad provincial».

Se trata de facultades concurrentes pero que en el «ejercicio de ellas debe descartarse toda idea de simultaneidad, y que por lo tanto las provincias no podrán ejercerlas sobre el mismo objeto y en el mismo momento que la Nación». Por lo que las provincias «no

han delegado, y por el contrario, se han reservado, el derecho de disponer de sus tierras públicas y colonizar en base a esta distribución». En lo que se refiere a «tierras del dominio privado que se encuentran en las provincias, la doctrina se orienta a considerar que existe una facultad concurrente».

Hay autores que han realizado una relevante referencia histórica de la tierra pública en Argentina, a nivel nacional (PASTORINO, 2009) como así también a nivel provincial (VICTORIA, 2016b).

Se encuentran normas provinciales de colonización de carácter general que abarcan tanto la colonización pública (de tierras fiscales) como la privada (de tierras de particulares) en: Catamarca (Ley N° 4.086/84, modificada por la Ley N° 4.899/96); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, modificada por las leyes N° 6.460/99, N° 6.516/00, N° 6.613/03). En otras provincias como Jujuy, hay normas solo de colonización pública (Ley N° 4.394/89; Salta, Ley N° 6.570/89 y su Decreto N° 845/90).

Aún adonde hay normas generales de colonización puede haber normas referidas a la colonización de determinadas áreas; el parcelamiento y colonización del inmueble fiscal determinado (Tucumán, Ley N° 4.618/76); una zona determinada de riego específicamente (Santiago del Estero, Ley N° 3.618/71); la expropiación de un campo determinado que incluye normas de colonización (Catamarca, Ley N° 4.182/84, modificada por la Ley N° 4.301/85).

Hay normas de colonización y tierras fiscales que incluyen normas sobre la regularización de tierras fiscales y el saneamiento de títulos (Jujuy, Ley N° 4.394/89); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 3, inc. a y b), modificada por las leyes N° 6.613/03, 6.460/1999; N° 6.516/00).

4. Análisis normológico

Interesa el análisis de las normas provinciales de colonización en lo atinente a los objetivos perseguidos, las tierras rurales, función que cumple, situación de latifundios y minifundios, tierras afectadas a la colonización; conceptualización de la unidad económica agraria; sistemas y formas jurídicas de adjudicación, tipo de unidad económica a adjudicar y cantidades; requisitos para ser adjudicatarios; derechos y obligaciones de los mismos, orden de preferencia, continuación de las adjudicaciones.

4.1. Objetivos perseguidos

Por lo general, las normas provinciales sobre colonización persiguen, entre otros, los siguientes objetivos:

1) Propender al desarrollo agropecuario de la provincia creando estímulos para el progreso que permitan elevar la productividad de la actividad agro-ganadera (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. b).

2) Evitar la desintegración de la familia rural y la consiguiente despoblación de vastas áreas de nuestro campo, brindando

alternativas para el desarrollo integral del individuo como miembro de la comunidad en su lugar de origen (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. e).

3) Elevar el nivel de vida y seguridad social del productor (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 4, inc. c); en igual sentido Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. c). Jujuy busca que dicha rentabilidad permita que el productor y su familia puedan mejorar su calidad de vida (Ley N° 4.394/1989, art. 31, inc. k).

4) Posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra a hijos de productores agropecuarios, así como la radicación de productos profesionales o técnicos de las ciencias agro pecuarias; u ocupantes de la zona que garanticen una adecuada explotación (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. g).

5) Fomentar el criterio empresario en las explotaciones agropecuarias, desalentando el latifundio y el minifundio improductivos (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. g).

6) Racionalizar las explotaciones rurales (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. i).

7) Asegurar la conservación de los recursos naturales (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 2, inc. j).

8) Incorporar al proceso productivo tierras (Jujuy, Ley N° 4.394/1989, art. 1).

9) Desarrollar conciencia cooperativista (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 4).

10) Regularizar las ocupaciones y programas de ordenamiento integral de la tierra; los planes generales o especiales de colonización (Santiago del Estero Ley N° 5.402/84, art. 3, inc. a, b).

4.2. Tierras rurales

Se analiza la recepción que hacen las normas respecto al su definición, función que cumple, situación de latifundios y minifundios y las tipologías de tierras afectadas a la colonización en cuanto a su titularidad.

4.2.1. Definición

Las normas provinciales que se analizan no dan una definición de tierras rurales.

4.2.2. Función que cumple

En algunas normas provinciales sobre colonización se destaca el fundamental rol de la tierra en su función social (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 46). También hay disposiciones constitucionales que aluden a la tierra con dicha función. Así en Catamarca: «El derecho de propiedad no podrá ser ejercido en oposición con la función social y económica de la misma o en detrimento de la seguridad, libertad o dignidad humanas» (art. 8).

En Jujuy, cuando se alude a las tierras fiscales se estipula que:

1. La tierra es un bien de trabajo y de producción. 2. Las tierras fiscales deben ser colonizadas y destinadas a la explotación agropecuaria o forestal mediante su entrega en propiedad, a cuyos efectos se dictará una ley de fomento fundada en el interés social, (...) 8. Reversión por vía de

expropiación en caso de incumplimiento de los fines de la colonización (...) (art. 74).

En Salta, se señala que «la tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para el adecuado cumplimiento de su función social y económica» (art. 81).

En Santiago del Estero, la constitución de la provincia, luego de la reforma realizada a fines del año 2005, regula la función social de la propiedad (art. 102).

Respecto a la distribución de la tierra, Catamarca estipula que «la ley dispondrá la distribución de la tierra pública o de la que adquiera por compra o expropiación, entre familias campesinas y quienes opten por radicarse en el agro y la ejecución de planes crediticios e inversiones presupuestarias de carácter permanente» (art. 51). «Se hará preferentemente por medio de colonización que reglamentará la ley» (art. 52).

En Salta, «los poderes públicos: elaboran planes de colonización de tierras en función de su mayor aprovechamiento económico y social» (art.76). Asimismo, en Santiago del Estero, el Estado asume «el compromiso de elaborar planes de colonización de las tierras, orientados a su aprovechamiento económico y social, con preferencia en la adjudicación para la explotación directa y racional por el ocupante, su familia y grupos organizados como cooperativas» (art. 103).

En Tucumán, corresponde al Poder Legislativo «disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad provincial» (art. 67, inc. 18).

En la provincia de Santiago del Estero, por Ley N° 7.054/11 se creó la Mesa de Diálogo para la Tierra y la Producción, en respuesta a las demandas de las comunidades y organizaciones campesinas con relación a la tierra. Constituirá un ámbito de consenso para el tratamiento y análisis de los temas relacionados con la problemática de la tenencia de la tierra, a fin de proponer medidas y acciones pertinentes especialmente en lo relacionado con la preservación de los recursos naturales, conservación del ecosistema, el resguardo de los derechos individuales y colectivos y el desarrollo de sistemas productivos con practicas sustentables y eficientes que garanticen además el respeto a los valores y modo de vida de las comunidades involucradas (art. 11). Serán miembros de la misma además de la representación de Estado provincial, los representantes de las organizaciones campesinas con personería jurídica y organizaciones no gubernamentales que acompañen al sector. Podrá también ser convocados otros organismos nacionales. A tal efecto téngase presente que: a) El pleno de los miembros de la Mesa integrado en la forma descripta en el párrafo anterior tendrá reunión ordinaria trimestral a fin de evaluar la dinámica del proceso y la temática del sector, sacar conclusiones y diagramar la estrategia de futuro. b) La representación de los organismos públicos provinciales o nacionales y las organizaciones campesinas

mantendrán una reunión ordinaria mensual donde se acordara las medidas y acciones a seguir según las políticas dispuestas para el sector y debatidas en el plenario trimestral de la Mesa. c) La representación de los organismos públicos provinciales o nacionales y las organizaciones no gubernamentales que acompañen al sector se reunirán en forma ordinaria una vez por mes a fin de evaluar el acompañamiento de las políticas dispuestas y posibles aportes técnicos entre otros. d) Cuando las circunstancias del momento lo ameriten o mediaren situaciones especiales podrá llevarse a cabo reuniones extraordinarias en cada uno de los casos previstos en los tres incisos anteriores (art. 12). Estará integrada por representantes del Poder Ejecutivo Provincial, las organizaciones campesinas y las organizaciones no gubernamentales que acompañan al sector, y contará con un equipo técnico y operativo cuyo miembro serán propuestos por las organizaciones campesinas y acordados con los demás componentes (art. 13).

Una herramienta de gestión específica de dicha Mesa, es el Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creado por Decreto N° 215/06, habiéndose especificado sus funciones por Ley N° 7.054/11:

El Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la tierra tiene por objeto, por un lado, lograr información precisa y veraz sobre la real situación de las tierras que se encuentran en conflicto entre su titular dominial y quien resulta su ocupante, y por otro, facilitar dentro de la órbita administrativa, la obtención de la documentación técnica a

aquellos habitantes que carezcan de recursos suficientes y necesiten regularizar su situación dominial (art. 14).

Se faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar el funcionamiento del Registro de Aspirantes a la regularización de la tenencia de tierras y las condiciones de inscripción (art. 15).

4.2.3. Situación de latifundios y minifundios

En Catamarca, las normas de colonización se refieren también a la afectación de latifundios y minifundios al régimen de colonización. Así se conceptualiza el minifundio como un predio rural cuando no alcanza a constituir una unidad económica de producción (Ley N° 4.086/84, art. 47) y se otorga a todo propietario de minifundio que se someta al régimen de la ley de colonización, los derechos y beneficios que la misma otorga a los beneficiarios de planes de colonización (Ley N° 4.086/84, art. 48). Asimismo en esta provincia se declara de interés provincial la erradicación del latifundio y minifundio, en todo su territorio para ser afectado al régimen de la ley de colonización (Ley N° 4.086/84, art. 45).

Se observa que se tratan de medidas concretas que hacen a la función social de la propiedad.

4.2.4. Tierras afectadas a la colonización

Abarcan tanto las tierras fiscales como las tierras de los particulares sujetas al régimen previsto.

4.2.4.1. Tierras fiscales públicas

Por lo general quedan afectadas al régimen de las normas de colonización las siguientes tierras:

1) Las fincas rurales del dominio provincial que expresamente se destinen: Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 4, inc. 1); Jujuy (Ley N° 4.394/89, art. 3, inc. a).

2) Salta aclara que se trata de las tierras fiscales libres de ocupantes (Ley N° 6.570/89, art. 27, inc. a) y Santiago del Estero afecta a las tierras fiscales rurales de dominio provincial, con excepción de las tierras declaradas reservas forestales (Ley N° 5.402/84, art. 7, inc. a). En esta provincia, conforme a la Ley N° 6.516/00, que deroga las disposiciones de la Ley N° 5.402 en cuanto se opongan a la misma, se dispone para todos aquellos ocupantes de tierras fiscales en zona de secano, las adjudicaciones se efectuarán en forma gratuita, de acuerdo a las bases establecidas en la ley y a las que determine su reglamentación (art. 2).

A los efectos de la adjudicación y del otorgamiento gratuito del título traslativo de dominio, los ocupantes que estén encuadrados en los requisitos de la ley, deberán presentar la solicitud ante la Dirección General de Colonización. Las adjudicaciones se realizarán previo informe favorable expedido por dicho organismo (art. 5).

La Ley N° 6.516/00 estipula que una vez otorgado el título de dominio por el Poder Ejecutivo, no podrá subdividirse cada unidad

económica por acto entre vivos ni *mortis causa*, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del ex art. 2326 del Código Civil, quedando también prohibida la venta o cesión por cualquier título por el término de diez años (art. 6). Las presentes unidades económicas deberán ser incorporadas en forma prioritaria a los planes productivos vigentes y a crearse como los planes caprino y apícola. Asimismo deberán ser incorporadas a la planificación vial, hídrica, electrificación rural y educativa, previstas por el gobierno de la provincia (art. 6).

Las tierras pertenecientes al Estado Nacional y/o entes descentralizados cuya transferencia se convenga, Jujuy (Ley N° 4.394/89, art. 3, inc. b); Catamarca aclara a las municipalidades y bancos oficiales (Ley N° 4.086/84, art. 4, inc. 2). Agrega a estas entidades las reparticiones autárquicas nacionales, provinciales o municipales y que sean obtenidas mediante convenio (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 7, inc. b).

3) Las que se obtengan por donación o legados y los inmuebles rurales de las herencias vacantes para las que no se hubiera dispuesto otro destino especial: Catamarca (Ley N° 4.086/19, art. 4, inc. 3); Jujuy (Ley N° 4.89, art. 3, inc. c, d); Salta (Ley N° 6.570/89, art. 27, inc. c); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 7, inc. c).

4) Las ociosas, desaprovechadas o deficientemente cultivadas que se declaren expropiables para destinarlas a planes de colonización: Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 4, inc. 5); se agrega: previo estudio

fundado sobre las causas de improductividad (Ley N° 4.086/84, art. 4, inc. 5).

5) Los inmuebles rurales fiscales, cuyos caracteres hagan necesario su regularización jurídica mediante el otorgamiento del Título de Propiedad (Jujuy, Ley N° 4.394/89, art. 3, inc. e).

6) Las que al momento de la sanción de la ley se encuentran afectadas a planes de colonización (Catamarca, Ley N° 4.086/84 art. 4, inc. 6).

7) Los remanentes y/o fracciones resultantes, luego de la aplicación de los Planes de Regularización y Normalización a que se hace referencia en la ley (Salta, Ley N° 6.570/89, art. 27, inc. b).

4.2.4.2. Tierras de particulares

Dichas tierras si bien son de particulares pasan al dominio del Estado por cualquier título oneroso, expropiación, o son ofrecidas por sus titulares para afectarlas a planes de colonización.

1) Las tierras, dominio privado en zonas de secano, que por cualquier título se incorporen al patrimonio del Estado Provincial, con excepción de las afectadas a destinos y reservas específicas (Santiago del Estero, Ley N° 6.516/00).

2) Las tierras que se adquirieren a título oneroso (Salta, Ley N° 6.570/89, art. 27, inc. c; Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 7, inc. c). En esta última provincia se aclara que los casos de adquisición por compra a título oneroso de tierras particulares, deberá efectuarse previamente un estudio técnico económico

fundado, con recomendación favorable de la Autoridad de Aplicación y contar las tierras con título de dominio, saneado, libre de gravámenes u otras restricciones, el que será puesto a disposición de la Autoridad de Aplicación para su estudio (Ley N° 5.403/84, art. 8).

3) Las tierras del dominio privado que fueran expropiadas para los fines de la colonización (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/184, art. 7, inc. d).

4) Las de dominio privado que sean ofrecidas por sus titulares para afectarlas a planes de colonización (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 4, inc. 4).

4.3. La unidad económica agraria

De modo general, algunas leyes de colonización, al conceptualizar la unidad económica y su utilidad establecen como variable determinante de la misma el racional trabajo de una familia agraria tipo que aporte la mayor parte de las tareas necesarias y desarrolle las actividades corrientes de la zona, permita subvenir a las necesidades de las mismas y una evolución favorable de la empresa (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 8); Salta (Ley N° 6.570/89) y Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 12).

Solo en una norma provincial se aclara que en la unidad económica de producción familiar por lo menos el cincuenta por ciento de la mano de obra interviniente es de origen familiar en

relación directa con el adjudicatario (Jujuy, Ley N° 4.394/89, art. 5 *in fine*).

En algunas provincias como Santiago del Estero en la propia ley de colonización, se determinan la cantidad de hectáreas que comprende la unidad económica ya sea para zonas de riego (25 hectáreas, Ley N° 3.618/71) y zonas de secano (80 hectáreas, Ley N° 6.516/00, art 3).

Sólo en una ley provincial se tipifica la unidad económica (familiar) en contraposición a la empresarial, a partir de trabajo familiar. Así en la primera tipología, por lo menos el cincuenta por ciento de la mano de obra interviniente es de origen familiar en relación directa con el adjudicatario, y en la segunda, la mano de obra puede ser de origen no familiar (Jujuy, Ley N° 4.394/89, art. 5, inc. a, b).

A los fines de la cantidad de unidades económicas a adjudicar, en principio, se adjudica una unidad. Específicamente, algunas normas posibilitan la adjudicación de otra unidad económica cuando se cumplimenta el módulo de cuatro hijos de cualquier sexo; o tres varones mayores de 14 años que vivan y colaboren con él (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, arts. 19, 20).

4.4. Requisitos para ser adjudicatarios y orden de preferencia

Entre los requisitos para ser adjudicatarios además de los generales establecidos, algunas provincias señalan:

1) Santiago del Estero aclara qué se entiende por ser auténtico productor rural, definiéndose como tal a quien realice por sí mismo o con la colaboración de su núcleo familiar, las tareas propias de la actividad agropecuaria o que si asume funciones directivas las ejerza sin intermediación de ninguna índole; debiendo dichas tareas ocupar la mayor parte de su tiempo productivo y ser la actividad agraria su fuente principal de recursos (Ley N° 5.402/84, art. 16, inc. a).

En el orden de preferencia de los adjudicatarios se observa que no hay referencia específica si son o no agricultores familiares quienes trabajan la tierra, pero ello se infiere, según se indica como variable fundamental, el trabajo familiar.

En las adjudicaciones se suele tener en cuenta a los hijos de productores agropecuarios o trabajadores rurales que colaboren o hayan colaborado en tareas agropecuarias y desearen de ésta si profesión, habitual y/o principal (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 17, inc. f).

En esta provincia, por Ley N° 6.516/00 para ser adjudicatario de una unidad económica en la zona de secano, dentro de las especificaciones de la ley, deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Nacionalidad argentina o naturalizado.
- b) Que tenga constituido el grupo familiar.
- c) Mínimo de implementos agrícolas.
- d) Ser ocupante con una antigüedad mínimo de 6 años (art. 4).

4.5. Derechos y obligaciones del adjudicatario

Se analizan los principales derechos y obligaciones que son de aplicación al productor familiar.

4.5.1. Derechos

Entre los derechos del adjudicatario, se destacan lo atinente a: la posesión de predio, el asesoramiento técnico, el acceso a créditos de fomento, el otorgamiento del título de dominio del predio adjudicado, la inembargabilidad e inejecutabilidad del dominio de las unidades económicas adjudicadas. 1) Posesión de predio (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 39, inc. a); Catamarca aclara que se trata de posesión inmediata y pacífica de la parcela adjudicada (Ley N° 4.086/84, art. 20, inc. a). 2) Asesoramiento técnico Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 20, inc. b, ptos. 1, 2; Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 39, inc. b). 3) El acceso a créditos de fomento Catamarca (Ley N° 4.086/1984, art. 20, inc. d); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/1984, art. 39, inc. c). 4) El otorgamiento del título de dominio del predio adjudicado, en las condiciones y oportunidades previstas Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 39, inc. d). 5) La inembargabilidad e inejecutabilidad del dominio de las unidades económicas adjudicadas, Jujuy establece que las escrituras traslativas de dominio de los predios adjudicados deberán incluir una cláusula de inembargabilidad del predio por diez años, salvo crédito concedido por bancos oficiales para la explotación del predio (Ley N° 4.394/89, art. 20).

4.5.2. Obligaciones

Respecto a las obligaciones de los adjudicatarios, vinculado al sujeto agricultor familiar tienen relevancia las referidas a: la residencia en el lote con la familia y la de residencia en el predio; el trabajo y explotación de la parcela asignada de forma personal con colaboración directa de los miembros de la familia; la explotación racional del predio; el acatamiento de las normas generales de explotación; la no subdivisión de la unidad adjudicada sin previa autorización; la entrega en aparcería o bajo cualquier otra forma que implique desprenderse de la dirección de la explotación; la no cesión de sus derechos sin consentimiento previo y expreso de la Administración; la realización de los pagos pertinentes. 1) La residencia en el lote con la familia y la de residencia en el predio Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 18, inc. 10); Santiago del Estero aclara que se debe residir en el predio o en la zona donde el mismo se encuentre ubicado, según el plan (Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. a). Jujuy dice residir en la zona (Ley N° 4.394/89, art. 25, inc. b). 2) Trabajar y explotar la parcela asignada de forma personal con colaboración directa de los miembros de la familia, haciendo de ello su ocupación habitual y principal, Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 18, inc. 1). Santiago del Estero agrega que: cuando la característica de las actividades realizadas en la explotación lo requiera; podrá incorporar mano de obra asalariada (Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. b). 3) Realizar una explotación racional del predio Jujuy (Ley N° 4.394/89, art. 13, inc. d); Santiago del Estero:

bajo su dirección y responsabilidad (Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. h). Dicha obligación de explotación racional de los recursos rige también para los sucesivos adquirentes y en total acuerdo a lo establecido por la Autoridad de Aplicación según el plan de colonización aplicado (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 34). 4) Acatar las normas generales de explotación que se impartan Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. c). 5) La no subdivisión de la unidad adjudicada sin previa autorización del organismo de aplicación (Salta, Ley N° 6.570/89, art. 38, inc. e; Santiago del Estero, Ley N° 5.402/19884, art. 40, inc. k). Por lo que todo acto contrario en tal sentido será nulo si no cuenta con el consentimiento previo por escrito de la autoridad de aplicación (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. k). También se estipula la obligación de no anexar las parcelas unas a otras (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. k). Jujuy es más explícita respecto a la obligación de indivisibilidad del predio al imponer que la parcela no podrá ser subdividida por actos entre vivos ni *mortis causa* una vez otorgado el Título de Propiedad (Ley N° 4.394/89, art. 20). Catamarca agrega de conformidad con el segundo párrafo del ex art. 2326 del Código Civil (hoy art. 228 del nuevo Código Civil y Comercial) (Ley N° 4.084/84, art. 32); en igual sentido en Santiago del Estero (Ley N° 6.516/00, art. 6 modificatoria de la Ley N° 5.402/84). En esta provincia se aclara que salvo que se determine que por una mejor técnica de explotación las fracciones a separar constituirán unidad económica; se trate de pequeñas

parcelas cuya separación no comprometa la marcha de la empresa agropecuaria y/o forestal (Ley N° 5.402/84, art. 40, inc. 1). En Catamarca la prohibición referida deberá ser incluida como cláusula especial en el título traslativo de dominio sin término de prescripción, por lo que el Registro de la Propiedad no inscribirá escritura de dominio ni hijuelas que violen las disposiciones de dicho artículo y de efectuarse inscripciones que transgredan este precepto las mismas serán de nulidad absoluta (Ley N° 4.086/84, art. 32). Respecto a la prohibición de venta del predio adjudicado, el plazo de la prohibición de venta, transferencia, está establecido en 10 años en Jujuy (Ley N° 4.394/1989, art. 13, inc. c). Santiago del Estero determina un plazo mayor para dicha prohibición (20 años) de obtenido el título; salvo que se efectúe la transferencia de dominio a favor de una persona física que reúna los requisitos de la presente ley y asegure la continuidad del aprovechamiento del predio en cuestión y en este caso se requerirá la autorización de la Autoridad de Aplicación (Ley N° 5.402/84, art. 56). Catamarca es quien coloca el menor plazo en relación a la provincia anterior (5 años) (Ley N° 4.086/84, art. 33). Las transferencias de dominio, divisiones de condominios o subdivisiones hechas en transgresión a las disposiciones de la ley serán de nulidad absoluta (Catamarca, Ley N° 4.086/84, art. 36, inc. a, b, c). 6) Dar en aparcería o bajo cualquier otra, forma que implique desprenderse de la dirección de la explotación, no ceder sus derechos sin consentimiento previo y expreso de la Administración Provincial (Catamarca, Ley N°

4.086/84, art. 33); Santiago del Estero (Ley N° 5402/84, art. 40, inc. f); Salta (Ley N° 6.570/89, art. 38, inc. c). Catamarca es la única provincia que impone el plazo de 5 años después de haber abonado íntegramente el precio de venta para efectuar la cesión del arriendo (Ley N° 4.086/84, art. 33). 7) Efectuar los pagos, Jujuy (Ley N° 4.394/1989, art. 13, inc. a).

Se observa que de este conjunto de disposiciones emerge el deber de la «buena técnica agraria» conforme al estándar de «buen labrador» (DELGADO DE MIGUEL, 1992), «buen productor rural» (GELSI BIDART, 1994), necesario para una sostenibilidad productiva de la tierra adjudicada; el fortalecimiento de la identidad cultural, la transmisión de saberes y recuperación de buenas prácticas sobre la producción; la implementación de estrategias diferenciales considerando la diversidad de situaciones y culturas y estrategias participativas.

4.6. Sistemas de adjudicación

Diversos son los procedimientos administrativos utilizados que para el ofrecimiento de tierras rurales fiscales. Entre éstos se destacan por concurso (de precios y antecedentes y selección), licitación o remate público, por un lado y adjudicación directa, por otro.

Mientras que en la normativa nacional sobre AF, Ley N° 27.118/14 se establece que la adjudicación de las tierras que integren el

Banco, se harán mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación (art. 17) conforme se verá en infra 4.

4.6.1. Adjudicación por concurso y otros procedimientos públicos

1) Catamarca prevé la adjudicación en propiedad por el procedimiento de concurso (Ley N° 4.086/84, arts. 11, 12); Salta (Ley N° 6.570/89, art. 32, inc. b); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 2). Adjudicación de concurso de antecedentes (Ley N° 4.711/82, art. 15, inc. c); Jujuy simplemente dice concursos de adjudicación (Ley N° 4.394/89, art. 6).

A los efectos de la adjudicación por concurso se suele constituir un comité de selección que tendrá por función efectuar la selección de los aspirantes conforme al reglamento y sistema de puntaje que se establezca para cada plan de colonización (Catamarca Ley N° 4.086/84, art. 15, incs. a, b, c, f). Dicho sistema de puntaje sirve para meritar a los aspirantes concursar, el que suele ser elaborado en función de algunas pautas que priorizan al productor familiar: antecedentes de aptitud y dedicación en la producción agropecuaria; condiciones personales y de familia; residencia; hijos de colonos.

Santiago del Estero además de otras pautas incluye una consideración específica referida al número de personas y constitución del núcleo familiar y la edad del aspirante y de los componentes del núcleo familiar; el grado de instrucción y antecedentes agrarios (Ley N° 5.402/84, art. 38, inc. e, f, g).

4.6.2. Adjudicación directa

Respecto a este sistema de adjudicación (directa en propiedad) disponen: Salta (Ley N° 6.570/89, art. 32, inc. a); en igual sentido Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 2).

Catamarca aclara que dicha adjudicación puede otorgarse excepcionalmente y con carácter restrictivo, por estudio realizado y debidamente fundado de la causa y reuniéndose todas las condiciones necesarias para adjudicación por concurso (Ley N° 4.086/84, art. 11).

En Santiago del Estero, dichas adjudicaciones se llevarán a cabo mediante el dictado del respectivo decreto del Poder Ejecutivo, previo relevamiento socio económico e informe técnico favorable de la Autoridad de Aplicación (Ley N° 5.402/84, art. 29). En esta provincia, se adjudicará en forma directa a aquellos pobladores, ocupantes a título precario, con núcleo familiar constituido, que acrediten una residencia en la zona a colonizar de por lo menos 10 años, y cuya única actividad sea la oferta de mano de obra (Ley N° 5.402/84, art. 61, inc. a). Asimismo, conforme a la Ley N° 6.516/00, para todos aquellos ocupantes de tierras fiscales en zona de secano, las adjudicaciones se efectuarán en forma gratuita, de acuerdo a las bases establecidas en la ley y a las que determine su reglamentación (art. 2). A los efectos de la adjudicación y del otorgamiento gratuito del título traslativo de dominio, los ocupantes que estén encuadrados en los requisitos de la ley, deberán presentar la solicitud ante la Dirección General de Colonización. Las

adjudicaciones se realizarán previo informe favorable expedido por dicho organismo (art. 5).

En Catamarca se prevé la adjudicación directa para los ocupantes que a la vigencia de la ley de colonización acrediten tres años o más de ocupación efectiva y aptitud para encarar una adecuada explotación de los recursos, podrán ser adjudicatarios de la parcela siempre que se ajusten a las disposiciones legales previstas (Ley N° 4.086/84, art. 49), lo cual también se aplica a quienes, a la fecha de la vigencia de dicha ley se encontraren ocupando parcelas que les hubieran sido cedidas en comodato por el Ente que en el momento de cederles hubiere tenido competencia legal para hacerlo (Ley N° 4.086/84, art. 50).

Se observa que este tipo de procedimiento, fundamentalmente, está destinado a los ocupantes de tierras fiscales.

4.7. Formas jurídicas de adjudicación

Respecto a la forma jurídica en que se otorgará las unidades económicas la propiedad agraria de la tierra, solo en una ley se establece que podrá ser individual o cooperativa (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 22, inc. a, b) y la forma jurídica individual será la que se adjudique al núcleo familiar (Santiago del Estero, Ley N° 5.402/84, art. 23).

4.8. Continuación de las adjudicaciones

A los fines de la continuación de las adjudicaciones por parte del cónyuge, hijos u otra persona, se prevén determinados casos. 1)

Incapacidad, Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 26); Jujuy (Ley N° 4.394/1989, art. 14, inc. d); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, art. 49). 2) Fallecimiento, Catamarca (Ley N° 4.086/84, art. 2); Santiago del Estero (Ley N° 5.402/84, arts. 49, 52, inc. a, b).

5. Adjudicación en las normas sobre agricultura familiar

Específicamente, en la Ley Nacional N° 27.118/14, de AF art. 17, se establece un procedimiento particular en lo atinente a la adjudicación y a la regularización dominial. Se observa que se utiliza el término general de procedimiento a instrumentarse a través de diversas formas de adjudicación (en venta, arrendamiento o donación) y no se alude a la colonización de tierras.

Dicho procedimiento de adjudicación de las tierras que integren el banco, se hará en forma progresiva a los agricultores y agricultoras familiares registrados en el RENAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar), y/o habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la AF, campesina e indígena, de acuerdo al procedimiento que a tal fin establezca la autoridad de aplicación, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación (art. 17).

A nivel provincial, en el NOA, las provincias que tienen normas bajo el procedimiento de adhesión a la referida ley nacional: Catamarca (Ley N° 5.474/16); Jujuy (Ley N° 5.864/15), o bien una ley

especial: Salta (Ley N° 7.789/13) aluden a dicho procedimiento de adjudicación de las tierras.

El senador nacional por Entre Ríos, **ALFREDO DE ANGELI**, presentó un proyecto de ley en la cámara alta para otorgar tierras fiscales a la producción y que se integren a explotaciones agropecuarias de economías familiares y rurales: «El espíritu de este proyecto es impulsar la agricultura familiar y que ésta sea económicamente viable para que una familia pueda vivir y desarrollarse, y en un plazo razonable, afrontar el pago de la tierra adjudicada». Para llevar a cabo el reparto de tierras públicas, se propone crear el Instituto Nacional de la Colonización, integrado por cinco miembros: tres propuestos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Congreso Nacional, uno en representación de las entidades rurales y un representante de las provincias. Este instituto realizará planes de colonización, según la región del país, siguiendo algunas pautas técnicas, y establecerá las condiciones para quienes desean participar de una adjudicación, y también, fijará el valor de las tierras adjudicadas y los plazos de pago que no podrá exceder los 25 años. El adjudicatario recibirá el título de propiedad tras el pago completo al Estado.

6. Realidad del NOA

Si bien las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, disponen de normas de colonización y proyectos

que se deben implementar, la realidad demuestra que las mismas carecen de eficacia jurídica (consultadas las web de los Ministerios de Agricultura y Ganadería; de Producción; Desarrollo productivo y económico de estas provincias, no informan sobre la existencia actual de planes de colonización). Ello, no obstante que Santiago del Estero tiene, dentro del Ministerio de Producción, la Dirección General de Tierras con funciones referidas a la tierra rural (Fiscalizar las tierras públicas; Registro Permanente de Inmuebles Fiscales y Registro de Ocupantes; aplicar la Ley de Colonización, con una visión que brinde seguridad jurídica a los productores adjudicatarios y/o antiguos pobladores o poseedores de inmuebles fiscales sujetos a planes de colonización, actualmente tampoco hay planes de colonización). En esta provincia el Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra creado, contaba con más de mil familias registradas y situadas catastralmente, con una superficie total aproximada en posesión de 150.000 ha (campesinos poseedores). Tampoco a la fecha se han implementado proyectos de adjudicación de tierras rurales en base a las normas de AF del NOA.

Precisamente, uno de los principales problemas de los campesinos en las provincias del norte argentino y, en particular en Santiago del Estero, es la falta de seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan y trabajan por generaciones. La situación más extendida es la de los poseedores de tierras privadas o fiscales, que no han podido acceder a las escrituras de dominio (DE DIOS, 2013).

En esta provincia, el abordaje de la tierra y sus problemáticas resulta complejo. Así es que el análisis de la política de Mesa de Diálogo para la Tierra y la Producción, refleja contradicciones y tensiones que exigen revisiones de las políticas económicas propias de los modelos que privilegian una orientación hacia la exportación, con un proyecto de país que se propone mayor crecimiento y desarrollo, pero sin contemplar y ver qué acepciones se tienen cada uno de ellos.

Los avances en materia de políticas públicas en la tenencia de la tierra han sido fruto de las luchas y resistencia de sectores campesinos y de productores (ERRO VELÁZQUEZ & GRIGGIO, 2019).

7. Conclusiones

La temática de la tenencia de la tierra se encuentra atravesada por numerosos aspectos: jurídicos, económicos, sociales, culturales, históricos, entre otros.

Para los agricultores familiares la tierra es más que un mero factor productivo, fuente de riqueza. Su concepción está estrechamente ligada a aspectos identitarios, históricos, comunitarios.

De lo expuesto se infiere que en el NOA:

- la realidad demuestra una burocratización de la puesta en práctica de las normas de colonización, dado que carecen de celeridad, las que se están dejando de lado y son

reemplazadas por las normas de adjudicación de tierras de la AF, que internalizan los valores que dan visibilidad a la misma. Todo ello, a pesar de que algunos Estados provinciales han asumido el compromiso de elaborar planes de colonización;

- si bien hay algunas normas de colonización del NOA que aluden a: unidad económica de producción familiar (Jujuy); núcleo familiar, grupo familiar constituido, trabajo familiar (Santiago del Estero); miembros de la familia (Catamarca); productor familiar (Catamarca); no hay normas de colonización que recepten y meriten integralmente la situación del agricultor familiar como sujeto protagonista de dicho proceso en tanto aplicación de una política diferenciada, como lo hacen las normas que regulan la AF. Por lo que sería de «utilidad la sanción» de normas provinciales de colonización que:
 - compatibilicen con las normas sobre AF en las provincias del NOA que hubiere para así de este modo:
 - considerar y valorar al agricultor, agricultora familiar y su familia que trabaja con los mismos en el campo, implementándose los planes pertinentes para posibilitar su acceso a las tierras fiscales, con el adecuado financiamiento;

- establecer un procedimiento de adjudicación ágil, de fácil comprensión, adaptado a la idiosincrasia de la AF y que recepte la equidad de género;
- internalizar el desarrollo sustentable y el impacto ambiental;
- enfatizar en los valores y objetivos de la AF;
- practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva;
- 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;
- promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo;
- fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable;
- reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias;
- 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 ley;

- 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 la juventud rural;
- fortalecer la organización de los productores familiares y la defensa de sus derechos y posibilidades promocionando el asociativismo y la cooperación.

Al respecto en Argentina todavía hay un camino por recorrer en la adjudicación de tierras rurales fiscales a través de la colonización, para la construcción de una nueva ruralidad basada en el nuevo paradigma de la AF y el logro de una mayor visibilidad del sector.

8. Bibliografía

BOLETÍN OFICIAL DE CATAMARCA, de fechas: 06/04/1984; 20/12/1996; 07/12/1984; 27/12/1985; 7/10/2016.

BOLETÍN OFICIAL DE JUJUY, de fechas: 21/06/1989; 19/06/2015.

BOLETÍN OFICIAL DE SALTA, de fechas: 26/12/1989; 5/07/1990; 20/11/2013.

BOLETÍN OFICIAL DE SANTIAGO DEL ESTERO, de fechas: 17/03/1966; 24/09/1984; 22/05/03; 08/11/2000, 12/7/1999; 29/12/2011.

BOLETÍN OFICIAL DE TUCUMÁN, de fecha: 07/12/1976.

CARROZZA, ANTONIO (1975). *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*. Milano: Giuffrè Editore, pp. 108-186.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, reformada en 1994: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA, 3 de septiembre de 1988. Boletín Oficial, 7 de septiembre de 1988.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY, del 22 de octubre de 1986:
<https://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion_provincial.pdf>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SALTA, sancionada el 2 de junio de 1986.
Reformada parcialmente en 1998, 2003:
<<http://senadosalta.gob.ar/institucional/constitucion/constitucion-provincial/>>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO, del 26 de noviembre de 2005. Boletín Oficial, 26 de noviembre de 2005.

DE DIOS, RUBÉN (2012). «Ordenamiento territorial e inclusión social en inclusión social en Santiago del Estero». *Realidad Económica* 268, 115-127.

DELGADO DE MIGUEL, JUAN FRANCISCO (1992). *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*. Pamplona: Aranzadi Editorial, pp. 204-293.

DIRECCIÓN GENERAL DE TIERRAS DE SANTIAGO DEL ESTERO:
<<http://www.mproduccion.gob.ar/direcci%C3%B3n-general-de-tierras>>

INFOCAMPO (10/03/21). «De Angeli presentó un proyecto para otorgar tierras fiscales a la producción familiar». <<https://www.infocampo.com.ar/de-angeli-presento-un-proyecto-para-otorgar-tierras-fiscales-a-la-produccion-familiar/>>

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE CATAMARCA:
<<https://portal.catamarca.gob.ar/organismo/ministerio-de-agricultura-y-ganaderia-9/noticias/list/?page=2>>

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCCIÓN DE JUJUY:
<<http://produccion.jujuy.gob.ar/institucional/>>

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE SALTA:
<<https://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-produccion-y-desarrollo-sustentable-10>>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTIAGO DEL ESTERO:
<<http://www.mproduccion.gob.ar/>>

MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE TUCUMÁN:
<<http://www.producciontucuman.gov.ar/>>

FAO: <www.fao.org>

- GELSI BIDART, ADOLFO (1994). *Estudio de derecho agrario, vol. 4. Derecho agrario y ambiente*. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, p. 111.
- PASTORINO, LEONARDO FAVIO (2009). *Derecho agrario argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 354-358.
- VIVANCO, ANTONINO (1967). *Teoría de Derecho Agrario, t. 1*. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, pp. 111-113.
- ERRO VELÁZQUEZ, MELISA Y GRIGGIO, PAOLA (2019). «Una mesa sin diálogo. Análisis sobre una política pública reciente para la tierra en Santiago del Estero». *Estudios Rurales*, 9(18).
- PÉREZ PORTO, JULIÁN Y MERINO, MARÍA (2011, actualizado 2014). Definición de colonización. <<https://definicion.de/colonizacion/>>
- VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2016a). «Bases del hecho técnico agricultura familiar (AF) para una futura regulación jurídica». *Revista La investigación en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud*.
- VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2016b). «Acceso a las tierras fiscales públicas por la agricultura familiar (AF) a través de la colonización en Argentina». *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 3. IJ-XCVI-463.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, RICARDO (2015). *Derecho agrario contemporáneo*. San José de Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, pp. 402-405.

El banco de tierras como alternativa para la producción agropecuaria de los pequeños productores en Corrientes

JOSÉ SILVIO QUIÑONEZ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE (UNNE)

jose.silvio@live.com

Resumen

El presente trabajo pretende mostrar a la figura del banco de tierras como alternativa para todos aquellos productores agropecuarios que quieran realizar dichas actividades y no cuenten con el recurso tierra para llevar adelante dichos emprendimientos, ya que a los agricultores que quieren tierras para propósitos productivos, a menudo no les resulta viable pedir prestado para comprarlas a precios de mercado, pues el costo anual de abonar las hipotecas o valor de esas tierras, sería mayor que las utilidades anuales provenientes de su utilización. En la mayoría de las circunstancias las familias rurales pobres no pueden comprar tierras. Este hecho explica que se recurra comúnmente a esquemas de asentamientos en tierras estatales, mediante los cuales se entregan nuevas tierras a los ocupantes a un costo ínfimo o nulo. Junto a la concentración histórica de la propiedad de la tierra en muchos países, lo anterior también explica el porqué de lo importante del tratamiento de este tema en particular. Sumado a que muchas veces tampoco pueden acceder a las tierras mediante los contratos de arrendamiento o aparcería, porque muchas veces los propietarios de estas tierras no ven que pueden sacar buenos rindes de producción de estos pequeños agricultores que, en algunos casos son de la agricultura familiar y que casi

siempre tienen una producción de subsistencia y solamente una porción de lo producido es destinado al mercado; es decir, que su mayor preocupación no es el destino de comercialización de lo producido. Además, la actualidad contractual agraria argentina esta signada por contratos accidentales, para un mayor provecho de económico de ambas partes contratantes, siguiendo, si se quiere, una lógica de mercado.

Palabras clave

Banco de Tierras, producción, pequeños agricultores.

The land bank as an alternative for the agricultural production of small producers

Abstract

The present work aims to show the figure of the land bank as a productive alternative for all those agricultural producers who want to carry out such activities and do not have the land resource to carry out such undertakings. Since farmers who want land for productive purposes often find it not feasible to borrow to buy it at market prices, since the annual cost of paying the mortgages or value of that land would be greater than the annual profits from their land utilization. In most circumstances, poor rural families cannot buy land. This fact explains the common use of settlement schemes on state lands, through which new lands are handed over to the occupants at little or no cost. Along with the historical concentration of land ownership in many countries, this also explains why the treatment of this particular issue it is important. In addition, many times they cannot access the land through lease or sharecropping contracts, because many times the owners of these lands do not see that they can obtain good production yields from these small farmers, who in some cases are from family farming, which almost always have a subsistence production and only a portion of what is produced is destined for the market, that is to say that their main concern is not the destination of commercialization of what is produced. In addition to the fact that the current Argentine agrarian contract is

marked by accidental contracts, for a greater economic benefit of both contracting parties, following, if you want, a market logic.

Keywords

Land Bank, production, small farmers.

1. Introducción

A poco de andar, podemos encontrar como problemas en la provincia de Corrientes, más precisamente en los departamentos del Noroeste, las eternas sucesiones que se dan en el campo y la falta de regularización; es decir, que el propietario fue el tatarabuelo, que le dejó a los hijos la propiedad de la tierra, y la explotación, a veces agrícola, otras veces pecuaria, y que luego ellos subdividieron informalmente la propiedad sin llegar a deslindar bien el terreno, y luego los nietos hicieron lo mismo, con el condimento de muchas veces ceder informalmente su pretendida herencia, creando aún más problemas sobre la propiedad del inmueble, llegando al actual heredero sin los correspondientes títulos, con usurpaciones en curso, sin poder reclamar derecho alguno sobre ellos.

El segundo problema es el de la usurpación de tierras privadas por parte de los pequeños campesinos o agricultores familiares (a veces los grandes terratenientes también se aprovechan de esta situación para su beneficio, haciendo la práctica común en el campo de «correr el alambrado»), debido a la informalidad en la

que se realizan las transferencias de los inmuebles rurales, para hacerlos aptos agropecuariamente hablando.

Y, por último, vemos también lo que se conoce en el derecho real como interversión del título, es decir, los casos de préstamo por parte del propietario del campo a cambio de trabajo a los capataces, o a los trabajadores rurales, le ceden informalmente la tierra para que en algunos casos la cuiden, o en otros casos la trabajen, y luego se produce lo que más arriba se mencionó, generando graves inconvenientes, tanto a aquellos que trabajan la tierra con su esfuerzo, como también a los propietarios de ellas.

Realizaremos entonces un análisis normativo de las diferentes leyes que existen en la legislación nacional, y en menor medida en las legislaciones provinciales, para pasar a contar algunas experiencias que se vivieron en Europa para dar mayor impulso a esta figura alternativa (el «banco de tierras»), que puede significar una solución a los pequeños productores, y en especial a aquellos que se dedican, o bien, que les cabe la clasificación de agricultores familiares. No obstante, no queremos dejar de mencionar como antecedente histórico la Ley 10.284, de 1917, titulada de «Lotes de Hogar», o *homestead*, definidos estos como donaciones a la familia argentina, las cuales favorecen a cualquier ciudadano argentino padre de familia o extranjero que se obligase a hacerse ciudadano, así como también a cualquier mujer soltera o viuda, mayor de 22 años. A ellos se les otorgaba la tierra vacante del Estado en superficies de 20 a 200 hectáreas. La familia agraria como grupo, ya

era percibida anteriormente en diferentes leyes, como la Ley 1501. No obstante, la Ley 10.284 dispone que, al llegar a la mayoría de edad cada hijo casado, como todo otro ciudadano, podía solicitar un nuevo lote en ese u otro distrito (PASTORINO, 2011: 371). MALDONADO dice de esta ley que en ella se puede observar el proceso evolutivo hacia una posible propiedad agraria diferenciada de la civil. Esta ley sigue la línea del *homestead* norteamericano, institución ésta de protección a la familia agrícola y a sus bienes. Sus orígenes se remontan al antiguo derecho normando para algunos, y para otros al derecho español (Ordenanza de Alcalá, Título XVIII, Ley II), que establecía el beneficio de la inembargabilidad para los bienes indispensables para la familia agraria (MALDONADO, 2001: 21).

2. Ley de Agricultura Familiar

En el año 2015, se promulga de hecho la Ley N° 27.118 en la que se declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (Régimen de Reparación Histórica). Esta ley viene a saldar una vieja deuda que se tiene con estos sectores tan importantes para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, para practicar y promover sistemas de vida y de producción que reserven la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva (GONZÁLEZ ACOSTA, 2019: 41), y además también para el desarrollo rural de los pequeños productores que desarrollan actividades agrorurales.

En lo que hace al presente trabajo, la ley mencionada nos habla en su artículo 16 de la creación del Banco de Tierras para la agricultura familiar, campesina e indígena; no obstante, me gustaría mencionar que el artículo 15 de la misma ley considera a la tierra «como un bien social», no dejando, en mi opinión, lugar para la especulación en primer lugar a la tierra disponible para ello como un bien de mercado; y en segundo lugar a este instituto como instrumento del mismo, ya que el recurso tierra, si es bien utilizado con finalidad productiva, puede llegar a ser de suma importancia para estos sectores sociales. Cabe la aclaración, ya que muchas veces se piensa en los fondos o bancos de tierras para que operen en los mercados de tierras facilitando la compra de las propiedades en venta, a menudo en la forma de parcelas más pequeñas, por parte de familias de bajos ingresos que califican para ello (NORTON, 2004).

Pasando a la letra de la Ley 27.118, ella nos dice que:

Banco de Tierras para la Agricultura Familiar. Créase en el ámbito de la autoridad de aplicación el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena en el marco de lo dispuesto en la presente norma. Se invita a las provincias a tomar iniciativas del mismo tipo en sus jurisdicciones. El Banco de Tierras estará conformado por: a) Las tierras de propiedad de la Nación que el Estado nacional por decreto afecte a los fines de la presente ley; b) Las tierras que sean donadas o legadas al Estado nacional con el fin de ser afectadas al Banco creado por esta norma; c) Las tierras que

transfieran los estados provinciales y municipales a la Nación al fin indicado en esta ley; d) Todas las tierras rurales que ingresen al patrimonio del Estado nacional por distintos mecanismos judiciales, administrativos, impositivos o de cualquier otra naturaleza. La autoridad de aplicación promoverá los acuerdos necesarios con las dependencias competentes del Poder Ejecutivo nacional a los fines del relevamiento, registro y determinación de las tierras que integrarán el mismo. Los titulares de inmuebles que los pongan a disposición del Banco accederán a beneficios impositivos y fiscales en los términos que establezca la reglamentación. El Registro Nacional de Tierras Rurales en coordinación con la autoridad de aplicación registrará los bienes inmuebles que integren el Banco de Tierras, de conformidad a la información provista por las provincias y por la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Además de ello, el artículo 17 nos habla del procedimiento de adjudicación, el cual estipula que será

en forma progresiva a los agricultores y agricultoras familiares registrados en el RENAF, y/o habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la agricultura familiar, campesina e indígena, de acuerdo al procedimiento que a tal fin establezca la autoridad de aplicación, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación.

Interesante destacar que pareciera que, lo que pretende la ley de agricultura familiar, y teniendo en cuenta los medios por los cuales adjudicará la tierra que forman parte del banco de tierra, salvo el arrendamiento, las otras dos alternativas (venta y donación) tienden estas figuras a que estos adjudicatarios puedan llegar a ser propietarios, llegando la misma ley a contemplar la posibilidad de

la regularización dominial de las adjudicaciones, ya que el artículo 18 de la ley habla de que

El ministerio instrumentará un programa específico y permanente para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena. A tal fin se constituirá una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural conformada por: la autoridad de aplicación, el Registro Nacional de Tierras Rurales, Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Se invitará a la Federación de Agrimensores y a la de Abogados y al Consejo Federal del Notariado Argentino a fin de promover titulaciones sociales.

Debemos dejar en claro que esta es solo una posibilidad, y no el destino final de todo inmueble que forma parte del Banco de Tierras según la ley de agricultura familiar.

3. Ley de la provincia de Corrientes

La provincia de Corrientes ha adherido a la ley de agricultura familiar mediante el dictado de la Ley Provincial N° 6.371, la cual en su artículo primero reza: «Adherir en todo el territorio de la provincia, a la Ley Nacional N° 27.118: Declárase de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica...». En lo que importa a este trabajo, el artículo 3 de la mencionada ley provincial incorpora la creación del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar:

Créase en el ámbito de la autoridad de aplicación el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena en el marco de lo dispuesto en la presente norma. Se invita a los municipios a tomar iniciativas del mismo tipo en sus jurisdicciones. El Banco de Tierras estará conformado por: a) las tierras de propiedad de la Provincia que el Estado Provincial por decreto afecte a los fines de la presente ley; b) las tierras que sean donadas o legadas al Estado Provincial con el fin de ser afectadas al Banco creado por esta norma; c) las tierras que transfieran los Estados Municipales a la Provincia al fin indicado en esta ley; d) todas las tierras rurales que ingresen al patrimonio del Estado Provincial por distintos mecanismos judiciales, administrativos, impositivos o de cualquier otra naturaleza. Para la conformación del Banco de Tierras que establece el presente inciso, se tomarán las medidas necesarias a los efectos de realizar un censo, inventario o reserva de tierras urbanas y/o urbanizables, integrado por todos los inmuebles baldíos, vacantes de uso, o de uso ocioso reconvertible (es decir, transformable en apto para su uso) de propiedad del Estado Provincial disponibles a los fines de la presente ley. En coordinación con la autoridad de aplicación se registrarán los bienes inmuebles que integren el Banco de Tierras de la Provincia, información que se proveerá al Registro Nacional de Tierras Rurales para facilitar el acceso y los beneficios establecidos para todos los agricultores familiares correntinos que cumplan con los requisitos del artículo 5° de la Ley 27.118.

Ahora bien, tanto la ley de agricultura familiar N° 27.118, como de la ley de la provincia de Corrientes N° 6.371, nos dicen que estos Bancos de Tierras por crearse están destinados a solucionar el problema de la falta del recurso tierra a aquellas personas que

cumplan con los requisitos estipulados en el artículo 5 de la ley 27.118, es decir, aquellas personas que sean consideradas agricultores familiares, dejando fuera de ella un universo de personas que también serían capaces de llevar adelante explotaciones agropecuarias, y que no necesariamente son agricultores familiares, pero sí son pequeños productores que se dedican a la vida rural y llevan adelante actividades agrarias. Por ello, creo que sería interesante revisar esto, para que todos aquellos que sean personas (ya sean personas humanas o jurídicas) puedan ser, por su habitualidad y/o su profesionalidad, pasibles de ser beneficiarios de la adjudicación de estas tierras rurales. Y mencionamos intencionalmente el tema de la «habitualidad y/o profesionalidad», porque creemos que la habitualidad hace a la profesionalidad, pero a veces no necesariamente tiene que ser habitual para ser profesional, y este razonamiento lo hacemos en torno a las características que tiene el empresario agrario, que para ser tal debe tener las condiciones de habitualidad y profesionalidad aparte de la organización y la economicidad, todo ello dentro de su actividad agraria; en nuestra opinión, y revisando las diferentes leyes de reforma agraria que se dictaron en Sudamérica, a la hora de adjudicar tierras para productores agrarios, los adjudicatarios podrían ser a aquellos que hacían de la producción agrícola su forma de vida, esto nos lleva a la habitualidad, o también podrían ser aquellos profesionales de las ciencias agrarias con título habilitante, pudiendo tener el adjudicatario cualquiera de estas

características, indistintamente, siempre y cuando el destino de la tierra adjudicada sea el de la producción. De aquí lo planteado anteriormente, abriendo la posibilidad a más personas para ser beneficiarias del banco de tierras.

4. Proyecto de ley de tierras de la provincia del Chaco como alternativa. Su antecedente español

En la provincia del Chaco, la ley que regula el marco legal de las tierras rurales es la N° 2.213, modificada por la Ley N° 471-P; en ella no está contemplada la figura del banco de tierra. No obstante, en el año 2018, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste firmó un convenio de colaboración con el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, más precisamente con el Instituto de Colonización de esa provincia; allí se acordaba que al equipo técnico encabezado por el Dr. Aldo Pedro Casella, y del cual tuve el honor de formar parte, se le encomendara la redacción de una nueva Ley de Tierras, la cual ya fue presentada, y debe ser elevada por el Poder Ejecutivo Provincial para ser tratada por el Poder Legislativo y convertirse en ley.

Esta introducción viene al caso para comentar que esa nueva ley de tierras tiene expresado en su articulado el Instituto del Banco de Tierras, más precisamente en el Título VI «Del Banco de Tierras», en los artículos 51, 52, 53, y 54. Viendo los artículos mencionados, podemos observar que la finalidad del Banco de Tierra en principio sería el mismo, pero a la vez suma explícitamente la posibilidad de

que tierras de propiedad privada y que estén ociosas, y no explotadas por sus propietarios, se sumen a este banco de tierras voluntariamente, otorgando excepciones impositivas a los dueños de esa tierra ociosa y apta para la explotación agropecuaria, y de esa forma incentivar este instituto.

Esta figura, la del banco de tierra, fue inspirada por la legislación emanada en Europa, más precisamente en España e Italia. Donde más se desarrolló fue en España, en las diferentes regiones de ese país. Éste (el banco de tierra) es considerado una herramienta imprescindible para dinamizar el desarrollo rural y comercial, ya que es un instrumento fundamental para la reactivación de la economía agrícola, teniendo en cuenta además los beneficios proporcionados en los ámbitos medioambientales y turísticos. Y como dice la página web de la Xunta de Galicia, Consellería do Medio Rural, el Banco de Tierras tiene como objetivo regular el uso y explotación de las parcelas con vocación agrícola, con el doble objetivo de prevenir su abandono y ponerlo a disposición de todas aquellas personas que necesiten tierras para la conservación agrícola, ganadera, forestal, de la naturaleza y del patrimonio u otros usos de interés social.

Creo importante destacar, y esto se pone de manifiesto en la forma en la cual debe desarrollarse, que debe ser de producción de los pequeños agricultores, y también en los agricultores familiares, y que sean amigables con el ambiente, como por ejemplo lo resalta esta definición: «Un banco de tierras es en primer lugar una

herramienta para dinamizar solares, fincas o tierras sin uso, urbanas o rústicas, para activar la oferta de tierras, y ofrecerla a la creciente demanda de pequeñas o medianas iniciativas agroecológicas» (BANCO DE TIERRAS TERRAE, 2021); es decir, una producción que tenga en cuenta la valorización del trabajo de los pequeños productores, que, generalmente, al ser a pequeña escala, son sustentables con el medioambiente.

Creemos que una forma de potenciar este instituto sería el dictado de una ley que estableciera un impuesto extraordinario al latifundio, como lo hizo la provincia de Santa Fe, en el cual se crea un impuesto extraordinario al latifundio, y de esa manera, los privados que posean grandes cantidades de tierras ociosas, vean como una buena posibilidad ponerlas a disposición del Banco de Tierras, y de esa manera tener beneficios tributarios, tal cual lo enuncia el proyecto de ley del Chaco. Reconozco que esta ley no va a ser bien recibida por los tenedores de grandes extensiones de tierras, y que podría llegar a generar resistencia; no obstante, también creo que esto podría ser una interesante oportunidad de discutir sobre el latifundio en la provincia, y de las consecuencias negativas que genera, ya que el latifundio sin explotar o irracionalmente explotado es antieconómico y antisocial; el latifundio bien explotado no es antieconómico, pero no llena la función social de la tierra (BREBBIA, 2007: 228).

5. Teoría de Clemente Maldonado como alternativa

Quien fuera profesor regular titular como docente e investigador de la Cátedra «A» de Derecho Agrario, de Minería y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste, el Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional del Litoral, el Prof. Dr. **CLEMENTE MALDONADO**, publica en el año 2001 su libro *Propiedad inmueble agraria*, y en él propone una nueva institución dentro de lo que sería la materia Derecho Agrario para traer un intento de solución al problema de la falta de tierra apta para la producción agropecuaria, respetando la institución clásica del dominio del derecho civil, pero agregando características nuevas a este tipo de propiedad. Citamos la obra de este jurista por lo interesante de su planteo, esperando también que esto sirva un poco a modo de homenaje a este maestro que supo tener nuestra Facultad de Derecho de la UNNE.

Tal cual lo dice el autor en la presentación de su libro: «esta es una propuesta para el mundo del derecho y especialmente para aquellos países que soportan graves problemas de desarraigo en sectores campesinos, por la carencia de tierras o el marginamiento económico-social de trabajadores del campo». El autor propone la incorporación, al derecho agrario vigente, de una nueva especie de propiedad inmobiliaria: «la agraria», que no debe suponer, sin embargo, la sustitución de la clásica institución del dominio civil consolidada a lo largo de la historia, y reafirmada en la codificación

francesa, expandida luego a nivel mundial, sino su complementación en beneficio de los pequeños y medianos productores campesinos, sin lesionar intereses legítimos de terceros. Pretende, el Dr. Maldonado, apoyado en un método como el técnico-jurídico autonómico, potenciar al máximo la creatividad apoyada en el conocimiento práctico de la realidad agraria, superando con ello las trabas constitucionales, proyectando un horizonte libre de obstáculos. Dicho resultado es

exhibir una institución nueva como la nueva propiedad agraria, avalada con los caracteres imperecederos del clásico dominio civil: exclusivo y perpetuo, pero con los reaseguros de inembargables, inejecutable, inalterable, para beneficio y protección del propietario aunque también revocable (si no cumple con su destino de producción), para la seguridad de la política agraria, cuando no se cumpla con el manejo racional del suelo (MALDONADO, 2001: 11).

En su libro, el Dr. Maldonado nos dice que «la nueva Propiedad Agraria deberá emerger del género de los dominios inmobiliarios constituyéndose en una especie con algunos caracteres esenciales comunes a aquel, y otros específicos propios de su función jurídica». Y define a la «propiedad agraria inmueble, como un derecho real de naturaleza inmobiliaria, sometida a la voluntad y acción de su titular, que puede usar, gozar y disponer de ella, en compatibilidad con las normas jurídicas específicas establecidas para su funcionamiento» (MALDONADO, 2001: 48).

Según el autor lo que aún falta clarificar en la ciencia del derecho es que muchos de sus cultores, o no le asignan suficiente

importancia al aspecto de la estructura jurídica del suelo productivo, o están demasiados absorbidos por los problemas de la producción y comercialización, como en el caso de la mayoría de los países europeos, que están deslumbrados por la súper productividad subsidiada por los Estados, que llevan a algunos autores a sostener un supuesto «derecho agroalimentario» como antes proponían un «derecho de la empresa agraria» (MALDONADO, 2001: 33). Por ello, dice, cuando se intenta deslindar lo que podría ser la propiedad agraria de la propiedad tradicional plantean la diferencia entre dominio agrario y dominio urbano, lo que conduce a una confusión negativa. Resulta errónea esta distinción pues los términos deben ser: propiedad agraria y propiedad rural, que no son lo mismo, porque la primera se refiere al dominio nuevo a crearse, para pequeños y medianos productores y la segunda es la antigua y vigente, legislada en el código civil, pero si, por el contrario, los juntamos a todos en una sola categoría el problema de la tierra no se resolverá jamás (MALDONADO, 2001: 33). Esta diferenciación entre propiedad agraria y propiedad rural, la podemos sostener diciendo que la propiedad agraria es dinámica, positiva y participante; y la propiedad rural sin embargo es estática, negativa y excluyente, similar a la del código civil y comercial. En esta línea, podemos situar a BREBBIA, que siguiendo a Sáenz Jarque, dice que:

es la propiedad de la tierra el más amplio, autónomo y soberano poder que se tiene sobre superficies aptas para el cultivo en función de la producción, de la estabilidad y del desarrollo al servicio armónico de sus

titulares y de la comunidad. Antes que estático, negativo y excluyente, cual se ha manifestado en otras épocas, se nos presenta la propiedad de la tierra conforme las exigencias de nuestro tiempo como un poder dinámico positivo y participante, esto es funcional, que atribuye facultades, deberes y limitaciones a sus titulares, y ello no sólo en su ejercicio hacia afuera, sino también hacia dentro, es decir en su propia estructura, para hacer posible la consecución de los frutos de todo orden, y no solo materiales y económicos, que la propiedad ha de producir en beneficio de los propietarios y de la comunidad (BREBBIA, 2007: 199).

Ahora bien, presentada la teoría del Dr. Maldonado, en lo que hace al objeto de nuestro trabajo, lo interesante es cómo plantea que esta propiedad inmueble agraria se sume al abanico de posibilidades que tienen esos pequeños productores para poder acceder a ese recurso. El Dr. Maldonado reconoce que esta institución es fuertemente innovadora, y sus efectos jurídicos se proyectan sobre bienes de notoria importancia en la economía como es el suelo productivo.

Para llegar a tener vigencia real en nuestro ámbito económico social, esta propiedad agraria necesitara dos presupuestos: 1.- existencia de ley que consagre este tipo de dominio; 2.- la inscripción como propiedad agraria en el Registro Público correspondiente formalizada por el o los propietarios del o los inmuebles registrados, siendo esta necesaria para que pueda existir. Manifestando su voluntad de sustraer a su inmueble del régimen común, modificándose para siempre la propiedad civil, naciendo así la propiedad agraria. Tal acto constitutivo podrán realizarlo los Estados Nacional, Provincial o Municipal, las entidades autárquicas o personas humanas y personas jurídicas, con la condición de contar con la

titularidad plena del dominio del o los fundos de que se trate, y con el derecho a la libre disposición de sus bienes (MALDONADO, 2001).

Es decir con esto que

El propietario pleno del bien raíz es el único que podrá decidir la modificación de los caracteres de su derecho de dominio convirtiéndolo en propiedad agraria, porque la ley lo autorizará y porque al hacerlo no producirá ninguna lesión a derechos legítimos de terceros: tomándose en debida cuenta los derechos adquiridos con anterioridad que deberán ser respetados y satisfechos (MALDONADO, 2001).

Es por ello que se podrá añadir tierras rurales disponibles para la explotación agropecuaria, mediante un acto voluntario de quien tenga el pleno dominio de bien inmueble y que se estipulará la forma de hacerlo mediante una ley al efecto.

6. Propuesta

El creador del Derecho Agrario moderno, el Dr. Prof. Antonio Carrozza, mencionaba que el derecho agrario está marcado por lo que se conoce como el hecho político y el hecho técnico (CARROZZA, 1990: 83). El Dr. Aldo P. Casella enseñaba en sus clases que dentro del Derecho Agrario surge claramente la importancia de considerar el hecho político como fuerza creadora y factor de especialidad de sus normas. No hay duda de la importancia que en los últimos años ha cobrado este tema en sus diversas proyecciones, y esto explica sus repercusiones en las políticas agrarias. El punto de partida de este razonamiento es que la especialidad del derecho agrario ha

sido hasta hoy más discutida que demostrada; o, si se quiere, demostrada en sus efectos, o sea en la existencia de algunas normas o institutos que le son peculiares, más que en su causa remota; se trata ahora de remontarse de aquellos factores que han sido tomados hasta hoy como causas o motivaciones que determinan la especialidad y que actúan como fuerzas creadoras y Carrozza individualiza en el hecho técnico y en el hecho político, hasta encontrarnos con aquella causa más remota, el criterio sustancial de tal especialidad, el criterio de la «agraredad». Es decir, si nos preguntamos, o si los agraristas se preguntan, el porqué de la existencia de normas e institutos que por su peculiaridad pueden denominarse «agrarios»: la respuesta se suele encontrar en una serie de factores que, depurados de los que hoy ya se descartan por su escasa gravitación, como la costumbre o el factor sociológico, se individualiza en el «hecho técnico» y en el «hecho político»; sin embargo, si profundizamos nuestro razonamiento jurídico, debe pasar de estas causas inmediatas a otra mediata, a una causa sustancial de «agraredad». Y dada la finalidad que se pretende con este instituto del Banco de Tierras, que se pretende que sea una herramienta productiva agraria, y teniendo en cuenta que ella sería tomada por una decisión estatal que vendría, ya sea del legislador, o del poder ejecutivo, no podemos negar que su creación está ligada a lo anteriormente escrito, exaltando, si se quiere, el hecho político como creador de derecho agrario.

Es por ello que mediante la manifestación del hecho o factor político, se presenta la idea de que se cree un banco de tierras para aquellos productores que no cuenten con el elemento tierra para poder llevar adelante sus emprendimientos productivos. Este banco de tierras se formará por las tierras que se posean o se adquieran según se menciona en la ley de agricultura familiar, y además de ellas, también podrán integrarse aquellas tierras que sean puestas a disposición por los propietarios privados que no estén explotando sus tierras, siendo estos propietarios beneficiados por entregar estas tierras al banco con exenciones tributarias para poder con ello promover esta conducta; no obstante, como medida indirecta, se podría imponer un impuesto al latifundio tal cual vimos en la legislación de la provincia de Santa Fe, para terminar de convencer a estos propietarios de grandes extensiones de tierra a que las pongan a disposición del Banco. Cabe aclarar que el dueño de la tierra no pierde la propiedad, y que sólo otorga la tenencia de las tierras para actividades productivas acordes al artículo 14 del CCyC; artículo 8 de la Ley 13.246, y toda aquella norma que proteja el ambiente, pretendiendo una producción sustentable tal cual lo establecido en las leyes que favorecen a la agricultura familiar.

7. Conclusiones

En base a la legislación nacional y provincial, hemos tratado de ver el estado actual del instituto del Banco de Tierras, y sumado a ello, hemos visto el proyecto de ley que se está trabajando en la

provincia del Chaco. Vemos cómo ella puede ayudar con la idea del trabajo en cuestión, ya que lo que proponemos es la necesidad del dictado de una ley, para que la posibilidad de un Banco de Tierras en la provincia de Corrientes pueda funcionar mejor, y que a la vez tenga utilidad, y no sólo sea una legislación llena de lindas expresiones de deseo. Para ello, hemos tomado interesantes experiencias que se dieron a nivel nacional como extranjero; y cómo un trabajo doctrinario puede ser la llave para que más tierras rurales o agrarias sean sumadas al proceso productivo agro-rural (término que pretendemos trabajar en otro escrito) de la provincia de Corrientes, llegando a todos aquellos que tengan necesidad de ella para el progreso de este sector productivo clave en la provincia.

8. Bibliografía

- BREBBIA, FERNANDO P.; MALANOS, NANCY L. (2007). *Derecho Agrario*. Buenos Aires: Astrea.
- GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO (2019). *Manual de Derecho Agroalimentario*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- MALDONADO, CLEMENTE (2001). *Propiedad Inmueble Agraria*. Corrientes: Moglia Ediciones.
- Norton, Roger (2004). *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*. FAO. <<http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s13.htm#TopOfPage>>
- PASTORINO, LEONARDO F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Páginas web:

XUNTA DE GALICIA, Consellería do Medio Rural:
<<https://sitegal.xunta.gal/sitegal/FirstPage.do>>

BANCO DE TIERRAS TERRAE, del Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España:
<<http://www.tierrasagroecologicas.es/bancotierras/inicio/#>>

Algunas consideraciones sobre el complejo isleño en la provincia de Santa Fe

GABRIELA CARLA ALANDA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL (UNL)

gabialanda@gmail.com

Resumen

Este trabajo pretende dar cuenta del estado de situación de las islas fiscales en la provincia de Santa Fe. Para cumplir con tal objetivo se repasa lo previsto por la ley de restitución histórica a las comunidades aborígenes, que pronto cumplirá veinte años de vigencia, y a la que proponemos realizar un análisis que implique reconocer su grado de cumplimiento y/o la necesidad de proceder a su desafectación legal. Luego damos cuenta del conflicto con los pobladores que ocupan el hoy Parque Nacional Islas de Santa Fe y, finalmente, la posibilidad de otorgar permisos o concesiones de uso en islas disponibles. Previo a ello, entendemos es necesario realizar actividades administrativas tendientes a evitar que se diluya o desaparezca el patrimonio del Estado provincial.

Palabras clave

Islas, legislación, provincia de Santa Fe.

Some considerations about the island in the Province of Santa Fe

Abstract

This paper aims to put into knowledge the state of situation of the fiscal islands of Santa Fe province. To achieve this objective the law of Historical Restitution to Aboriginal Communities it is reviewed compliance, that will be soon turning 20 years of vigence. Then we give an account of the conflict with the residents who occupy what is now the Santa Fe Islands National Park and, finally, the possibility of granting permits or concessions for the use of available islands. Prior to this, we understand that it is necessary to perform administrative activities that aim to avoid the disappearance of the state patrimony.

Keywords

Islands, legislation, Province of Santa Fe.

1. Introducción

El territorio de la provincia de Santa Fe se encuentra moldeado, en su límite oriental, por el río Paraná. Sus crecientes y bajantes transforman el paisaje y ponen al descubierto las islas que aparecen en mayor o menor medida según el ciclo que esté transcurriendo (BIASATTI *et al.*, 2016).

En este trabajo se pretende referenciar algunos aspectos sobre el estado de situación del complejo isleño, considerando los aportes realizados por LEONARDO PASTORINO en el V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (2019). Luego de acordar con el citado autor respecto del carácter dominical de estos inmuebles y en

orden a continuar sus reflexiones en relación a la posibilidad de usar y producir en el ambiente isleño, se desarrollará una descripción general, algunas cuestiones conflictivas respecto al uso de las islas, otras normativas implicadas y acciones urgentes para defender la integridad de las islas fiscales.

2. Descripción general

Para cuantificar de cuánta superficie estamos hablando es posible expresar que las islas abarcan un poco más de ochocientas sesenta mil hectáreas, incluyendo privadas y fiscales. Debe considerarse esta cifra aproximada, en razón de la variabilidad impuesta por el carácter dinámico del agua que condiciona y modifica su extensión. Son fiscales unas ochenta y siete mil hectáreas, incluyendo las comprendidas en la ley de restitución histórica a las comunidades originarias (Ley Provincial 12.086 que dispone, en su anexo II, cincuenta y cinco mil setecientos treinta y ocho hectáreas afectadas a aquel destino). Existen también, en territorio de Santa Fe, islas fiscales propiedad del Estado nacional y de algunos municipios, en un total de dieciséis mil.

El resto es de carácter privado, aunque no hay estudios o antecedentes a los cuales recurrir para verificar si el origen de la privatización resulta en razón de que la propiedad es anterior al Código Civil (conforme al art. 235, inc. d) o fue adquirida luego, en

cuyo caso hubiera correspondido (siguiendo a Pastorino) la desafectación por ley nacional.

Desde 2010, la provincia tiene su primer parque nacional, denominado «Islas de Santa Fe» conforme la Ley Nacional 26.648, lo que denota la importancia y especificidad de este ambiente que habilitó su inclusión al Sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales previsto por Ley Nacional 22.331. Cabe destacar que nuestro único parque nacional, ubicado en el Departamento San Jerónimo, previamente formaba parte del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, incluido en la Ley Provincial 12.175/2003.

En cuanto al uso de las islas, la gran mayoría de las privadas son destinadas para uso ganadero, sea del mismo propietario u otorgando el aprovechamiento a terceros mediante contratos de pastaje.

En tanto, en las fiscales provinciales rige el Decreto 3806/84 de administración, arrendamiento y custodia de inmuebles fiscales, siendo el uso ganadero prioritariamente, aunque también se registra para uso apícola.

3. Cuestiones conflictivas relativas al uso de las islas

Se describen a continuación algunos aspectos conflictivos que se registran en el territorio santafesino relativos al uso y aprovechamiento de las islas.

En primer lugar, referimos a la aplicación de la Ley 12.086 de restitución histórica a las comunidades originarias de la provincia de Santa Fe.

Con anterioridad reflejamos las dificultades en la aplicación de esta norma que se sancionó en 2002 (ALANDA, 2013). Previamente se organizó la inscripción de las comunidades en el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (RECA) creado por Resolución 1175/2009, modificado por Resolución 2325/2012.

Conforme a un informe elaborado en 2018 por el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS), se ha otorgado escritura traslativa de dominio del Campo San José, ubicado en la localidad de Recreo, inscribiéndose en el Registro General como propiedad comunitaria, de acuerdo a lo establecido por el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional. Luego, a través de diversas resoluciones se otorgaron contratos de comodato (2010) y concesiones de uso (durante 2013, 2014 y 2015). No obstante, conforme se advierte lo dispuesto por la ley provincial citada, no es mediante estas figuras administrativas cómo se debe otorgar las islas, razón por la cual, luego de casi veinte años de su sanción, sería deseable que la Autoridad de Aplicación resolviera cumplir la ley conforme al destino impuesto o desafectar los inmuebles, ya que tal posibilidad está habilitada por el art. 4 del Decreto 2876/2005 reglamentario de la citada legislación provincial.

En segundo lugar, tratamos sucintamente la problemática con ocupantes de las islas que conforman el Parque Nacional Islas de

Santa Fe pues al momento del traspaso detentaban ocupación por parte de algunas familias que realizaban actividades de pesca, caza y producción pecuaria.

El accionar de las autoridades de Parques fue variando en el tiempo, desde la tentativa de integrarlos a la labor, hasta instarlos a la desocupación, logrando a la fecha el desalojo de la mayoría de los ocupantes; no obstante, algunos persisten en la ocupación del ahora territorio nacional.

La tensión entre algunos pobladores isleños y la impronta de conservación objeto de Parques ameritó diversas reuniones, encuentros y desencuentros (FERRERO, 2019) que no impidieron reclamos ante la justicia federal.

Conforme surge de la Ley Nacional 22.351 (capítulo V, Pobladores. Expulsión de intrusos), corresponde al organismo nacional promover la reubicación de los pobladores, no al gobierno provincial.

En tercer lugar, la implementación del arrendamiento en islas no comprendidas en la ley de restitución histórica a las comunidades ni afectadas al Parque Nacional Islas de Santa Fe se presenta como una posibilidad que encuentra resistencia de algunas ONG (por ejemplo, el colectivo «El Paraná no se toca»).

Tal como adelantamos antes, se encuentra vigente una vieja normativa (Decreto 3806/84) que habilita el arrendamiento, pero a

la fecha no se está aplicando. Sin embargo, tal como enseña **MARIANHOFF** (2007),

la legislación y la doctrina hablan de «arrendamiento» o «locación» de bienes nacionales, provinciales o municipales, o de bienes del dominio público (...) Pero juzgo que esa forma de conferir el uso de los bienes públicos, de locación o de arrendamiento sólo tiene el nombre. En realidad, en todos los supuestos, se trataría de verdaderos permisos o concesiones de uso, según los casos, que son las formas propias de conferir el uso de esos bienes (...) Como consecuencia de lo expuesto precedentemente, considero que, en todo lo no previsto, para resolver las cuestiones que se susciten en los pretendido «arrendamientos» o «locaciones» de bienes dominicales, deberán aplicarse los respectivos principios del «permiso» o de la «concesión de uso», según los casos, y de ningún modo las normas del Código Civil.

Siendo entonces que la figura a aplicar es el permiso o concesión debería tenerse en cuenta algunos aspectos: a) determinación de la carga animal que soporta el inmueble insular y permita la recomposición del ambiente y pastos naturales; b) la determinación del precio o canon en base a una fórmula que se establezca, por ejemplo kilogramos cotizables en un mercado determinado, por hectárea y por tiempo, a partir de coeficientes de referencia utilizados en el determinado mercado (por ejemplo, Mercado de Hacienda de Liniers u otros), pudiendo dar intervención a la Junta Central de Valuación que podrá determinar la tasación del inmueble y de ahí deducir el canon por el uso; c) la fijación del plazo del permiso o concesión; d) los requisitos a cumplimentar por los permisionarios o concesionarios: inscripciones vigentes tales

como Registro Único de Producción Primaria (RUPP, RENSPA), sanidad actualizada del rodeo y otros; e) determinaciones, accionar y responsabilidades ante fenómenos meteorológicos como inundaciones, sequia, fuego, accidentes y otros.

4. A modo de conclusión: otras normativas implicadas y acciones urgentes para defender las islas fiscales

El objetivo de este trabajo ha sido dar cuenta del estado de situación del ambiente isleño en la provincia de Santa Fe. Desde ya que no tiene la pretensión de ser completo sino simplemente exponer algunos aspectos que nos constan por la labor diaria.

Por ello no es posible terminar sin referir otra normativa recíprocamente implicada y acciones a implementar para la defensa de las islas en la provincia de Santa Fe.

A continuación, se cita sólo dos normativas que resultan aplicables a las islas y que no han sido desarrolladas aquí, pero es necesario tener en cuenta:

i. Las islas en la provincia están coloreadas de rojo conforme al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (Ley Provincial 13.372 y su decreto reglamentario 5242/2014) y por tanto tal circunstancia limita su aprovechamiento, o al menos debe realizarse conforme lo explicita el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático en su carácter de autoridad de aplicación;

ii. Inmuebles afectados por incendios (intencional o accidental), sean del dominio de particulares o del Estado tienen una restricción al dominio, incluso no puede variar su uso anterior, por hasta sesenta y treinta años, conforme a la Ley Nacional 27.604, modificatoria de la Ley Nacional 26.815 de Manejo del Fuego.

Luego, dos acciones que resulta sumamente necesario implementar a la brevedad posible para la defensa de la propiedad de las islas y garantizar la integridad del patrimonio de provincial, a saber:

i. Proceder a la realización de la mensura/plano de las islas fiscales por parte de Catastro;

ii. Inscribir en el Registro General estos inmuebles de dominio público —islas— a favor de la provincia de Santa Fe como medida indispensable para ejercer eficazmente la defensa administrativa y judicial.

La no identificación como objeto territorial y falta de inscripción en el Registro General atenta contra la integridad de las islas propiedad del Gobierno Provincial y por tanto se diluyen las posibilidades de ser utilizadas para el uso público directo o indirecto de los habitantes. Así mismo, sería deseable que se aplique con la mayor premura la normativa referida a publicidad engañosa (Decreto 4109/2016), para evitar que los particulares se vean estafados en su buena fe adquiriendo derechos y acciones

cuando es imposible adquirir islas fiscales, pues se hallan fuera del tráfico comercial y son imprescriptibles.

5. Bibliografía

- ALANDA, GABRIELA (2013). Propiedad comunitaria y uso de la tierra rural de los pueblos originarios en la provincia de Santa Fe. II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2013). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39460>>
- BIASATTI, NÉSTOR; ROZZATTI, JUAN CARLOS; FANDIÑO PAUTASO, ANDRÉS; MOSSO, EDUARDO; MARTELEUR, GABRIEL; ALGARAÑAZ, NATALIA; GIRAUDO, ALEJANDRO; CHIARULLI, CARLOS; ROMANO, MARCELO; RAMIREZ LLORENS, PATRICIO; VALLEJOS, LUCAS (2016). *Las Ecoregiones, su conservación y las áreas naturales protegidas de la Provincia de Santa Fe*. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES_web.pdf>
- FERRERO, BRIAN, MASSA, ERNESTO Y SPIAGGI, EDUARDO (2019). *Conservación y pobladores isleños: una relación problemática con la administración del nuevo Parque Nacional «Islas de Santa Fe»*. <<https://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/27simp.htm>>
- MARIANHOFF, MIGUEL (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo V, 4° Edición actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2019). «Islas: ¿de quién? La colonización de las islas del Delta y la falta de potestad provincial de desafectarlas y consentir el dominio privado por parte de los particulares en ellas». V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 3 y 4 de junio de 2019). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82016>>

Conflictos por tierras fiscales entre pueblos originarios y campesinos criollos

Una mirada constitucional a propósito del caso de las Comunidades Lhaka Honhat

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

edurneca@yahoo.com.ar

CARLOS GONZALO FRANCISCO FUENTES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

gonzalofuentes7@yahoo.com.ar

Resumen

La Asociación Lhaka Honhat está integrada por numerosas comunidades indígenas del nordeste salteño que habitan en la zona desde tiempos inmemoriales y adonde arribaron a principios del siglo XX familias criollas que se dedican a la ganadería a campo abierto. Si bien en un principio la convivencia fue pacífica, la diferencia entre la forma de vida de los originarios — cazador, recolector, pescador y nómadas— y la de la población criolla, que, con su actividad, degrada el hábitat natural del territorio ancestral, terminó siendo causa de conflictos. La falta de solución de esas disputas por décadas, a pesar de los permanentes reclamos administrativos y judiciales efectuados por las comunidades afectadas, tanto a nivel provincial cuanto nacional, desencadenó

un litigio internacional que, finalmente, ameritó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la que, en 2020, dictó la primera sentencia en un caso de derechos de pueblos originarios contra el Estado argentino, en la que se lo reputó responsable de la violación del derecho de propiedad comunitaria indígena, tutelado constitucional y convencionalmente. Con las limitaciones lógicas a las que nos obliga un trabajo de esta índole, abordaremos algunas de las cuestiones implicadas en este largo proceso de reivindicación de los derechos de las comunidades indígenas, a la luz de la normativa suprema proveniente tanto del ordenamiento doméstico como de los instrumentos internacionales.

Palabras clave

Tierras públicas, propiedad comunitaria, indígenas, campesinos, sistema interamericano.

Disputes between indigenous peoples and peasants about state lands. A constitutional law approach in light of Lhaka Honhat's legal case

Abstract

Lhaka Honhat is an association of several indigenous peoples who lives in Salta's North East since immemorial time. At the beginning of Twentieth century arrived there, peasants and their families in order to engage in intensive breeding practice. For years there was a peaceful coexistence; but then many conflicts emerged because of their different ways of live. In fact, indigenous people live on natural resources that are degraded by peasants' activities. Nevertheless, all administrative and judicial claims made by original peoples during a lot of years, a solution never arrived. At the end, they decided to go to Human Rights Inter-American system. This set off first Human Rights Inter-American Court judgement about indigenous peoples against Argentina. This country was held responsible for violation of indigenous community ownership which is guaranteed by Constitution and international treaties. The aim of this

paper is to present a brief approach on the most important issues of this long process of reclamation and restoration of indigenous peoples lands rights, in the light of constitutional law, not only domestic but international as well.

Keywords

State lands, community ownership, indigenous peoples, peasants, Inter-American system.

1. ¿Pueblos originarios vs. campesinos criollos?

Los pueblos originarios, esparcidos por todos los rincones de la Tierra, están integrados hoy por unos trescientos millones de seres humanos que representan el 5 % de la población mundial. (UNESCO, 2006: 11). En comparación con otros estados latinoamericanos, Argentina no cuenta entre su población con una importante cantidad de indígenas. Pero, más allá de lo numérico, lo cierto es que, históricamente, la pertenencia a culturas originarias ha significado en nuestro país la negación y vulneración de derechos fundamentales para sus integrantes (RAMÍREZ, 2008: 911), entre ellos, los derechos sobre sus tierras —arrebataadas por el Estado— con el propósito de promover la expansión de la actividad agropecuaria.

Si bien alguna doctrina sostiene que el viejo y muy criticado artículo 67, inc. 15 de la Constitución Nacional, al disponer que le correspondía al Congreso conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo sólo procuraba su

incorporación a la «civilización occidental» (BIDEGAIN, 1995: 35); ello, en realidad, implicaba una homogeneización cultural que iba en detrimento de todos los derechos de los pueblos originarios.

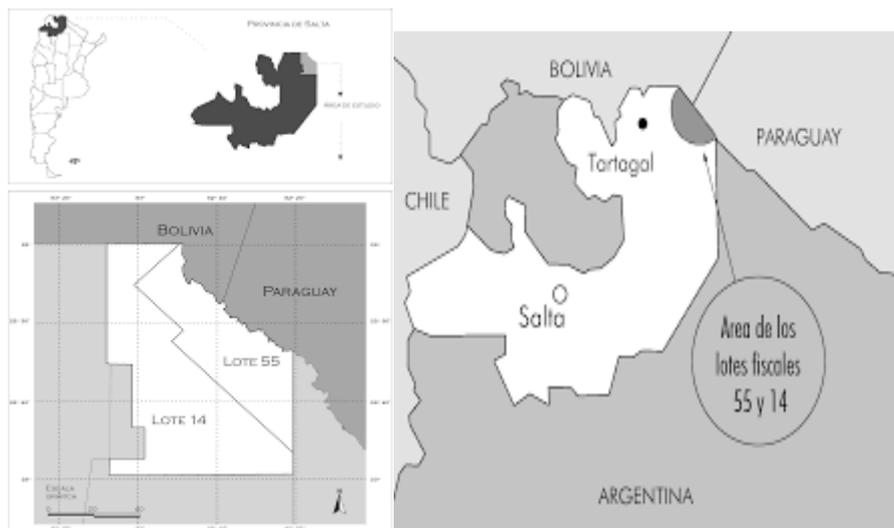
En reemplazo de la norma de 1853, la reforma constitucional de 1994 quiso, con la introducción de una nueva cláusula dentro de las competencias del Congreso —en una suerte de «contrabando normativo» (SAGÜÉS, 2000: 189) que se sorteara el escollo que imponía la Ley 24.309, que impedía modificar la primera parte de la Constitución—, reconocer derechos especiales para aquellos a los que históricamente se despojó de vidas, tierras y costumbres (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2001: 324).

Así, el nuevo artículo 75, inciso 17 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas del territorio argentino, garantizándoles un elenco de derechos en relación a la identidad, a la educación, a la gestión de los recursos naturales existentes en sus territorios y a sus tierras, tal como veremos luego. También se reconoce la personería jurídica de sus comunidades para que puedan exigir por sí mismas su protección cada vez que sus derechos sean vulnerados, siendo el derecho consuetudinario de cada comunidad el que deba definir sus modos y mecanismos. Imponerles organizarse de un modo jurídico «occidental», ajeno a sus tradiciones —como numerosas normas y actos estatales establecen— es manifiestamente inconstitucional. Así ocurrió, como veremos luego, en 1992, con los indígenas nucleados en Lhaka Honhat, quienes debieron obtener su personalidad jurídica

como asociación civil mediante Resolución Ministerial N° 449 del 9 de diciembre de 1992 para poder reclamar administrativa y judicialmente por sus tierras.

A su turno, en ejercicio de la autonomía que la Constitución Nacional garantiza a las provincias, la Constitución de Salta tutela, a través de su artículo 15.I., los derechos de los pueblos originarios con prescripciones de similar tenor al art. 75, inc. 17 CN: la provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta. Reconoce la personalidad de sus propias comunidades y organizaciones a efectos de obtener la personería jurídica y la legitimación para actuar en las instancias administrativas y judiciales de acuerdo con lo que establezca la ley. Créase al efecto un registro especial. Asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten de acuerdo a la ley.

El caso que nos ocupa comprende a numerosas comunidades de las etnias matabo (wichí), chorote (iyjwaja), toba (quom), chulupí (nivacklé) y tapieté (tapy'y) con asiento en los ex lotes fiscales 14 y 55, que abarcan una superficie de 663.117 ha (4,2 % de la superficie provincial), en el departamento de Rivadavia, extremo nordeste de la provincia de Salta, dentro de la región fitogeográfica del Chaco. La zona limita al norte y nordeste con Bolivia y al este con Paraguay (separado de estos países por el río Pilcomayo) y la provincia de Formosa; al oeste con el departamento de San Martín y su límite sur es la latitud -23° (INAI-UBA, 2004: 4).



Ubicación de los lotes fiscales 14 y 55 en los mapas de Argentina y de Salta

El área presenta una fuerte degradación ambiental que ha sido provocada principalmente por la presión selectiva ejercida por el sobreforrajeo resultante del tipo de ganadería que se lleva a cabo y por la explotación forestal irracional, de tipo «minero», que se practica. Ambas actividades promovidas desde el Estado, tanto nacional como provincial, y llevadas adelante por familias criollas que se fueron instalando a partir del año 1902, cuando solicitaron al Gobierno Nacional permiso para fundar una colonia en las tierras que se extienden al sur de la margen derecha del río Pilcomayo. La convivencia fue en principio pacífica; sin embargo, la omisión estatal de tomar las medidas necesarias para demarcar los territorios correspondientes a cada uno de los grupos ha provocado permanentes conflictos.

Las vacas de los criollos destruyen los pastizales, la caña hueca y las plantas alimenticias de los indígenas. El tendido de cercas de

alambre por parte de los criollos, además, impide, restringe y coarta la movilidad de los indígenas que recorren el monte y las aguas, buscando frutas y animales silvestres para su alimentación, y hacen distintos usos de la tierra y de los recursos disponibles (también maderas y fibras) en diferentes momentos del año. Es evidente que las actividades económicas que llevan adelante unos y otros grupos resultan contrapuestas; no pueden coexistir en el mismo territorio sin perjudicarse recíprocamente. Como ha dicho la Corte IDH, la resolución de este tipo de conflictos suele ser compleja y dependerá de factores como la dimensión del territorio, sus características geográficas, la cantidad de terceros presentes en él, su perfil o características, entre otros ([CASOS COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS. PARAGUAY](#). Fondo Reparaciones y Costas, 2005, y [PUEBLO INDÍGENA XUCURU Y SUS MIEMBROS VS. BRASIL](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2018).

Las familias criollas de la zona son, según el propio Estado, poblaciones rurales vulnerables; «empobrecidas», a juicio de los peritos intervinientes en el proceso ante la Corte IDH; apreciaciones que compartió el propio tribunal con sede en San José de Costa Rica, a partir de la visita a terreno que realizara una delegación suya, en orden a la realización del principio de inmediatez, poco antes de emitir su sentencia.

Esos pobladores responden, así, a las prescripciones contenidas en el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en

las Zonas Rurales, adoptada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018 (A/RES/73/165), que define al individuo campesino como

toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.

Esa definición incluye, entre otros, a «los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y semi-nómadas».

El documento señala también que, en general, los campesinos sufren de manera desproporcionada pobreza, hambre y malnutrición; tienen o suelen tener, por diversos factores, dificultades para hacerse oír y defender sus derechos de acceso y tenencia de la tierra y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales de los que dependen.

Se trata, en definitiva, de población vulnerable y por ello, la Declaración alerta que las normas y principios internacionales de derechos humanos deben interpretarse y aplicarse de forma coherente con la necesidad de que se proteja mejor los derechos de los campesinos. Además, en el caso argentino, a tenor del artículo 75, inc. 23 CN, todos los poderes del Estado —no sólo el Congreso— están vinculados por la manda constitucional de promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades

y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos para con los grupos desaventajados.

En relación con lo anterior, es necesario tener presente que el artículo 15.II de la Constitución salteña prescribe: «El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros».

Prima facie podría pensarse que esta cláusula limita el ejercicio de los derechos garantizados en la Constitución Nacional, obligando a los indígenas que viven en Salta a adecuar sus reivindicaciones a una situación de injusticia histórica que tiene origen en la ocupación de su territorio por parte de terceros, quienes, obviamente, tienen también derecho a la tierra. Sin embargo, este derecho no debe ser necesariamente ejercido en el lugar ocupado, como sí lo es en el caso de tierras de uso tradicional indígena (CARRASCO & ZIMMERMAN, 2006: 12). En este sentido, recordamos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al enviar a la Corte IDH el caso de la Comunidad Mayagna subrayó que para los indígenas el control de la tierra se relaciona tanto con su capacidad para obtener los recursos que sustentan la vida, como con el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo (CASO COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001).

2. La propiedad indígena

Bajo la terminología de «usar y disponer» de su propiedad (artículo 14 CN), el texto supremo de 1853 consagró para todos los habitantes uno de los derechos más protegidos del constitucionalismo clásico, en una exclusiva modalidad: privada e individual; y si bien no se protege el abuso, pues su inviolabilidad no imposibilita cualquier razonable limitación que pueda disponer el Estado, la «función social» de la propiedad sólo tuvo recepción expresa en el texto constitucional de 1949.

A su turno, el artículo 4 CN incluye entre los recursos del Tesoro al producto de la venta o locación de tierras de propiedad del Estado Nacional y, su paralelo, el artículo 75, inciso 5 CN le atribuye al Congreso disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional, mientras que la denominada cláusula del progreso (artículo 75, inc. 18), la colonización de tierras de propiedad nacional, del mismo modo que las provincias pueden hacerlo sobre las tierras que se encuentran dentro de sus límites (artículo 125 CN). La doctrina discute si pertenecen al dominio público o al dominio privado, que no podrían ser donadas, salvo que fuese con el objetivo de colonizarlas (EKMEKDJIAN, 1993: 291). Sin embargo, fue una práctica bastante habitual en el siglo XIX que esas tierras fueran entregadas en donación a particulares como recompensa por servicios prestados durante las guerras de la independencia y civiles.

Casi inmediatamente después de la organización nacional, comenzaron a hacerse algunos módicos y graciosos reconocimientos de dominio a los indígenas sobre las tierras que previamente les habían despojado (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2001: 336). En 1867, a través de la Ley 215 se instrumentaron dos sistemas de otorgamiento: por convenio entre el Poder Ejecutivo y las tribus que se sometían voluntariamente, por un lado; y por arbitrio del Poder Ejecutivo a las tribus sometidas por la fuerza; en ambos casos, con la venia del Poder Legislativo. Luego de la «Conquista del Desierto» ese sistema fue sustituido en 1903 por la Ley 4.167 de Tierras Fiscales que encomendaba al Poder Ejecutivo Nacional fomentar «la reducción» de las tribus indígenas suministrándoles tierras.

Recién con la reforma constitucional de 1994, a través de la incorporación de la cláusula indígena, se receptaría una nueva mirada sobre el asunto, estableciendo que se les reconoce a los pueblos originarios «la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos» (artículo 75, inc. 17). Todo ello se halla en línea con lo que ya había prescripto el Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en 1989 y con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) que, tras casi veinticinco años de negociaciones, vio la luz en 2007 (AG Res. 61/295). Ambos instrumentos, recordamos, ostentan jerarquía

supra-legal en el ordenamiento jurídico argentino por imperio del artículo 75, inc. 22 CN. Se concreta de este modo, el derecho a la propiedad colectiva (previsto ya en 1948 en el artículo 17.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forma, recordamos, parte del bloque de constitucionalidad), colocándose a las tierras indígenas absolutamente fuera del comercio, no pudiendo ser expropiadas ni sujetas a prescripción adquisitiva, impactando, obviamente, estas disposiciones, en la tradicional legislación civil, aunque sin especificarse inequívocamente en el texto supremo cuál debería ser el régimen de propiedad de esas tierras.

La expresión «tierras que tradicionalmente ocupan» refiere a la ocupación ancestral, a las que pueden sumarse otras que sean necesarias para el desarrollo del grupo y el mantenimiento de su identidad, las que también, claro está, deberán entregarse en régimen comunitario y encontrarse en el lugar donde habita la comunidad o en zonas próximas.

Adicionalmente, la cláusula les reconoce el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras, y beneficiarse de ellos, en sintonía con el Convenio OIT 169 y la UNDRIP, que expresamente les asegura, además, en relación a lo anterior, la expresión de su consentimiento libre, previo e informado.

Toda esta normativa no sólo supera ampliamente las previsiones de la Ley 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades

Aborígenes (BO 12/11/1985) sancionada a poco de recuperarse el Estado de Derecho, sino que, además, algunas de las disposiciones de esta última han devenido, sino inconstitucionales, al menos, insuficientes. Tres décadas más tarde, la Ley 26.160 (BO 29/11/2006) reconoce que hay una situación de «emergencia» y así la declara en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente, por el término de cuatro años, pero que, en realidad se mantiene hasta el 23 de noviembre del año en curso, en virtud de que fue prorrogada en tres ocasiones sucesivas por Ley 26.554 (BO 11/12/2009), Ley 26.894 (BO 21/10/2013) y Ley 27.400 (BO 23/11/2017).

En su tramo final, la cláusula constitucional establece que la materia indígena es una competencia concurrente entre la Nación y las provincias, despejando toda duda que hubiera podido plantearse con anterioridad, y ratificando la posibilidad de que las entidades miembros del Estado federal puedan regular al respecto, incluso a través de sus constituciones locales, como viene sucediendo hace más de seis décadas.

Si nos enfocamos en el ámbito interamericano, es difícilmente explicable que tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, cuanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) —ambos instrumentos con jerarquía suprema según el artículo 75, inc. 22 CN— guarden silencio sobre la

problemática indígena, en un continente donde su existencia se hace insoslayable.

De todos modos, y pese a la ausencia de normas explícitas y específicas —al menos hasta la adopción en 2016 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas—, desde hace ya dos décadas, la Corte IDH se viene refiriendo al alcance y contenido del derecho de propiedad comunitaria indígena, apelando, en conformidad con el artículo 29 CADH, a una interpretación «evolutiva» del artículo 21 CADH —que tutela el derecho de propiedad privada— (**CASO COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA**. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001), alegando que «los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos»; y aclarando que el derecho de propiedad protege no sólo el vínculo de las comunidades indígenas con sus territorios, sino también con los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos (**CASO COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS. PARAGUAY**. Fondo Reparaciones y Costas, 2005). Los recursos que están protegidos por el derecho de propiedad comunitaria son los que las comunidades han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad de su estilo de vida (**CASOS DEL PUEBLO SARAMAKA VS. SURINAM**. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas, 2007, y **PUEBLOS INDÍGENAS KUNA DE MADUNGANDÍ Y EMBERÁ DE BAYANO Y SUS**

MIEMBROS Vs. PANAMÁ. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2014). Las tierras y territorios indígenas no son sólo un medio de producción económica sino, sobre todo, su hábitat, como asiento de valores espirituales, culturales y simbólicos (TORRES RIVAS, 1996: 429).

Además, la sola posesión de la tierra de acuerdo a sus prácticas consuetudinarias debe ser suficiente para que las comunidades indígenas obtengan el reconocimiento oficial de su propiedad y el consecuente registro (CASO COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI Vs. NICARAGUA. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001). Esa posesión tradicional sólo declara el derecho preexistente, no lo constituye (CASO DE LA COMUNIDAD MOIWANA Vs. SURINAM. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2005); tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que entrega el Estado; y otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, así como a mantener el derecho de propiedad sobre las tierras que, por causas ajenas a su voluntad, han perdido, o de las cuales han salido, aún a falta de título legal. Más aún, según el tribunal con sede en San José, el derecho de propiedad de los pueblos indígenas se extiende, en principio, a las tierras y recursos que usan en forma actual, como también a aquellas tierras de las que fueron despojados y con las que mantienen una relación (CASOS DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI Vs. NICARAGUA. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001, y

COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA Vs. PARAGUAY. Fondo Reparaciones y Costas, 2005).

El Estado tiene el deber de dar «certeza geográfica» a la propiedad comunitaria de los pueblos originarios, identificando, delimitando y demarcando el territorio para poder titularla (CASO DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI Vs. NICARAGUA. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001) y entregarla física y formalmente a la comunidad. Y en caso de que se encuentre en manos privadas, el Estado deberá evaluar su compra o expropiación (CASO COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA Vs. PARAGUAY. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 2006), debiendo —en atención al principio de seguridad jurídica— adoptar las medidas necesarias para reconocer en la práctica los derechos de los indígenas, haciéndolos oponibles ante las propias autoridades estatales y frente a terceros (CASO PUEBLOS KALIÑA Y LOKONO Vs. SURINAM. Fondo, Reparaciones y Costas, 2015) y, de este modo, poder ejercer el control efectivo de su territorio, sin ninguna interferencia externa (CASO PUEBLO INDÍGENA XUCURU Y SUS MIEMBROS Vs. BRASIL, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2018)

Estos estándares jurisprudenciales que acabamos de reseñar deben ser tenidos en cuenta por todos los órganos estatales al cumplir con su deber de ejercer control de convencionalidad, que es función y tarea de toda autoridad pública (CORTE IDH, CASO GELMAN Vs. URUGUAY. Fondo y Reparaciones, 2011).

En el caso de las comunidades Lhaka Honhat, recién veintitrés años después del primer reclamo formal se les traspasó la propiedad. No obstante, la controversia persistía en relación a la demarcación del territorio y el modo de titulación de las tierras, ya que las comunidades todavía no contaban con un título único y común. Peor aún, se conformó un condominio entre comunidades, familias criollas y la propia provincia de Salta sobre los lotes 14 y 55. Específicamente, el Decreto 1498/14 consignó «reconocer y transferir» la «propiedad comunitaria», a favor de 71 comunidades indígenas, de aproximadamente 400.000 ha de los «inmuebles nomenclatura catastral Matrículas N° 175 y 5557 del Departamento Rivadavia», de la provincia de Salta (antes identificados como lotes fiscales 55 y 14) y la «propiedad en condominio» de los mismos inmuebles a favor de múltiples familias criollas; reservar a favor del Estado provincial el 6,34 % de los inmuebles para «uso institucional»; disponer que para la «determinación específica» de los territorios y lotes que correspondan a comunidades criollas y familias indígenas se tendría en cuenta, «como referencia», el mapa realizado por Lhaka Honhat en 1991.

3. La CSJN y los conflictos que involucran a pueblos originarios

El sistema federal de Estado adoptado por nuestro país, implica que exista un doble orden judicial: el federal y el ordinario.

La organización del Poder Judicial de la Nación se establece en el artículo 108 CN, según el cual: El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación. Conforme a esa disposición constitucional, se encuentran vigentes las leyes 27, 48, 4055, el decreto-ley 1285/58, y la Ley 24.050 y sus modificatorias. En estas normas se encuentran precisadas las condiciones que determinan la competencia federal y la organización funcional de los tribunales nacionales y federales del país para la aplicación de todas las ramas del derecho, con excepción del provincial y local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La competencia federal tiene su origen en las atribuciones propias del gobierno de la Nación en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados internacionales y las leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima; y la importancia de su existencia es asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales dictadas en el marco de las facultades legislativas otorgadas al gobierno central, como lo indica el actual artículo 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.

Por ello, debe entenderse que la justicia federal es una justicia de excepción, siendo su ámbito competencial restringido sólo a la resolución de asuntos o causas, en los que se debatan cuestiones

referidas a la aplicación de normas de la Constitución Nacional o de leyes federales. También la competencia federal procede en relación al «lugar» o a las «personas» que expresamente se encuentran estipuladas en la norma constitucional.

La competencia federal instaurada por la Constitución Nacional en sus dos modalidades, originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículo 117) y federal de los tribunales federales inferiores (artículo 116), buscó asegurar que fueran los tribunales de la Nación quienes intervinieran, tanto en la aplicación de la legislación federal, en los procesos donde estuviere en juego un interés federal o nacional (artículo 75, inc. 30), o en las situaciones habilitadas por la condiciones de vecindad o extranjería de los litigantes (PALACIO DE CAEIRO, 2012: 52). A su turno, la Corte Suprema (CSJN), como órgano máximo del Poder Judicial de la Nación, tiene dos competencias bien marcadas: i) originaria y exclusiva, y ii) apelada.

4. La competencia originaria de la CSJN

El artículo 117 CN, en clara alusión a los casos mencionados por el artículo 116 CN, dispone que la Corte Suprema es el órgano con jurisdicción originaria en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente. En tal sentido, la competencia originaria y exclusiva, implica que la

tramitación de los casos que involucren a los sujetos aforados al máximo Tribunal —que la norma taxativamente identifica— deben ser iniciados y terminados ante éste, que actúa como tribunal de origen, resolviendo en única instancia.

En el caso de la competencia apelada, la CSJN ejerce el control de constitucionalidad respecto de decisiones definitivas que emanan de los tribunales federales inferiores y de los superiores tribunales de provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por conducto del recurso extraordinario federal reglamentado por la Ley 48, con el propósito de resguardar la supremacía del bloque de legalidad federal (artículo 31 CN) y convencional (artículo 75, inc. 22 CN).

La interpretación de estos artículos ha llevado a que se debata cuál de estas competencias es la que corresponde cuando están en juego los derechos de los pueblos originarios.

Por un lado, se sostiene que, en tanto la enumeración de los arts. 116 y 117 CN es taxativa, sólo corresponde a la justicia ordinaria entender en las causas que versen sobre conflictos indígenas. De este modo, la CSJN debería declararse incompetente si se le sometiera un caso de esta índole y sólo, eventualmente, resolver algún punto en particular. Así lo hizo la Corte en 2007 en una causa que involucraba al pueblo toba (CSJN, CASO «DEFENSOR DEL PUEBLO C/ ESTADO NACIONAL Y PCIA. DEL CHACO», Fallos 330:4134 y 4590), haciendo lugar a una medida cautelar, porque, ante la falta de alimentos y agua, estaban gravemente amenazados el derecho a la

vida, el derecho a la salud y el derecho a la integridad personal de los miembros de esa comunidad —tutelados por la Constitución Nacional y varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos—, pero sin reconocer su competencia originaria.

Por el contrario, alguna doctrina (RAMÍREZ, 2008: 926) postula que, a partir de la letra del artículo 75 inc. 17 CN que textualmente reconoce «la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos», y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, cuya ejemplaridad puede servir de guía para la resolución de conflictos indígenas en el resto del continente, estos pueblos, al ser anteriores al Estado Nacional y a los estados provinciales, debieran, en el caso argentino, ser asimilados a las provincias —cuya preexistencia es la base de nuestro federalismo— y, por lo tanto, habilitarse la competencia originaria de la CSJN para el conocimiento de sus reclamos. Sólo de este modo, vedando la intervención de los jueces locales —más cercanos a los conflictos de intereses en juego— y con la máxima instancia judicial del país abocándose a la resolución de estas disputas —se sostiene— se garantizaría la efectiva protección de los derechos de los pueblos originarios.

4.1. Las audiencias públicas

Por otra parte, en los últimos años se ha venido valorizando cada vez más el rol de las audiencias públicas como herramienta de participación para la ciudadanía, pero, además, concretamente, desde el punto de vista del proceso, para hacer frente al reclamo de

celeridad en el accionar judicial, lo cual se ve favorecido con la diagramación de instancias orales y también porque ellas resultan útiles para el abordaje de procesos poli-céntricos y colectivos donde hay una multiplicidad de intereses en juego.

Entre las audiencias que ha reglamentado la CSJN, destacamos las convocadas de «manera potestativa» por el tribunal (BENEDETTI & SÁENZ, 2016: 63) en aquellos procesos de marcada relevancia institucional, y en los que las derivaciones de este tipo de casos exceden el mero interés de las partes. En esta clase de audiencias no sólo se privilegia el relato directo de las partes en conflicto frente a los ministros del máximo Tribunal, sino también se engrosan los argumentos de análisis con la participación de los «amigos del tribunal» (*amicus curiae*).

Las audiencias públicas resultan de utilidad para casos como el analizado en este trabajo, al permitir tomar contacto a litigantes y jueces, sobre las cuestiones referidas —en el caso puntual, las peculiaridades de la propiedad indígena— permitiéndose la escenificación de los problemas que generan las tensiones entre las partes en litigio. A partir de 2007 líderes de varios pueblos originarios han sido escuchados en audiencias informativas en varias causas en las que estaban involucrados sus derechos, siendo ésta una valiosa herramienta para el máximo Tribunal, a la hora de decidir y comprender a cabalidad asuntos complejos. No obstante, los testimonios brindados, rara vez han sido tenidos en cuenta en las respectivas sentencias.

Un ejemplo positivo lo observamos en la mega-causa suscitada por el histórico conflicto por los usos y aprovechamientos del río Atuel. En ese caso, el 14 de junio de 2017, actuando la Corte Suprema en ejercicio de su competencia dirimente (artículo 127 CN), expusieron como *amicus curiae* representantes del pueblo rankulche: Carlos Campú, «Gobernador Ranquel» en La Pampa y Pedro Coria, presidente del Consejo Provincial de Lonkos de La Pampa. Ambos pudieron exponer en primera persona ante el máximo Tribunal sobre los efectos adversos que el conflicto interprovincial ha provocado en el ambiente, producto de la falta de agua, y cómo ello ha alterado las condiciones de vida y el sustento de las comunidades indígenas que habitan la zona de la cuenca del río Atuel. A posteriori, en su sentencia del 1 de diciembre, por primera vez el cimero Tribunal reconocía la vinculación de esa comunidad con la problemática debatida (CSJN, CASO «LA PAMPA, PROVINCIA DE VS. MENDOZA, PROVINCIA S/ USO DE AGUAS», Fallos 340:1695).

A pesar de la evidente utilidad de estas herramientas participación, nunca se convocó a este tipo de audiencias en las contiendas judiciales de Lhaka Honhat.

5. La democracia semi-directa en asuntos indígenas

Muy probablemente a causa de que la llamada «Generación del 37» —cuyas ideas fueron fuente directa de la Constitución de 1853—

desconfiaba de las apelaciones populares, el primer texto supremo argentino consagró un sistema exclusivamente representativo, sin prever, al menos expresamente, segmento alguno de democracia semi-directa, como surge, entre otros, de los artículos 1, 22 y 33 CN. Esto recién cambiaría con la reforma constitucional de 1994, cuando, sin afectarse la representatividad como regla y sin tocar las normas constitucionales originales, se incorporaron —de una manera bastante limitada, por cierto— la iniciativa popular legislativa en el artículo 39 CN y la consulta popular —con sus dos variantes, vinculante y no vinculante— en el artículo 40 CN. A esto debe sumarse que, aunque sin mencionarse mecanismos en particular, varios de los instrumentos internacionales que gozan de jerarquía suprema y que, por imperio del artículo 75, inc. 22 CN «deben entenderse complementarios de los derechos y garantías» reconocidos por la Constitución, caracterizan a estas formas de intervención popular como derechos fundamentales. Así, el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A su turno, y como consecuencia de la adopción del federalismo como forma de Estado (artículos 1 y 5 CN), las provincias también pueden establecer instrumentos de democracia semi-directa en sus constituciones para decidir asuntos de índole local. Incluso, muchas lo hicieron

aún antes de que estas herramientas estuviesen contempladas en el texto supremo federal.

En general suelen ser escasas las oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de toma de decisiones estatales, que no sean las de votar en las elecciones de representantes. Por ello, siempre nos hemos manifestado a favor de la inclusión de mecanismos de participación más directa que expresen más genuinamente la voluntad popular, (CENICACELAYA, 2008: 409) que favorecen una democracia de más alta densidad. Ahora bien, si adoptamos un criterio de democracia sustancial y no uno meramente procedimental o formal, no todas las decisiones políticas colectivas pueden estar sujetas a la regla de la mayoría. Según ella, son decisiones colectivas —y, por tanto, vinculantes para todo el grupo— las decisiones adoptadas por, al menos, la mayoría de aquellos a quienes les compete hacerlo. Sin embargo, ésta es una condición necesaria pero no suficiente. Y hasta puede ser una regla no aplicable a todas las situaciones. Así, la supresión de los derechos fundamentales debe estar fuera del alcance de las mayorías (MELO, 2001: 51).

En este orden de ideas, recordemos que la Corte IDH ha señalado que

la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero

régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales,

y que «la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, (...)» (CASO GELMAN VS. URUGUAY. Fondo y Reparaciones, 2011).

Se impone advertir que los derechos y las libertades de las minorías pueden verse amenazados por el uso de los instrumentos de la democracia semi-directa; así ha ocurrido con frecuencia en los Estados Unidos, donde diversas normas discriminatorias han surgido de iniciativas populares o referéndums. Por ello, sostenemos que los derechos de los grupos vulnerables tienen que estar a salvo de las decisiones mayoritarias, so pena de establecerse una dictadura de la mayoría. El procedimiento parlamentario —que descansa sobre el debate público y la negociación colectiva— facilita la defensa de los intereses de las minorías más que el voto directo (BUTLER, DAVID & RANNEY, 1978: 36); aunque también debemos admitir que muchas medidas contra minorías no han sido tomadas por voto popular directo sino por los órganos representantes de la elección popular.

Un claro ejemplo de lo que venimos argumentando es que, en 2005, en pleno proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la provincia de Salta comunicó su decisión de no participar más de ninguna reunión con

las comunidades originarias y someter a un referéndum el destino de los lotes 14 y 55, terminado así, unilateralmente, con el proceso de diálogo y constituyéndose ella en el único órgano habilitado para disponer los mecanismos y las medidas para resolver la entrega de las tierras en disputa. En efecto, por medio de la Ley 7352, reglamentada luego por el Decreto 1492, se convocó a un plebiscito engañoso (bajo la figura de un referéndum vinculante) a los pobladores del Departamento de Rivadavia (27.370 personas según el censo 2001, la mayoría de las cuales ni siquiera habitaba las tierras en conflicto) para que el día 23 de octubre —junto con las elecciones que renovaban las autoridades legislativas nacionales— expresaran su voluntad sobre la entrega de seiscientos cuarenta y siete mil hectáreas a sus actuales ocupantes, tanto indígenas como criollos, y la ejecución de las obras de infraestructura necesarias.

Reunidos en asamblea, treinta caciques que integraban el Consejo General de Caciques de Lhaka Honhat resolvieron rechazar por unanimidad el referéndum en el que se ponía en juego el derecho humano a la propiedad de la tierra indígena de unas seis mil personas, e iniciar distintas acciones legales para frenarlo. La justicia salteña, en un trámite «express» que decidió una acción presentada por un pseudo indígena, ordenó a Lhaka Honhat abstenerse «de realizar acciones tendientes a entorpecer por cualquier vía, el derecho a sufragar en el referéndum convocado para el día 23 de octubre de 2005» (JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA DE LA PROVINCIA DE SALTA -CIRCUNSCRIPCIÓN TARTAGAL-, Expte. N°

61.801/05, «Acción de amparo interpuesta por el Sr. Indalecio Palermo», 07/09/2005).

Lhaka Honhat —con el patrocinio del CELS— promovió una acción declarativa de certeza contra los Estados nacional y provincial a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión, argumentando que «la vigencia de los derechos humanos no puede supeditarse a un referéndum»; y, en concreto, que no se podía someter a discusión el derecho de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas que han habitado desde tiempos ancestrales esas tierras, y que, tal como se consagra en el artículo 75, inc. 17 CN, el Estado debe «garantir y no plebiscitar»; más aún cuando estaba pendiente un proceso ante la CIDH adonde los indígenas llevaron sus reclamos en 1998. Sin embargo, al rechazar la Corte Suprema de Justicia el 27 de setiembre de 2005 la apertura de su instancia originaria *ratione personae* (CASO «ASOCIACIÓN DE COMUNIDADES ABORÍGENES LHAKA HONHAT C/ SALTA, PROVINCIA DE Y OTRO S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA». Fallos 328:3555) la consulta del 23 de octubre no pudo ser frenada y la propuesta del gobierno salteño terminaría imponiéndose con el 95 %.

A la hora de dictar su sentencia el 6 de febrero de 2020 (CASO COMUNIDADES INDÍGENAS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA. Fondo, Reparaciones y Costas, 2020) la Corte Interamericana consideró que no era necesario pronunciarse sobre este referéndum (que había sido objetado por la

CIDH) dado que no tuvo efectos en la contienda, ya que se dictaron normas y emitido actos a posteriori que, prescindiendo del resultado de esa consulta, implicaron el reconocimiento estatal de propiedad de las comunidades indígenas. No obstante, el Tribunal entiende que, en principio, podría ser contrario al respeto al derecho de propiedad comunitaria indígena que se sometiera su reconocimiento a la decisión mayoritaria de la ciudadanía.

Dado lo anterior, expresa que tampoco resultaba necesario examinar los alegatos de los representantes de las comunidades indígenas sobre la presunta afectación, en relación con el referéndum, de los derechos políticos establecidos en el artículo 23 CADH. Es que, si bien es un derecho de los pueblos originarios participar en las decisiones de los asuntos que los afecten, esa participación no debe ser conforme a los procedimientos clásicos de la democracia representativa por ser los mismos insuficientes para proteger a cabalidad sus intereses (RUIZ CHIRIBOGA, 2006: 58). Por el contrario, debe instrumentarse según sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. Así lo ha entendido también la Corte IDH, quien le ordenó a Surinam «asegurar la participación efectiva de los miembros de este pueblo, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción» que se lleve a cabo dentro de su territorio advirtiéndole que para garantizar esa efectiva participación el Estado tiene la obligación de consultar, activamente, a dicha comunidad,

según sus costumbres y tradiciones (**CASO DEL PUEBLO SARAMAKA VS. SURINAM**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2007).

6. Avances y retrocesos en un largo camino de reclamos

Los indígenas de esta zona del Chaco salteño, nucleados hoy en la Asociación Lhaka Honhat, vienen, desde el retorno a la democracia, reclamando al gobierno de la provincia incesantemente por sus tierras.

En 1991, ante un pedido administrativo de las comunidades de que se respetara lo que les «corresponde por derecho», el Gobierno provincial dispone —a través del Decreto No. 2609/91— unificar los lotes 14 y 55, y someterlos a un destino común, con el fin de garantizar el espacio necesario para la supervivencia y desarrollo de todos sus habitantes, comprometiéndose a adjudicar una superficie, sin subdivisiones y mediante un título único de propiedad, a las comunidades aborígenes, en las dimensiones suficientes para el desarrollo de sus modos tradicionales de vida. En esa ocasión, apelando a la memoria de los ancianos, integrantes de 27 comunidades establecieron la dimensión del territorio que tradicionalmente ocupan, identificando en un mapa étnico las áreas de recorrido de cada comunidad y las superposiciones de uso entre comunidades.

Al año siguiente, como adelantamos, las comunidades se organizaron jurídicamente como Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, que en idioma wichí significa «Nuestra Tierra».

En 1995 una comisión provincial creada *ad hoc* recomendó entregar a las comunidades indígenas 2/3 de la superficie total en disputa y 1/3 del territorio a las familias criollas, según procedimientos particulares. Así, según el Decreto 3097/954, para los indígenas se deberían respetar las «áreas de recorrido» de las comunidades con asentamientos en ambos lotes, debiendo la propiedad ser comunitaria, sin subdivisiones y bajo título único. Nada de ello fue concretado y a posteriori, se sucedieron, incluso, varios actos estatales de entrega de propiedad fraccionada; es decir, contrarios a la unidad y continuidad del territorio.

Además de que el Estado no evitó que familias criollas continuaran asentándose en el territorio ancestral y con ello, se fuera agravando el conflicto, en 1999 el Gobierno de Salta a través del Decreto 461/1998 adjudicó nueve fracciones de tierra a falsas comunidades indígenas (CARRASCO & ZIMMERMAN, 2006: 10) en un total de 3.809 ha, y cuatro fracciones a sendas familias criollas, en un total de 4.357 ha, decisión que fue descalificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2004 (CSJN, CASO «ASOCIACIÓN DE COMUNIDADES ABORÍGENES LHAKA HONHAT C/PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SALTA, RECURSO DE HECHO», Fallos 327:2309). Encima,

ello ocurrió aún después de que ya se hubiese acudido a instancias internacionales.

6.1. El conflicto llega a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En 1998, ante la falta de respuestas, tanto del Estado nacional cuanto provincial, la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat —que nuclea a más de cuarenta comunidades— representada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CJDI), presentó una petición contra el Estado argentino ante la CIDH (Petición 12.094) alegando que, a pesar de que tanto la Constitución Nacional cuanto la provincial reconocen a los pueblos indígenas la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y aseguran su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten, a la fecha no se les habían reconocido legalmente estos derechos, no obstante los reclamos realizados por más de una década.

En atención a que Argentina se comprometió formalmente a paralizar todo tipo de obras en el territorio objeto de reclamo realizadas sin consulta a las comunidades afectadas, así como a no continuar con el proceso de entregas parciales de tierras, en 2000 se inició un proceso de solución amistosa (artículos 48/50 CADH).

Entre 2002 y 2005 se llevaron adelante diversas reuniones en las que participaron los miembros de Lhaka Honhat, los gobiernos

nacional y provincial, así como las familias criollas, que también debían obtener una solución al problema territorial, llegándose a algunos acuerdos. No obstante, los indígenas siguieron denunciando acciones en contrario realizadas por funcionarios estatales o por particulares con el consentimiento y/o tolerancia del Estado; agravándose la situación cuando la provincia manifestó su voluntad de someter a referéndum las medidas a adoptar en la zona a la cual se refieren las reclamaciones de Lhaka Honhat, como hemos visto. A pesar de que la CIDH le advierte al Estado argentino que la realización de dicha consulta podía hacer fracasar el diálogo entablado, en cuyo supuesto presentaría el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la provincia siguió entregando tierras a familias criollas, desconociendo el proceso internacional en curso.

Examinada la petición y concluyendo que ésta reunía los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 CADH, esto es, que las comunidades indígenas habían acudido a la justicia del Estado interponiendo todos los recursos legales previstos internamente para la defensa de sus derechos y que habían probado que todos estos recursos se habían agotado, el 21 de octubre de 2006 la CIDH aprobó el Informe de Admisibilidad 78/06. Esta es una etapa preliminar en la cual la Comisión hace una evaluación sucinta de los hechos narrados para ver si constituirían una violación potencial o aparente de un derecho garantizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 48 CADH), sin

implicar prejuizgamiento ni anticipo de opinión sobre los méritos de la petición.

En ese contexto, la Comisión considera que los hechos denunciados por los peticionarios sobre la falta de implementación de una política de demarcación y titulación de tierras por parte de la provincia de Salta, a través de una manera legal respetuosa de la forma de vida de las comunidades, de ser comprobados, podrían constituir violación al derecho de propiedad, pero también a las garantías judiciales, a la libertad de pensamiento y de expresión, en conexión con los derechos políticos, y a la protección judicial (artículos 21, 8.1, 13, 23 y 25 CADH), en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1 y 2 de dicho instrumento interamericano; y, por lo tanto, concluye que tiene competencia para conocer de la denuncia. Casi seis años después, la Comisión ya no tenía dudas respecto de que el Estado efectivamente violó, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat los derechos mencionados. Así, el 26 de enero de 2012 aprueba el Informe de Fondo 2/12, en el que formula varias recomendaciones a la Argentina en relación al derecho de los peticionarios a un territorio indiviso que les permita desarrollar su modo de vida nómada, constituido por tierras que deben ser continuas, sin obstáculos, subdivisiones ni fragmentaciones, y que el Estado les debe adjudicar, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades.

El Estado argentino fue notificado y emplazado a responder sobre las recomendaciones efectuadas, las que se dilataban *sine die*, no obstante, las numerosas prórrogas pedidas y que la CIDH le concedió. De ese modo, entendiendo la Comisión que sólo se ofrecían «perspectivas de implementación en un largo período de tiempo», el 1 de febrero de 2018 somete el caso a la Corte IDH (artículo 51 CADH), el primero en cuestiones indígenas contra Argentina.

6.2. La decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Durante 2019 se realizaron en la sede de la Corte IDH audiencias públicas en las que participaron integrantes de las comunidades, testigos y peritos; el Tribunal, además, recibió escritos de *amicus curiae* de numerosas ONG y centros académicos del continente; y, a pedido de las comunidades de que se realizara una diligencia *in situ*, se efectuó una visita a la zona de conflicto durante la cual se llevaron a cabo reuniones tanto con los indígenas cuanto con familias criollas. Luego los representantes de las presuntas víctimas y Argentina remitieron sus alegatos finales escritos y documentos anexos, y la Comisión sus observaciones finales.

La Corte IDH inició la deliberación el 27 de noviembre declarándose competente para conocer del caso, en los términos del artículo 62.3 CADH, en razón de que Argentina es Estado Parte de la Convención Americana habiendo reconocido voluntariamente la competencia contenciosa de la Corte (Ley 23.054, BO 27/03/1984)

y recordando su reiterada jurisprudencia de que las comunidades indígenas son titulares de derechos protegidos por el sistema interamericano y pueden presentarse ante éste en defensa de sus derechos y los de sus miembros, conforme a su Opinión Consultiva OC-22/16 (Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos), les da ese carácter a 132 comunidades que habitan en la tierra antes señalada como «lotes fiscales 14 y 55» y actualmente identificada con las matrículas catastrales 175 y 5557, del Departamento Rivadavia, provincia de Salta. A su vez, admite que es innegable que los criollos que habitan la zona también son parte, en un sentido material, del conflicto sustantivo relacionado con el uso y propiedad de la tierra, aunque aclara que ella no puede pronunciarse sobre sus derechos. No obstante, recuerda que ha recibido sus testimonios a fin de evaluar las acciones seguidas en el caso y el traslado de dicha población, y a efectos de considerar las medidas de reparación que, al respecto, pudieran corresponder. Respecto al fondo, la sentencia de la Corte IDH dictada el 6 de febrero de 2020 (**COMUNIDADES INDÍGENAS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) Vs. ARGENTINA**. Fondo, Reparaciones y Costas), manifiesta que no está en debate si las comunidades indígenas han mantenido un vínculo ancestral con el territorio ni su derecho de propiedad sobre él, reconocido, además, en distintos actos normativos internos. Según el tribunal interamericano, la controversia sólo refiere a si la conducta estatal ha permitido brindar seguridad jurídica al derecho

de propiedad y su pleno ejercicio sin demoras irrazonables. En este sentido, si bien la Corte IDH valora los avances realizados por el Estado, estima que el reconocimiento jurídico que hizo el Decreto 1498/14 no es todavía suficiente para el pleno ejercicio del derecho de propiedad, que hay tareas de demarcación pendientes, y que falta la concreción de más de un 99 % de los traslados de familias criollas, con lo que se necesitarían ocho años más para completar el proceso. Concluye, además, que Argentina no cuenta con normativa adecuada para garantizar en forma suficiente el derecho de propiedad comunitaria; y que el Estado incumplió su obligación de procurar mecanismos adecuados de consulta libre, previa e informada a las comunidades indígenas afectadas por distintas obras de infraestructura que se realizaron en su territorio.

Luego de advertir que éste es el primer caso contencioso en el que debe pronunciarse sobre los derechos a un ambiente sano, a una alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural, a partir del artículo 26 de la Convención Americana, teniendo en cuenta su interdependencia y considerando las particularidades de los mismos respecto a los pueblos indígenas, la Corte entiende que hubo un impacto negativo relevante en el modo de vida de las comunidades indígenas respecto de su territorio, en razón de distintas actividades que el Estado realizó (rutas, puentes) o toleró (asentamiento de criollos) y por lo que, en consecuencia, debe responder.

El tribunal interamericano expresa asimismo que el Estado argentino es responsable por la violación al derecho a la propiedad, pero también por violar la garantía del plazo judicial razonable en perjuicio de las comunidades indígenas. Ello en razón de que la impugnación judicial por vía de amparo que hiciera Lhaka Honhat en 1999 a una adjudicación de parcelas —luego declarada nula por la CSJN, como dijimos más arriba— demoró ocho años en ser resuelta definitivamente.

A su turno, si bien la Corte IDH entiende que el caso reviste un alto nivel de complejidad y valora algunas acciones realizadas por el Estado hasta el momento, también estima que corresponde fijarle un plazo para que cumpla con la obligación de restituir a las víctimas en el goce de sus derechos, pero que a la vez resulte apto para que ello sea materialmente factible. Así ordena que cada una de las medidas que deban ser realizadas por el Estado, se den en un plazo máximo de seis años a partir de la notificación de la sentencia, debiendo comenzar en forma inmediata, a partir de dicha notificación, las acciones correspondientes para su implementación, la que debe llevar a cabo con la mayor celeridad posible, sin perjuicio del tiempo máximo indicado, y presentando cada seis meses informes de avance.

En consecuencia, la Corte dispone que el Estado debe adoptar y concluir las acciones necesarias a fin de delimitar, demarcar y otorgar un título colectivo que reconozca la propiedad de todas las comunidades indígenas víctimas sobre su territorio (400.000 ha),

debiendo ser un título único para el conjunto de todas las comunidades y relativo a todo el territorio, sin subdivisiones ni fragmentaciones, garantizando el carácter colectivo o comunitario, de administración autónoma, imprescriptible, inembargable, no enajenable ni susceptible de gravámenes o embargos de la propiedad de la superficie indicada y teniéndose en cuenta, como referencia, el mapa realizado por Lhaka Honhat en 1991; también, abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena que puedan afectar su uso o goce por parte de las comunidades víctimas, y no autorizar, tolerar o consentir que terceros lo hagan; y eventualmente, la realización de alguno de esos actos, debería estar precedida de consultas previas adecuadas, libres e informadas; además, hacer efectivo el traslado de la población criolla fuera del territorio indígena, resguardando los derechos de esa población, promoviendo su traslado voluntario, procurando evitar desalojos compulsivos y posibilitando de modo efectivo su reasentamiento sin poder cuestionar el derecho de propiedad comunitaria indígena; y, entre otras medidas más, remover del territorio indígena los alambrados y el ganado perteneciente a pobladores criollos.

Finalmente, aclara que, en virtud de la cláusula federal (artículo 28 CADH) todos estos deberes comprometen al Estado en su conjunto, independientemente de las acciones u omisiones de sus entidades miembro; en este caso, la provincia de Salta. Es que, aunque las unidades federadas se encuentran obligadas a cumplir

con las obligaciones internacionales, el Estado federal será siempre el responsable internacional (DULITZKY, 2014: 693). Así lo han sostenido siempre los dos órganos del sistema interamericano de derechos humanos. En efecto, la CIDH ha señalado en repetidas oportunidades que cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el Gobierno nacional de dicho Estado responde en la esfera internacional por los actos cometidos por agentes de los Estados miembros de la federación (CIDH, Informe N° 2/99, caso 11.509, Manuel Manríquez, México; CIDH, Informe N° 10/0, Caso 11.599, Marcos Aurelio De Oliveira, Brasil; CIDH, Informe N° 35/01, Caso 11.634, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil). A su turno, la Corte IDH, en ejercicio de su competencia contenciosa, ha recordado que, según una jurisprudencia centenaria e invariable, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional (CORTE IDH, CASO GARRIDO Y BAIGORRIA VS. ARGENTINA. Reparaciones, 1998). En el mismo sentido, en una opinión consultiva, sostuvo que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, deben ser respetadas por éstos, independientemente de su estructura federal o unitaria. (CORTE IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99).

El 21 de agosto de 2020 el gobierno salteño publica el Decreto 538/20 creando la Unidad Ejecutora Provincial con el objeto de

coordinar, articular y ejecutar las acciones que resulten necesarias para dar cumplimiento con las disposiciones establecidas por la Corte IDH en el Caso «Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina», con la obligación de consulta previa a los actores involucrados en el proceso de conformidad con las pautas señaladas en el citado fallo, una síntesis del cual se publicaba el 14 de setiembre de 2020 en el Boletín Oficial de la República Argentina.

7. Conclusiones

La reforma constitucional de 1994 introdujo una nueva cláusula en el texto supremo federal a través de la cual se garantizan los derechos de los pueblos originarios, entre ellos, a las tierras que tradicionalmente ocupan. Ello es complementado con otras normas provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, algunas con jerarquía constitucional y otras con rango supra-legal, que han provocado una rica jurisprudencia internacional. En todos los casos, la protección que se asegura tiene en cuenta el derecho consuetudinario de las comunidades y su peculiar modo de relacionarse con sus territorios ancestrales y los recursos naturales existentes en ellos, que hacen a su modo de vida. Ello, en ocasiones, acarrea conflictos con otros pobladores no originarios con quienes comparten territorio y que también merecen la protección estatal. Además, la propiedad de las tierras no puede organizarse de un

modo jurídico «occidental», ajeno a sus tradiciones, sino de manera colectiva.

Argentina ha asumido claros compromisos al respecto. No obstante, rara vez los ha cumplido. El caso de las comunidades del nordeste salteño asociadas bajo la denominación Lhaka Honhat es un ejemplo de ello. Al ser desoídos sus reclamos por sus derechos a lo largo de muchos años en el ámbito doméstico, decidieron acudir al sistema interamericano, culminado este proceso con una sentencia de la Corte IDH en la que se responsabiliza al Estado argentino por la violación de varios derechos de los pueblos indígenas, en especial, por la falta de titulación colectiva de las tierras de las comunidades involucradas.

Ahora falta que las mandas del tribunal interamericano sean cumplidas a cabalidad por todos los responsables de hacerlo; y que los derechos sobre las tierras indígenas sean realizados en todos los casos, no sólo en el de las comunidades Lhaka Honhat.

8. Bibliografía

- BENEDETTI M. Á. Y SÁENZ M. J. (2016). *Las Audiencias Públicas de la Corte Suprema*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BENEDETTI, M. Á. (2018). Herramientas constitucionales para la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas en tiempos de su libre determinación. En J. C. GARCÍA Y R. AUGÉ (coords.). *Derecho Constitucional Indígena. Territorios*, Resistencia: Con Texto Libros, pp. 41-76.

- BIDEGAIN, C. M. (1995). *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- BUTLER, D. Y RANNEY, A. (1978). *Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory*. Washington: A.E.I.
- CARRASCO, M. Y ZIMMERMAN, S. (2006). *Argentina: el caso Lhaka Honhat. Informe 1*. Buenos Aires: IWGIA-CELS.
- CENICACELAYA, M. DE LAS N. (2008). *Participación ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta*. La Plata: Edulp.
- DULITZKY, A. (2014). Artículo 28. Cláusula federal. En C. STEINER Y P. URIBE (coords.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer, pp. 687-705.
- EKMEKDJIAN, M. Á. (1993). *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires: Depalma.
- INAI-UBA (2004). *Relevamiento de los recursos naturales de los lotes fiscales 55 y 14*. Buenos Aires: UBA.
- MELO, M. DE (2001). *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- PALACIO DE CAEIRO, S. B. (2012). *Competencia federal*. Buenos Aires: La Ley.
- QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. Á. Y CENICACELAYA, M. DE LAS N. (2001). *Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- RAMÍREZ, S. (2008). Derechos de los Pueblos Indígenas: Protección Normativa, Reconocimiento Constitucional y Decisiones Judiciales. En R. GARGARELLA (ed.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 911-932.
- RUIZ CHIRIBOGA, O. (2006). «El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el sistema interamericano». *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, 3(5), 43-69.

SAGÜÉS, N. P. (2000). *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires: Astrea.

TORRES RIVAS, E. (1996). Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los derechos humanos. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 370-437.

UNESCO. (2006). *UNESCO and Indigenous People: Partnership to Promote Cultural Diversity*. Paris: UNESCO.

Programa Buenas Prácticas Agrícolas – Suelos Bonaerenses

ALFREDO GUSTAVO DILORETO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA PLATA (UCALP)

adiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

El suelo cumple un rol clave en la producción agropecuaria, por lo que resulta importante mantener su fertilidad. Es en ese marco que el Ministerio de Desarrollo Agrario ha lanzado en el mes de marzo de 2021 el Programa BPN – Suelos Bonaerenses que tiene por objetivo que los productores de cultivos extensivos puedan realizar, mediante la implementación de buenas prácticas agrícolas, un manejo productivo que mejore y conserve los suelos de la provincia de Buenos Aires. Este programa se suma a la profusión de normas que regulan el uso agropecuario del suelo. Quienes accedan a ese programa voluntario obtendrán un incentivo económico que consiste en aportes no reintegrables (ANR) de carácter anual que se calcularán en función de la tasa inmobiliaria rural de entre un 10 % a un 3 % con un tope máximo de 5000 hectáreas. Esto conlleva a analizar las claves del programa y abordar las normas que rigen en materia de suelos.

Palabras clave

Suelo, buenas prácticas agrícolas.

Good Agricultural Practices Program – Buenos Aires Soils

Abstract

The soil plays a key role in agricultural production, so it is important to maintain its fertility; it is in this framework that the Ministry of Agrarian Development has launched in March of this current year the BPN - Buenos Aires Soils Program, which aims to producers of extensive crops can carry out, through the implementation of good agricultural practices, a productive management that improves and conserves the soils of the Province of Buenos Aires, which adds to the profusion of norms that regulate the agricultural use of the soil. Those who access this voluntary program will obtain an economic incentive consisting of non-refundable contributions (ANR) of an annual nature that will be calculated based on the rural real estate rate of between 10 % and 3 % with a maximum limit of 5000 hectares. This leads to analyzing the keys of the program and addressing the rules that govern soils.

Keywords

Soil, good agricultural practices.

1. Introducción

El suelo cumple un rol clave en la producción agropecuaria, por lo que resulta importante mantener su fertilidad, que es la resultante de procesos físicos, químicos y biológicos que ocurren en él y que, como señalaba el Prof. Vivanco, la actividad agraria consiste esencialmente en la acción humana intencionalmente dirigida a producir con la participación activa de la naturaleza y a conservar las fuentes productivas naturales (VIVANCO, 1967).

En el suelo existen procesos que atentan contra su capacidad productiva, como las erosiones hídricas o eólicas u otras, como la degradación, que pueden ser controladas.

Es en esa concepción, que la provincia de Buenos, al aprobar el Código Rural por el Decreto Ley 7616/70 (BO 10/8/70) —que derogó el sancionado en 1865—, se enmarcó en un conjunto jurídico que pretendió responder no sólo al derecho agrario sino también al derecho de los recursos naturales y al no bastar la noción de producción agrícola y sus aspectos regulativos, también abarcó la regulación de la naturaleza tanto para el productor como para el no productor. Además de regular el agua, la flora y la fauna, en el Libro Primero se incluyó la regulación del suelo y se facultó al Poder Ejecutivo para realizar e imponer prácticas de conservación convenientes en supuestos críticos (PIGRETTI, 1983), regulación que es luego incluida en el código actualmente vigente aprobado por el Decreto Ley 10.081/83.

Como consecuencia de ello, es que la política de suelos debe desterrar totalmente las prácticas que conducen a la erosión, agotamiento, degradación y decapitación mediante la divulgación de las técnicas de manejo y conservación en todos los niveles de la población, favoreciendo la acción protectora concertada de los propietarios y tenedores de predios (CATALANO, 1997).

En ese marco, no obstante la profusión de normas que regulan el uso agropecuario del suelo y que luego brevemente referiremos, es que durante el mes de marzo de 2021 el Ministerio de Desarrollo

Agrario —al que la Ley de Ministerios 15.164 entre otras materias le acuerda la facultad de entender en el régimen general de la tierra rural— ha anunciado la creación del Programa BPN - Suelos Bonaerenses, cuyo objetivo es que los productores de cultivos extensivos puedan realizar un manejo productivo que mejore y conserve los suelos de la provincia de Buenos Aires, a través de la implementación de buenas prácticas agrícolas.

2. Buenas Prácticas Agrícolas

Según la Cámara de Sanidad Agrícola y Fertilizantes (CASAFE), las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) son un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a asegurar la protección de la higiene, la salud humana y el medio ambiente, mediante métodos ecológicamente seguros, higiénicamente aceptables y económicamente factibles.

A su vez, FAO las define como 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.

De ellas, se advierte que no es común abordar el tema de las buenas prácticas agrícolas desde la óptica de la gestión ambiental y de cómo se afectan los recursos naturales involucrados, por lo que

la mayoría de los protocolos y normativas resaltan la inocuidad y salubridad del producto para con el hombre, relegando el impacto sobre el ambiente a un segundo plano (AAPRAESID, s/f).

Estas prácticas surgen como una respuesta a los desafíos que plantea el crecimiento poblacional y el consiguiente aumento de la producción de alimentos, que posibilite cubrir sus necesidades nutricionales y que tienen como objetivos asegurar la inocuidad de los alimentos, obtener productos de calidad acordes a la demanda de los consumidores, de manera que permitan una agricultura sustentable, y una mejor gestión de los recursos naturales que contribuyan a la seguridad alimentaria, el acceso a alimentos suficientes inocuos y nutritivos.

A esta altura y siguiendo al Prof. Pastorino, se puede distinguir entre suficiencia alimentaria y seguridad alimentaria, ya que la primera refiere a las necesidades calóricas básicas, es decir, principalmente a los aspectos nutricionales de los alimentos, mientras que la segunda hace referencia a los valores de calidad nutricional e higiénica y también a que los alimentos sean seguros (PASTORINO, 2011).

Con la expresión *buenas prácticas agrícolas* se hace referencia a una forma de producir y procesar los productos agropecuarios en la que los procesos de siembra, cosecha y poscosecha cumplan con los requerimientos de una producción sana, segura y amigable con el ambiente, de forma que promuevan que los productos no dañen la salud humana y animal, producir de forma en que se proteja el

ambiente evitando su degradación, que protejan la salud y la seguridad de los trabajadores y tengan en cuenta el buen uso y manejo de los insumos.

Su implementación no sólo persigue alimentos aptos para el consumo humano, sino también el acceso a mercados cada vez más exigentes y competitivos como también para diferenciarlos en el mercado interno.

Aparecen así pautas contenidas en guías, códigos, manuales y normas de carácter voluntario como las denominadas Buenas Prácticas Agrícolas (VICTORIA, 2016).

3. Programa Buenas Prácticas Agrícolas – Suelos Bonaerenses

Tal como se indicara arriba y de acuerdo a los datos que surgen de la página web del Ministerio, a través del programa lanzado, quienes accedan a él obtendrán un incentivo económico que, conforme al nivel de cumplimiento de las recomendaciones y pautas establecidas y a la superficie de tierra que se trabaja en el marco de las BPA, consistirá en aportes no reintegrables (ANR) de carácter anual que se calcularán en función de la tasa inmobiliaria rural de hasta un 10 % para quienes produzcan en hasta 600 ha, de hasta un 6 % para quienes produzcan entre 600 y 1000 ha y hasta un 3 % para quienes produzcan desde 1000 ha en adelante con tope máximo en 5000 ha.

Las condiciones para acceder al Programa son la presentación de un análisis de suelos —donde el Ministerio asumirá el costo de hasta cuatro análisis por productor— y el diseño de un Plan de Manejo Trienal, a partir de los conocimientos edáficos del establecimiento, que debe contemplar como requisitos excluyentes la rotación de cultivos con balance positivo en la fijación de carbono, prever la erosión hídrica y/o eólica, para lo que se podrá usar cultivos de cobertura y contener un plan de trabajo tendiente a la reducción paulatina en el uso de agroquímicos. Asimismo, el Ministerio verificará el cumplimiento del Programa y especialmente constatará que el productor acredite la utilización de receta agronómica, además de capacitación y actualización de los aplicadores mediante los certificados correspondientes.

En cuanto a la receta agronómica implementada por la Ley 10.699 modificada por la Ley 15.078, que regula la utilización de agroquímicos para los definidos como de uso y venta profesional y uso y venta registrada que sólo pueden ser adquiridos y aplicados mediante esta, debe ser confeccionada por un ingeniero agrónomo matriculado (DILORETO, 2011), teniendo en consideración que por la Resolución N° 161/2014 se aprueba la implementación de la Receta Agronómica Obligatoria Digital.

Por otra parte, y de manera complementaria, pero no excluyente, recomienda realizar acciones en torno a los siguientes ejes: procedencia de semillas; seguridad, higiene y salud ocupacional;

capacitación; mantenimiento de maquinaria; gestión de procesos; gestión de residuos y agricultura de precisión.

Para el cumplimiento del objetivo perseguido se habilita el registro de los productores para quienes acrediten el cumplimiento de la totalidad de los requisitos excluyentes y complementarios, los que recibirán el 100 % del aporte no reintegrable y si se cumplen solo con los requisitos excluyentes recibirán el 75 %; quienes cumplan con los requisitos excluyentes y con una parte de las prácticas recomendadas, recibirán el 75 % a lo que se sumará el porcentaje correspondiente al nivel de cumplimiento efectuado de acuerdo con los ejes previstos.

4. Regulación del suelo en la provincia

Tal como se señalara, referiremos brevemente la legislación actual en materia de suelo rural, en virtud de resultar una competencia provincial la regulación del uso y conservación de los recursos naturales, en virtud de lo prescripto en los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional y en el artículo 28 de la Constitución de la provincia.

Ante ello, y al ser el territorio y su gestión una materia eminentemente local, la Ley 8912 (TO 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, la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección del efecto de los ya producidos (art. 2º, inc. 1 y 2).

Para ello, clasifica el territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias, y define como rural a aquella que comprende 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, 2017).

En cuanto al suelo para el uso agrícola, el Código Rural de la provincia de Buenos Aires aprobado por el Decreto Ley 10.081/83 (BO 6/12/83), en su art. 47, declara de interés público en todo el territorio de la provincia la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva y, para su aplicación, el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados (art. 48).

A ese fin, entiende por erosión el proceso de remoción y transporte notorios de las partículas de suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento, que determinaran la pérdida de su integridad; por agotamiento la disminución notoria de la aptitud

productiva intrínseca del suelo por excesiva extracción de nutrientes y sin su debida reposición y por degradación (salinización, alcalinización y acidificación), 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.

El contralor de la conservación del suelo se halla en cabeza del Ministerio de Desarrollo Agrario, el que se halla facultado para efectuar el relevamiento edafológico del territorio de la provincia y establecer la aptitud de las tierras para agricultura, ganadería, bosque y reserva, determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de suelos, establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, ejecutar obras imprescindibles de conservación del suelo que por razones de magnitud o localización quedan excluidas de la acción privada, asesorar en la ejecución de trabajos de conservación del suelo agrícola y propender a la formación de una conciencia conservacionista desde la enseñanza elemental.

En caso de existir alguna de esas patologías, el propietario u ocupante legal de un predio está obligado a denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos, ejecutar los planes oficiales de prevención y lucha contra la erosión, degradación y agotamiento de los suelos que se establezcan y realizar en su predio los trabajos necesarios de lucha contra la erosión o degradación por salinización tendientes a evitar daños a

terceros (art. 53); si los trabajos no se llevaran a cabo, el organismo competente emplazará al propietario u ocupante legal a ejecutarlos. Vencido el término del emplazamiento, en caso de no haberse efectuado tales trabajos y salvo razones de fuerza mayor, procederá a realizarlos por cuenta y riesgo del responsable, sin perjuicio de las sanciones que reglamentariamente se establezcan (art. 54).

Su incumplimiento, conforme se prevé en el Decreto 271/78 (BO 1/6/78), reglamentario de la Ley de Faltas Agrarias (Decreto Ley 8785/77 BO 15/5/77) podrá ser sancionado con pena de multa de hasta diez (10) sueldos al propietario y ocupante legal de un predio que no denunciare la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos y con pena de multa de hasta cien (100) sueldos, sin perjuicio de las penas accesorias que pudieren corresponder, al que no ejecutar planes oficiales de prevención y lucha contra la erosión, degradación por salinización, tendientes a evitar daños a terceros y con pena de multa de hasta cincuenta (50) sueldos, la falta a los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, referentes a las prácticas o técnicas que deberán cumplimentar los titulares de dominio, al realizar sus explotaciones agropecuarias para la conservación de la propiedad rural (arts. 9 y 10).

Por otra parte, también podrán declararse de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras de propiedad privada erosionadas, agotadas o degradadas o que en ellas se hallen dunas, médanos, lagunas permanentes o estén ubicadas en las nacientes de los ríos. Su disponibilidad queda circunscripta única y exclusivamente a la

aplicación de planes de recuperación y su explotación deberá efectuarse bajo regímenes conservacionistas. El Poder Ejecutivo concretará la expropiación mediante el régimen legal vigente (Ley 5708 TO por Decreto 8523/86).

Finalmente, el Poder Ejecutivo podrá prohibir o limitar temporariamente la decapitación del suelo agrícola para fines industriales cuando ello implique riesgo para el mantenimiento de reservas hortícolas vecinas a centros urbanos, entendiendo por decapitación la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que anula sus condiciones naturales para la producción agrícola, que no tiende a evitarlo ni a su recomposición como ahora lo exigen las normas constitucionales y la Ley 25.675 (PASTORINO, 2011), pudiendo ser sancionados con pena de multa de hasta doscientos (200) sueldos, quienes infringieran la prohibición o limitación temporaria de la decapitación del suelo agrícola para fines industriales, cuando haya sido declarada por el Poder Ejecutivo (art. 8, Decreto 271/78).

Además, en 1995 se sanciona la Ley 11.723 (BO 22/12/95), la que conforme con el artículo 28 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio, asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica (art. 1).

La referida norma, en su Capítulo II —Del Suelo— en el artículo 45 determina que, entre otros, los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo serán los siguientes: implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de su capacidad productiva; implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas y un tratamiento impositivo diferenciado.

Por su parte, la autoridad provincial de aplicación, en este caso el OPDS, deberá efectuar la clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas, el establecimiento de normas o patrones de calidad ambiental y la evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso.

Asimismo al prever los instrumentos de la política ambiental, del planeamiento y ordenamiento ambiental en el capítulo III, determina que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta la naturaleza y características de cada bioma; la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos; la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general y las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades

económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales. Esto también será aplicable a las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general.

5. Conclusión

En la provincia de Buenos Aires, sus características climáticas 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 desarrollan y que en muchos casos se requiere la ampliación de tierras para el aumento de las fronteras agrícolas en que éstas se llevan a cabo, por lo que resulta necesario adoptar medidas que puedan prevenirlas.

Por ello, a partir de esta etapa que se abre a la regulación específica de distintas actividades y que se llevan a cabo en el territorio provincial, siendo que la política agraria se trata de orientar, ordenar y encauzar la actividad agraria hacia el logro de fines determinados, entre ellos, la conservación de los recursos naturales y de los bienes productivos en general y el aumento racional de la producción agraria, conforme los fines de la política agraria, postulados por el Prof. Vivanco (VIVANCO, 1967).

En consecuencia, y no obstante la profusión de normas existentes que regulan el uso del suelo agropecuario con carácter coercitivo, se suma ahora el programa de BPA-Suelos Bonaerenses lanzado recientemente y que con carácter voluntario ofrece a los productores un incentivo económico a través de aportes no reintegrables a quienes se sumen, poniendo el eje en la conservación del suelo.

Su implementación coadyuvará a brindar respuestas que permitan mitigar los efectos de las actividades desarrolladas sobre el suelo rural, con el objeto de posibilitar un desarrollo sustentable en las distintas actividades productivas que se llevan a cabo en la provincia.

Asimismo, con su implementación en el desarrollo de las diversas actividades que se llevan a cabo en el territorio provincial, debería promocionarse la comercialización de los frutos o productos obtenidos mediante el empleo de técnicas conservacionistas mediante identificaciones de origen efectuadas con contralor oficial que conlleven una diferenciación de ellos, generando así un agregado de valor que pueda fomentar ese tipo de prácticas y el acceso a nuevos mercados con una mayor sensibilidad ambiental.

6. Bibliografía

CATALANO, EDMUNDO F., BRUNELLA, MARÍA ELENA, GARCÍA DÍAZ (H), CARLOS J., LUCERO, LUIS A. (1998). *Lecciones de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales*. Buenos Aires: Zavallía Editor.

DILORETO, ALFREDO GUSTAVO (2011). «Provincia de Buenos Aires». En Pastorino, Leonardo F. (dir.). *Derecho Agrario Provincial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

DILORETO, ALFREDO GUSTAVO (2017). El ordenamiento territorial en las leyes bonaerenses recientes de feedlot y conservación y manejo sostenible de los bosques nativos. IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, (Salta 2017). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60388>>

PASTORINO, LEONARDO F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

PIGRETTI, EDUARDO ANTONIO (1983). *Código Rural de la Provincia de Buenos Aires y Normas Complementarias*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2016). «Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para la Agricultura Familiar (AF)». XI Encuentro del Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario, Argentina.

VIVANCO, ANTONINO (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Tomo I. La Plata: Ediciones Librería Jurídica.

Páginas web:

ASOCIACION ARGENTINA DE PRODUCTORES EN SIEMBRA DIRECTA:
<<https://www.aapresid.org.ar/>>

BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS-SUELOS BONAERENSES:
<https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/programas/bpa_suelos_bonaerenses>

CÁMARA DE SANIDAD AGROPECUARIA Y FERTILIZANTES (CASAFE):
<<https://www.casafe.org/>>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO):
<<http://www.fao.org/home/en/>>

Suelos agrarios bonaerenses y una endémica procrastinación estatal

JUAN CARLOS ACUÑA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

jurisager965@gmail.com

Resumen

En Argentina, y en la provincia de Buenos Aires, el suelo agrario es el recurso natural de uso productivo más postergado en la agenda de las políticas públicas activas, nacionales y muchas provinciales instrumentalmente inoperativas, para el uso y manejo sostenible de los suelos agrarios en producción y desarrollo de eventuales estrategias de recuperación de su capacidad productiva en áreas afectadas por distintos niveles de degradación por la acción antrópica. Podemos afirmar que nos enfrentamos a una insoluble dificultad para el uso y manejo productivamente sostenible de los suelos agrarios, no tanto por la ausencia de normas jurídicas y técnicas vigentes, sino fundamentalmente por la inacción pública técnico-instrumental para ejecutarlas materialmente en el territorio. El escenario descrito reconocería primigenia causa en la endémica procrastinación estatal, provincial y nacional, para implementar acciones de normas jurídicas y técnicas dispuestas y de plena vigencia, para determinar distritos de conservación por niveles de degradación, adoptar una política de afectación de recursos presupuestarios, constituir una unidad de gestión público-privada desconcentrada con capacidades de gestión técnica, económica y financiera, de fondos públicos afectados por ley, bajo el control y auditoría de los organismos de la Constitución bonaerense y de las normas de Derecho Público

vigentes para materializar el desarrollo, de una acción público-privada, de conservación y recuperación de suelos agrarios afectados.

Palabras clave

Recursos naturales, suelo agrario, conservación, degradación, acción pública y acción privada.

Buenos Aires agrarian soils and an endemic state procrastination

Abstract

In Argentina and in the Province of Buenos Aires, agricultural land is the most postponed natural resource for productive use on the agenda of active, national and many provincial public policies that are instrumentally inoperative, for the sustainable use and management of agricultural soils in production and development of eventual strategies for the recovery of their productive capacity in areas affected by different levels of degradation due to anthropic action. We can affirm that we face an indissoluble difficulty in the use and productively sustainable management of agricultural soils, not so much due to the absence of current legal and technical standards, but mainly due to the technical-instrumental public inaction to materially execute them in the territory. The described scenario would recognize the original cause in the endemic state, provincial and national procrastination, to implement actions of legal and technical norms arranged and in full force, to determine conservation districts by levels of degradation, adopt a policy of allocation of budgetary resources, constitute a decentralized public-private management unit with technical, economic and financial management capacities, of public funds affected by law, under the control and audit of the bodies of the Buenos Aires constitution and of the current Public Law norms to materialize the development, of a public-private action, of conservation and recovery of affected agricultural soils.

Keywords

Natural resources, agricultural land, conservation, degradation, public action and private action.

1. Introducción

El suelo agrario integra el género de los «recursos naturales» a los que se ha definido como «los bienes o medios de subsistencia que nos proporciona la naturaleza», agregando que «el término se refiere también a las fuentes que suministran estos bienes» (DUQUE CORREDOR, cita de CARROZZA *et al.*, 1990), integrando al suelo agrario como «fuente» de creación de valor; se ha sostenido que no todos los bienes naturales son «recursos naturales» y que representen un fin «utilitario de la naturaleza» como puede ser la «fauna silvestre» (PASTORINO, 2009).

Su importancia de «fuente de creación de valor» es recogida en el Plan de Acción del Programa País, celebrado en 2016, entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Argentina, que señala, entre los desafíos,

la gestión sostenible de los recursos naturales, dado el creciente aumento de los niveles de contaminación, erosión del suelo y pérdida de biodiversidad (Fundación Vida Silvestre Argentina, 2012) y una mayor variabilidad climática, con mayor frecuencia de sequías e inundaciones atribuible al mayor impacto del cambio climático (Secretaría de Ambiente

y Desarrollo Sustentable, 2015) (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015).

El Plan de Acción celebrado agrega:

El PNUD colaborará con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Agroindustria para definir y poner en marcha mecanismos de pago por los servicios de los ecosistemas y adoptar medidas para revertir la pérdida de recursos naturales, hacer un uso sustentable del suelo y preservar los recursos hídricos, a través de la implantación de sistemas de planificación territorial y planes de gestión sostenible de los recursos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015).

En Argentina y en la provincia de Buenos Aires, el suelo agrario es el recurso natural de uso productivo más postergado en la agenda de las políticas públicas activas, nacionales y muchas provinciales, instrumentalmente inoperativas para el uso y manejo sostenible de los suelos agrarios en producción y desarrollo de eventuales estrategias de recuperación de su capacidad productiva en áreas afectadas por distintos niveles de degradación por la acción antrópica.

No puede obviarse que, globalmente, la cuestión del deterioro progresivo de la aptitud y capacidad productiva de los suelos agrarios, como fuente de producción del 95 % (FAO, 2015) de los alimentos que consumen los habitantes del planeta, nos coloca frente a un gran dilema pues

un razonamiento elemental y una aritmética simple son suficientes para percatarnos que el ambiente se deteriora y que los recursos naturales se

agotan. Y que, mientras eso ocurre, necesitamos cada vez más alimentos para satisfacer la demanda de una población humana que se multiplica a tasas preocupantes (VIGLIZZO, 2017).

Indicadores de organismos internacionales señalan que entre el año 1600 y 2020 el crecimiento demográfico global se habría incrementado en un 1.500 %.

Por la organización política institucional de Argentina, son las provincias, preexistentes al Estado Federal, quienes detentan el «dominio originario de los recursos naturales», de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional (CN) y es deber estatal y de sus autoridades es proveer «a la utilización racional de los recursos naturales...», según la manda del artículo 41 de la CN. A ello debe agregarse, en territorio bonaerense, que la autoridad provincial «deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos...» (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 28).

El concepto de *racionalidad teórica formal* está consagrado; aún es inmadura y testimonial, la «racionalidad técnica o instrumental» (LEFF, 1994) con irresuelta construcción y desarrollo de instrumentos económicos, jurídicos y técnicos para plasmar las acciones constitucionalmente establecidas.

Considero apreciable describir, previa y concisamente, el contexto de uso y manejo productivo, de los suelos agrarios bonaerenses, con datos que surgen de los censos nacionales

agropecuarios, indicadores científicos-tecnológicos y la caracterización edafológica de los suelos agrarios bonaerenses y su potencial exposición a procesos de degradación por erosión hídrica, eólica, pérdida de materia orgánica, acidificación y contaminación por excesivo uso de fitosanitarios y fertilizantes de síntesis química.

Es este contexto el que debe ser previamente considerado para avanzar, racional y analíticamente, hacia un sistema jurídico operativamente eficaz y eficiente, en materia de conservación o recuperación de suelos de uso agroproductivo. La etapa siguiente es examinar las normas jurídicas bonaerenses vigentes, para identificar las acciones públicas instrumentales, que promuevan la acción pública y acción privada conservacionista de los sujetos agrarios en el uso y manejo productivo del recurso natural suelo; paralelamente, examinar normativamente el rol y funcionamiento de las distintas áreas estatales, con incumbencia temática sobre suelos, superposición o atomización competencial que enervan un acción pública intrainstitucional coordinada en el territorio bonaerense.

En ámbitos legislativos y ejecutivos bonaerenses, muchas veces, se ha atribuido a la «falta de ley» la ausente acción pública, esta cuestión la abordaremos revisando el sistema jurídico bonaerense relacionado con una multiplicidad de normas en materia de uso sostenible de los recursos naturales en general y de los suelos de uso agrario en particular, procurando respuesta a un interrogante

central: ¿El problema es falta de ley o grave falla instrumental y ausente presupuestación estatal para la ejecución de leyes bonaerenses vigentes?

2. Los suelos agrarios bonaerenses y la estructura productiva

La provincia de Buenos Aires posee una superficie total de algo más de 30 millones de hectáreas (ha), de las cuales se registraría una superficie de 23,6 millones de ha de suelos de uso agrario para agricultura y ganadería (CNA, 2018); la diferencia de 6,5 millones de ha está constituida por la ocupación de cursos naturales de aguas superficiales (ampliado por las líneas de riberas), canales hidráulicos, lagunas, rutas, caminos rurales y por ocupaciones urbanas o residenciales extraurbanas.

Las estructura social agroproductiva bonaerense comprende 36.800 establecimientos agropecuarios (EAP-CNA, 2018); respecto de la ocupación con cultivos agrícolas se registraba, a 2018, una superficie de 11,2 millones de ha, registrando el 47,5 % del total de la superficie de suelos de uso agrario bonaerense. Debe advertirse que sobre el mismo suelo se registraba de primera ocupación de 10 millones de ha (cultivos forrajeros y agrícolas extensivos de primera otoño-invernales) y 1,2 millones de ha de cultivos agrícolas extensivos de segunda ocupación (cultivos agrícolas primavero-estivales sobre superficies de cultivos otoño-invernales).

Debe contemplarse que las superficies anuales por destino de cultivos experimentan habituales variaciones según condiciones ambientales proyectadas («aguas verdes» y clima) y las tendencias de los precios de mercado de cada producto agrario que, en cada ciclo agrícola, evalúan y resuelven los sujetos agrarios con eventual influencia de estímulos o desestímulos de la políticas tributarias nacionales y provinciales para el sector agrario.

Al 2018, la provincia de Buenos Aires registraba una superficie cultivada con cereales para grano (maíz, trigo, cebada, centeno, sorgo, avena) de 3,9 millones de ha; oleaginosas (principalmente soja y en menor medida girasol) 4,5 millones de ha; cultivos industriales y legumbres 20,3 millones de ha y forrajeras (especies anuales y perennes) 2,6 millones de ha; es común en las creencias y percepciones de muchos sectores urbanos que la provincia de Buenos Aires está «sojizada» (más allá que en alguna microrregión pueda registrarse monocultivo en soja o trigo); los datos, del CNA 2018 compartidos, nos indicarían que estas creencias y percepciones estarían dissociadas de la realidad pues, de la superficie bonaerense de cultivos agrícolas total de 11,2 millones de ha, el 40 % se aplicó a cultivos de oleaginosas, el 35 % cereales para grano, el 23 % de cultivos forrajeros y 2 % para cultivos industriales y legumbres.

La provincia de Buenos Aires registra heterogeneidad en la estructura física, química, minerológica y biológica de los suelos por causas naturales en su conformación geológica, estructura

expuesta a cambios por la actividad antrópica para fines productivos.

La provincia integra la ecorregión pampeana donde se verifican seis diferentes órdenes de suelos, de los once órdenes de suelos según clasificación taxonómica de todo el territorio nacional; en casi el 80 % de la provincia de Buenos Aires predomina el orden de los molisoles (si bien con subórdenes, grupos, subgrupos y series diferenciadas), suelos de color oscuro, con altos a medios contenidos de materia orgánica; este orden taxonómico comprende los suelos más fértiles ya que se encuentran en zonas cálidas a templadas, con altos contenidos de arcillas y buena cantidad de cationes que forman bases y sales nutritivas para las plantas, presentan texturas pesadas y debido a condiciones de mecanización continua los hace susceptibles a procesos de compactación.

Debe sí concederse que la fertilidad natural de los molisoles, bajo cultivo, está sometida a variabilidad por desbalances entre extracción de macronutrientes, que nutricionalmente requieren las plantas para su nacimiento, desarrollo y maduración de los frutos del cultivo, y la reposición parcial a través de fertilizaciones predominantemente de síntesis química.

El clima, material originario, relieve, biota y edad-tiempo son los factores generadores de los suelos y de la interrelación y/o acción individual de cada uno de ellos y del conjunto se definen sus caracteres mineralógicos, morfológicos, físicos, químicos, fisicoquímicos y biológicos (SCOPPA & DI GIACOMO, 1998).

El Instituto de Suelos del Centro de Investigación de los Recursos Naturales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) clasifica el territorio provincial bonaerense en diecisiete regiones naturales; esta multiplicidad es indicador de la necesidad de desarrollar e implementar distintas estrategias cuyo primer insumo, para diseñar y construirlas, es el conocimiento científico-tecnológico para luego avanzar en el diseño de las normas jurídicas y técnicas regulatorias de «uso del suelo agrario» que deben operar como directrices procedimentales, de base científica, para el ordenamiento ambiental territorial participativo por aptitud y capacidad productiva de los suelos, protocolos técnicos por tipo y grado de vulnerabilidad, buenas prácticas conservacionistas y el desarrollo e implementación de políticas públicas activas de incentivos o desincentivos (económicos, financieros, fiscales), al sujeto agrario, para el uso y manejo sostenible del recurso suelo con fines productivos.

El uso productivo del suelo agrario no sólo beneficia a la economía privada sino también y, sensiblemente, en el caso de Argentina y de la provincia de Buenos Aires, a la economía estatal a través de los sistemas tributarios nacional, provincial y municipales; en el caso bonaerense, la participación del Estado en la renta agraria, a marzo de 2021 (FADA, 2021), representaba el 61 % promedio del ingreso bruto por producto agrícola extensivo. De este porcentaje y por cultivo, la participación del Estado, en sus tres niveles, registraba a nivel bonaerense el 66,7 % en soja, el

50,7 % en maíz, el 61,4 % en trigo y el 45,5 % en girasol. Debe complementarse que «los impuestos nacionales no coparticipables», a las provincias, representan el 66,8 % del total de impuestos que afronta una hectárea agrícola bonaerense. La composición central de estos impuestos son los derechos de exportación, a los que se le suma el impuesto a los créditos y débitos bancarios (FADA, 2021).

3. El suelo agrario en las normas jurídicas bonaerenses

A modo de sintética reseña debemos recordar las siguientes normas en nuestro ordenamiento jurídico provincial:

3.1. Ley 5.564/1950

El antecedente normativo más lejano citado es el «plan de lucha contra la erosión», si bien de focalización territorial parcial, lo encontramos en esta ley que afectó recursos, a través de emisión de títulos de la deuda pública provincial, para obras de desviación de las aguas de la cuenca del arroyo Vallimanca hacia las lagunas de Guaminí, Adolfo Alsina y Trenque Lauquen; sin duda una obra hidráulica no sólo para evitar erosión hídrica de los suelos sino también liberar tierras para uso productivo; la situación de esta área sigue padeciendo recurrentes conflictos originados por fenómenos naturales. Esta obra queda comprendida en la subcuenca del Canal 16 tributario de la cuenca del Salado y si bien registró rediseños, adecuaciones y reconducciones, no ha resuelto

los conflictos, no sólo entre privados sino también entre niveles estatales públicos jurisdiccionales e interjurisdiccionales.

3.2. Ley 8.912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos

Entre sus objetivos, determina: preservación y mejoramiento del medio ambiente, la proscripción de acciones degradantes del medio ambiente y la corrección de las ya producidas, posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales (confr. art. 2).

Esta ley está más orientada a regular áreas urbanas, residenciales extraurbanas y complementarias y determinar los factores de ocupación de suelos y factores de ocupación total por construcciones tanto en zonas urbanas como en residenciales extraurbanas; la autoridad de aplicación es la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial que depende del Ministerio del Gobierno bonaerense.

3.3. Ley 9.867/1982 de Adhesión a la Ley Nacional Convenio 22.428/1981 de Fomento de la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos

La Ley nacional 22.428 integra el género de las llamadas «leyes convenios» o de «adhesión», por las provincias, si bien ha sido

calificada de innecesaria «adhesión» pues se trata de una «ley de fomento» y no posee «normas de poder de policía» (PASTORINO, 2009). Es designada como autoridad de aplicación el Ministerio de Asuntos Agrarios, hoy Ministerio de Desarrollo Agrario.

Declara de Interés General la acción privada y pública; realización de obras y promoción de la investigación y experimentación, creación de Distritos de Conservación de Suelos; propiciar la constitución de Consorcios Voluntarios de Conservación; diseño y ejecución de programas y planes de inversiones y gastos; incentivos fiscales provinciales a los productores consorciados; créditos de Fomento del Banco de la Nación Argentina; subsidios porcentuales del Estado; exenciones impositivas; otorgamiento de beneficios con inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble del predio rural beneficiario; sanciones por incumplimientos (reintegros), responsabilidad solidaria de los asesores técnicos de los planes en caso de falseamiento de datos.

La norma nacional tuvo aplicación entre 1983 y 1991, año de reforma del Estado que desfinanció el sistema que se integraba con el 0,02 % del presupuesto nacional (que a 2021 representaría la suma de 1.700 millones de pesos) más los aportes de las provincias adheridas, créditos a tasas subsidiadas para obras de conservación y exenciones impositivas a los sujetos agrarios consorciados.

En la provincia de Buenos Aires, hacia 1987, se encontraba bajo el sistema de la ley 22.428, una superficie de 2,3 millones de ha, 9 distritos de conservación y 18 consorcios de productores agrarios.

3.4. Código Rural de la Provincia de Buenos Aires Ley 10.081/1983: Título III –Conservación de la Propiedad Rural– Capítulo Único Ámbito Público y Privado

«Declara de interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola» (art. 47) la disposición aclara «entendiéndose por tal», refiriéndose a la conservación, «el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva». Establece como pauta técnica «el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados» (art. 48).

Debe recordarse que la provincia de Buenos Aires, además de sancionar el primer código rural de argentina en 1865, en materia de acción pública y privada conservacionista del suelo agrario, reconoce el primer antecedente integral de abordaje por el código rural Ley 7.616/1970, reemplazado por la Ley 10.081/1983 cuyo artículo 49 es reproducción literal del art. 49 de la ley 7.616, que disponía:

El Poder Ejecutivo, por intermedio del organismo competente, controlará la conservación del suelo, a cuyo efecto estará facultado para: a) Efectuar el relevamiento edafológico del territorio de la Provincia y establecer la aptitud de las tierras para agricultura, ganadería, bosque y reserva. b) Determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de

suelos. c) Establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación. d) Ejecutar obras imprescindibles de conservación del suelo que por razones de magnitud o localización quedan excluidas de la acción privada. e) Asesorar en la ejecución de trabajos de conservación del suelo agrícola y propender a la formación de una conciencia conservacionista desde la enseñanza elemental. f) Formar técnicos especializados en conservación de suelos.

Es también por el Código Rural bonaerense, Ley 7.616/1970 (muchas de sus disposiciones reproducidas literalmente por la Ley 10.081/1983) que el legislador bonaerense se anticipa a la Ley Nacional 22.428/1981 de Fomento de la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos.

Así se comprueba en el art. 56 del Código Rural Bonaerense de 1970, que disponía: «El Poder Ejecutivo propiciará la constitución de consorcios voluntarios de productores para la conservación del suelo», complementando en el art. 57: «El organismo competente podrá elevar para su aprobación por el Poder Ejecutivo las prácticas o técnicas que deberán cumplimentar los titulares de dominio al realizar sus explotaciones agropecuarias...».

Las normas reseñadas recogen propuestas impulsadas desde 1960 por la Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo (AACS), a la que se agrega la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC), fundada por iniciativa del Dr. Bernardo Houssay en 1971; en 1984, y en el ámbito institucional de la FECIC, se creó el Centro para la Promoción de la Conservación del Suelo y el Agua (PROSA). No podemos omitir el aporte estatal a través del Instituto de

Investigación de Suelos del Centro de Investigaciones de los Recursos Naturales (CIRN), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y recordar que aún antes de la creación del INTA en 1956, en la órbita ministerial nacional ya existía el Instituto de Suelos y Agrotecnia y el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias con estaciones experimentales en territorio bonaerense.

3.5. Ley N° 10.170/1984 de Creación de la Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado

Esta ley está orientada a la recuperación o ampliación de suelos agrarios para la producción; el art. 6 resulta gráfico al disponer:

A los efectos del artículo 3, inciso b), declárase comprendida en la calificación de "Interés Público" que establece el artículo 47 del Código Rural para la Provincia de Buenos Aires, la realización de obras y acciones tendientes al manejo racional del agua superficial en áreas anegadizas de la Zona Deprimida del Salado, con la finalidad de obtener un aumento de la productividad agropecuaria;

la norma promueve la mecánica consorcial de productores agrarios y la implementación de exenciones impositivas provinciales del impuesto inmobiliario rural.

Esta norma, si bien de plena vigencia jurídica, está inoperativa, sólo se registraron módulos pilotos de aplicación y, si bien está focalizada en la Pampa Deprimida del Salado, leyes posteriores ampliaron los beneficios impositivos a zonas originariamente no comprendidas. La ley encomienda la gestión, como integrantes de

la comisión de gestión, al Ministro de Asuntos Agrarios, Ministros de Economía y de Obras Públicas, y el Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

3.6. Ley N° 11.723/1995 de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General

Destina un capítulo específico (III - Del Suelo). La norma establece como principios rectores que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo: a) Unidad de gestión; b) Elaboración de planes de conservación y manejo de suelos; c) Participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso; d) Descentralización operativa; e) Implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos; f) Implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas; g) Tratamiento impositivo diferenciado. (confr. art. 45). Impone como deber de la Autoridad Provincial efectuar: a) Clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas (concibe a las cuencas y subcuencas como unidad de gestión de suelos y aguas); b) Establecimiento de normas o

patrones de calidad ambiental; c) Evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso (confr. art. 46). Establece también que «el Estado deberá disponer las medidas necesarias para la publicación oficial y periódica de los estudios referidos, así como también remitirlos al Sistema Provincial de Información Ambiental que crea el artículo 27» (confr. art. 47).

Originariamente fue designada autoridad de aplicación la Secretaría de Política Ambiental y luego al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

3.7. Ley N° 12.257/1999 – Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires

En materia de planificación hidrológica dispone como objetivo que «se elaborará y aplicará para el mejoramiento integral de zonas anegables, la defensa contra inundaciones y sequías, para evitar la degradación de suelos y de todos aquellos episodios naturales o no que se registren eventualmente» (art. 5); indica que «el uso o estudio del agua impone las siguientes obligaciones: a) Aplicar técnicas eficientes que eviten el desperdicio y la degradación del agua, los suelos y el ambiente humano en general...» (art. 33).

Se inviste como autoridad de aplicación a la Autoridad del Agua Bonaerense, creada por el art. 3 de la ley; las disposiciones revelan claramente la necesaria contemplación de una gestión integrada de suelos y aguas, muy especialmente en ciclos de excesos de

precipitaciones y recurrentes inundaciones en el vasto territorio rural bonaerense.

3.8. Ley N° 14.343/2012 - Regula la Identificación de Pasivos Ambientales

Esta ley se ofrece controversial cuando preceptúa que «se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada...».

Conceptualmente, el término *pasivo* proviene de la economía y la contabilidad como conjunto de «deudas» u «obligaciones pendientes», el problema es que la norma no hace referencia a indicadores o parámetros ni la forma de construirlos, para definir de qué «activo» se parte para determinar el «pasivo»; por la expresión aplicada, los daños ambientales deberían ser todos «cuantificables económicamente» para recomposición o remediación.

La ley hace mención a «contaminación» y del «deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad...», actividad que también comprendería la agraria, pero parte de supuestos «activos», tal lo analizado, de imposible determinación «fáctica» sino recurriendo a una «discrecional especulación intelectual», para identificar indicadores que no enumera y que enuncia globalmente como si se

partiera de un «estado de naturaleza prístina», para determinar el carácter de «bien económicamente mensurable» y su calidad de «activo», para luego deducir el «costo ambiental» de uso o intervención agroproductiva de la «actividad humana» que quedaría comprendido en la ley al tratar el «deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas».

El objetivo, enunciado por la norma, bien podría ser aplicable en materia de actividades industriales, con los residuos sólidos, líquidos o gaseosos de sus procesos, actividades categorizadas por nivel de complejidad ambiental (NCA), de acuerdo a la Ley provincial 11.459/1993, con requerimientos de certificados de aptitud ambiental para funcionar o de evaluación de impacto ambiental previo a la habilitación, la cuestión se hace de cumplimiento imposible cuando se trata de inmuebles rurales cuyos suelos están en producción desde hace más de cien años; por ejemplo: en una parcela se identifica una materia orgánica de 2 %, ¿cómo determinar si hay pasivo ambiental ocasionado por la acción antrópica? ¿sobre qué indicador científico-tecnológico se construiría el «activo» para determinar el «pasivo»?

Como dato de color y curiosamente, la Ley 14.343, aprobada en noviembre de 2011 y promulgada con veto parcial en enero de 2012, se da en el contexto de promoción, luego de un proceso de gestación, del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), que fue adoptado como norma internacional por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 43° período de

sesiones, en marzo de 2012. Es la primera norma estadística internacional para la contabilidad económica y ambiental, sistema que implica un «previo inventario y valoración económica» de «bienes ambientales»; este inventario previo, que permitiría la construcción de indicadores de «activos», no es mencionado en la Ley 14.343, dejándola librada a una discrecional interpretación, reglamentación y aplicación de la autoridad de la ley en la penumbra de una potencial arbitrariedad.

La tortuosa redacción nos deja en las fronteras de la ambigüedad, incertidumbre, vaguedad y presume cierta reserva mental del legislador respecto del real objetivo de la norma más orientada a la «recomposición» o «remediación» ambiental a través de la constitución y contratación de pólizas de «seguros por daños ambientales de incidencia colectiva»; a ello se agrega la creación de un Registro de Pasivos Ambientales de la Provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto escabroso es la imputación de responsabilidad a «los sujetos titulares de la actividad generadora del daño y/o los propietarios de los inmuebles, en el caso de que no se pueda ubicar al titular de la actividad», el principio recogido en la disposición no guardaría congruencia, en el marco de la estructura jerárquica de las normas, con lo dispuesto por la Ley General del Ambiente N° 25.675 sobre el principio de responsabilidad y el de congruencia, consagrados en su artículo 4 y puntualmente en el artículo 28 cuando dispone «el que cause el daño ambiental será objetivamente

responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción»; la disposición del artículo 5 de la Ley 14.343 se aparta del principio de imputación y causalidad objetiva pudiendo obligar a cualquier individuo, por el sólo efecto de su condición de titular de dominio y sobre cuya propiedad se verifique actividad generadora de daño.

Un ejemplo podemos ensayar en zonas rurales donde aplicadores desaprensivos y negligentes vuelquen clandestinamente residuos de caldos de aspersión y/o envases vacíos usados de fitosanitarios en una parcela rural, sin el consentimiento ni conocimiento de su propietario, generando potencial contaminación de los suelos y el ambiente; por la disposición citada, el propietario del inmueble rural se convertiría en «obligado» al pago de infracciones, padecer «clausura temporal o definitiva» del uso de suelos, pasible de «acciones judiciales» promovida por la Fiscalía de Estado Provincial a solicitud de la autoridad de aplicación y de labores de recomposición o remediación si fueran técnicamente factibles.

La norma no registra reglamentación y no consta cuál es la autoridad de aplicación asignada, tampoco se verifica su operatividad integrando la colección de normas programáticas no operativas, asociada con apelaciones políticas testimoniales, teóricas, formales, simbólicas y estériles de cumplimiento imposible por graves fallas de técnica legislativa para objetivar un enfoque integral técnica y «racionalmente» instrumentable.

3.9. Programa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA – Suelos Bonaerenses)

Más allá de las normas citadas podemos adicionar el nacimiento teórico formal, en el presente año, del Programa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) – Suelos Bonaerenses promovido desde el Ministerio de Desarrollo Agrario Bonaerense; no consta en su promoción ley, decreto o resolución ministerial de creación.

El programa publicado, en la web oficial, contiene enunciados generales amplios dirigidos a las «productores y las productoras de cultivos extensivos puedan realizar, mediante la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, un manejo productivo que mejore y conserve los suelos de la Provincia de Buenos Aires» (MDA, 2021); es decir, el Programa se orienta a «producciones comerciales extensivas» (cereales y oleaginosas), no comprende los «intensivos» (frutihortícola). Una peculiaridad se advierte en materia de «estímulos económicos» al sujeto agrario destinatario, para promover la adopción de BPA, identificando «aportes no reintegrables» (ANR) en porcentajes del 3 al 10 % tomando como base de cálculo la tasa inmobiliaria, tributo inexistente por la ley impositiva bonaerense; sí existe el impuesto inmobiliario rural e impuesto rural complementario que gravan a los propietarios rurales. La modalidad del programa de pagos como ANR y no como bonificaciones o deducciones impositivas al titular de dominio, tendría como objeto comprender a todo el universo de «productores agrarios» tanto a quienes producen en «campos

propios», como a quienes desarrollan la actividad agraria bajo contrato en inmuebles rurales de terceros y que, en la provincia de Buenos Aires, según datos del CNA 2018 indicaba un 38 % bajo contratos promedio general para toda la provincia, hay microrregiones en los que puede oscilar entre el 50 y el 65 % sobre el total de superficies bajo producción agraria comercial extensiva.

A la fecha no se han difundido públicamente planes rectores, distritos de conservación que hayan identificado deterioros graves a moderados, promoción de consorcios dispuestos en las normas vigentes, sólo otorga acceso a una declaración jurada de formulación voluntaria, por parte del sujeto agrario, con un diseño de encuesta.

4. Conclusiones

En una primera reflexión podemos afirmar que nos enfrentamos a una indisoluble dificultad para el uso y manejo productivamente sostenible de los suelos agrarios, no tanto por la ausencia de normas, jurídicas y técnicas vigentes, sino fundamentalmente por la inacción pública técnico-instrumental para ejecutarlas materialmente en el territorio.

El escenario descrito reconocería primigenia causa en la endémica procrastinación estatal, provincial y nacional, para implementar acciones jurídicas y técnicas normativamente dispuestas y vigentes determinando distritos de conservación, por

niveles de degradación, con la cooperación de organizaciones tecnológicas privadas, públicas y académicas con incumbencia en materia de suelos de uso agrario.

El talón de Aquiles de toda política pública en general, agraria bonaerense en particular y en materia de suelos agrarios, podríamos identificarlo, al menos, sobre cuatro aspectos:

El primer aspecto es que las normas jurídicas son creadas por la sociedad quien regula su propia creación, en tanto la naturaleza y sus leyes no son una creación humana; las ciencias de la naturaleza y las sociales responden a sistemas y órdenes distintos.

El segundo aspecto a considerar es que toda acción pública, sea nacional o provincial y promoción de la acción privada en materia de conservación y recuperación de suelos agrarios demanda, además del conocimiento científico tecnológico desarrollado y disponible, de la faz económica presupuestaria y desarrollo de estímulos e incentivos fiscales para los sujetos agrarios bajo el espíritu de las normas vigentes.

El tercer aspecto surge de una empírica observación: los límites políticos administrativos de los estados, las provincias, los municipios no coinciden con los límites que la naturaleza ha dispuesto en su ordenación que impulsan la necesaria cooperación, coordinación, sistematización operativa intra e interjurisdiccional para construir una acción pública integral, eficaz y eficiente junto a la acción privada.

En el caso de los suelos agrarios, la ciencia y la técnica indican que la gestión apropiada, en el caso bonaerense muy especialmente, se debe abordar por cuenca, subcuenca o microcuenca como unidad de gestión de suelos y aguas considerando que, el 60 % de la superficie territorial bonaerense, es receptora de excedentes o «derrames» de cuencas hídricas interjurisdiccionales con frecuentes episodios de inundaciones y anegamientos prolongados.

En la construcción de estrategias conservacionistas, resulta ineluctable el rol de los Consejos Federales (CFA, COHIFE, COFEMA), que deberían ser los articuladores centrales de la gestión conservacionista de los suelos agrarios por ecorregión natural, en nuestro caso la ecorregión pampeana.

En cuanto al cuarto aspecto y dada la multiplicidad normativa vigente, con distintas autoridades de aplicación dentro de la misma jurisdicción provincial, resulta recomendable avanzar en constituir una unidad de gestión integral con «fondos públicos afectados» y gestión cooperativa pública-privada con efectiva participación de los sujetos agrarios a través de la mecánica consorcial prevista en las normas vigentes.

El instituto «patrimonio de afectación con fin determinado de interés público» lo encontraríamos en la constitución de un Fideicomiso Público Bonaerense para conformar una Unidad Bonaerense de Gestión Integral de Suelos y Aguas, unidad desconcentrada, con un consejo de administración de integración

público-privada, con patrimonio de afectación construido mediante porcentajes de las alícuotas de los impuestos rurales territoriales (inmobiliario y complementario) y porcentajes de las alícuotas del impuesto provincial a los ingresos brutos que tributa la cadena agraria desde el sistema agroproductivo (incluida la cadena de suministro de insumos productivos) hasta el sector agroalimentario y agroindustrial; afectación instrumentable por ley especial, que trascienda los períodos políticos de gobiernos, para sentar las bases de financiamiento de una real y perdurable política de Estado y superar la pendularidad de meras y transitorias políticas de gobierno.

La creación de una unidad de gestión facilitará adecuada coordinación de las distintas áreas y organismos gubernamentales provinciales con competencias técnicas y reglamentarias que emergen de la multiplicidad jurídico normativa reseñada; a ello, ampliar convenios con organismos técnicos nacionales, unidades académicas, organizaciones agrarias, a las asociaciones civiles con perfil científico tecnológico y colegios de ingenieros de la provincia. Esta unidad debe ser investida con capacidades de gestión técnica, económica y financiera de fondos públicos afectados por ley bajo el control y auditoría de los organismos de la constitución bonaerense y de las normas de Derecho Público vigentes.

La modalidad del Fideicomiso Público no es extraña a la vida institucional de la provincia, tiene larga data, si bien en la

modalidad de Fideicomisos de Garantía para relacionarse con la Banca de Negocios del Banco de la Provincia de Buenos Aires o en el campo de las obras públicas con incidencia en los municipios; su procedencia, utilidad instrumental y aptitud no ha sido reprochada; sin duda, constituye una herramienta de gestión viable técnica, legal y operativa sólo requiere una decisión política institucional categórica.

Concluyentemente, el problema bonaerense, en materia de conservación y recuperación de suelos agrarios degradados, no es por «falta de ley», ha quedado demostrada una amplia disponibilidad de normas jurídicas vigentes, desde hace medio siglo, que sólo aguardan financiamiento suficiente para su instrumentación territorial, alta cooperación y coordinación intrainstitucional, de organismos del ejecutivo provincial, para armonizar las competencias y atribuciones de las distintas autoridades de aplicación, que las normas y ejecutivo provincial disponen, para sortear superposición, fragmentación, dispersión o disfuncionalidad de la acción pública; complementariamente, de necesaria articulación operativa, desarrollar estrategias de implementación participativa en el territorio a través de la determinación de distritos de conservación de suelos más expuestos a procesos de degradación, emplazar el desarrollo de la mecánica consorcial de los productores agrarios y la participación institucional de los municipios del interior rural bonaerense.

5. Bibliografía

- ACUÑA, J. (2015). «Suelos y aguas en la legislación argentina». En: *El Deterioro del Suelo y del Ambiente en la Argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Dunken, pp. 565-604.
- ACUÑA, J. (2017). «El uso, la conservación del suelo agrario y el sistema jurídico». En Vázquez, M. (ed.). *Manejo y Conservación de Suelos*. Buenos Aires: Asociación Argentina de La Ciencia del Suelo (AACs), pp. 339-364,
- BELLO KNOLL, S. (2013). «Fideicomiso Público» En: *Naturaleza Jurídica*. Buenos Aires: Marcial Pons, pp.169-207.
- BRAILOSIVSKY A. E. (1993). «El Valor de los Recursos Naturales». En: *Elementos de Política Ambiental*. La Plata: Di Giovanni Gráfica, pp. 489-496.
- CARRO PAZ, R. (2013). «Las externalidades ambientales y el Teorema de Coase: reflexiones a su aplicación». *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, 10 (IJ-LXIX) <<http://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=ae059f0e9ac6c83f05009ecbe455f2c4>>
- CARROZZA, A. y ZELEDÓN, R. (1990). «Recursos Naturales y Derecho Agrario». En: *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*. Buenos Aires: Astrea, pp.351-364.
- FAO-ONU (2011). *El Estado de los Recursos de Tierras y Aguas del Mundo para la Alimentación y la Agricultura*. <https://drive.google.com/file/d/1_m4MdUtEbrX8Io2KYHlEm7FE9qMt31Ss/view?usp=sharing>
- FUNDACIÓN ARGENTINA PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA (FADA) (2021). Índice FADA. Participación del Estado en la renta agrícola. Marzo de 2021. <https://drive.google.com/file/d/1F0frWZRZz_r8v9yrvA3stfWpp-5SgN-6/view?usp=sharing>
- GIGLO, N. (1993). «Los Factores Críticos de la Sustentabilidad Ambiental del Desarrollo Agrícola». En: *Elementos de Política Ambiental*. La Plata: Di Giovanni Gráfica, pp. 528-538.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos. <<https://drive.google.com/file/d/1orbCGHhBsClz7KdJ3IjONmpuNU1kSpW4/view?usp=sharing>>
- LEFF, E. (1994). «Sociología y Ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento». En *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*. Barcelona: Gedisa, pp. 17-84.
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2021). Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) Suelos Bonaerenses. <https://drive.google.com/file/d/1-oTu5d8ktGzVMxHE2uoFNsPV-Zg_ldJs/view?usp=sharing>
- PASTORINO, L. F. (2009). «Recursos naturales». En: *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 211-215.
- PIGRETTI, E. (1975). *Política Legal de los Recursos Naturales*. Buenos Aires: AIKH.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). Documento del Programa para la Argentina. <<https://doczz.es/doc/5105305/espa%C3%B1ol----programa-de-las-naciones-unidas-para-el>>
- PROGRAMA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS PROVINCIALES (PROSAP). (2010). Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. <<https://drive.google.com/file/d/1FkO5QszSiRLrmmmjWTVISqluZmnhciE8/view?usp=sharing>>
- SANZ JARQUE, J. (2011). «Ley Agraria y Nuevo Orden». En: *El Nuevo Derecho Agrario*, Lisboa: Editorial Juruá, pp. 11-22.
- SCOPPA, C. y DI GIÁCOMO, R. (1998). «Edafogénesis Pampeana». *Anales de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria*, LII, 7-38. <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30629>>
- VIGLIZZO, E. (2017). *Las Dos Caras de Jano. Seguridad Alimentaria en Tiempos de Tensión Ambiental*. Buenos Aires: Ediciones YEUG.

**PRODUCCIONES AGRARIAS,
SOSTENIBILIDAD Y PROBLEMÁTICAS
ACTUALES**

Producción convencional y buenas prácticas agrícolas: La agroecología como alternativa

Su relación con la reducción de las pérdidas y desperdicio de agroalimentos

HÉCTOR HUGO PILATTI

FACULTAD DE AGRONOMÍA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)

hpilatti@agro.uba.ar

Resumen

En distintos organismos internacionales y locales, hace años que se estudia sobre la cantidad de alimentos que la humanidad dispone para satisfacer sus necesidades, la cuestión de la inseguridad alimentaria que padece un porcentaje importante de la población mundial y a eso se ha sumado más recientemente la cuantificación de las pérdidas y desperdicios que actualmente ocurren. En este trabajo se aborda el sistema de producción convencional poniendo énfasis en la importancia que tiene el cumplimiento de buenas prácticas agrícolas (BPA), y específicamente la implementación de buenas prácticas agrícolas en la aplicación de fitosanitarios como herramienta para evitar una parte de esas pérdidas y desperdicios, porque cuando la comida se halla contaminada se desecha. La producción agroecológica es un sistema productivo que prescinde de la aplicación de insumos de origen químico, utilizado por campesinos e indígenas, y conservado hasta hoy por muchas comunidades es una alternativa viable para asegurar la producción de alimentos inocuos y minimizar el desperdicio.

Palabras clave

Producción convencional, buenas prácticas agrícolas en la aplicación de agroquímicos, pérdidas y desperdicio de alimentos, agroecología.

Conventional production and good agricultural practices: Agroecology as an alternative. Its relationship with the reduction of losses and waste of agro-food

Abstract

For years, different international and local organizations have studied the amount of food that humanity has to satisfy its needs, the issue of food insecurity suffered by a significant percentage of the world's population, and more recently the quantification of losses and waste, which currently occur. In this work, the conventional production system is approached, emphasizing the importance of complying with good agricultural practices (GAP), and specifically the implementation of good agricultural practices in the application of phytosanitary products as a tool to avoid a part of these losses and waste, because when food is contaminated it is thrown away. Agroecological production is a productive system that dispenses with the application of inputs of chemical origin; used by peasants and indigenous people and preserved to this day by many communities, it is a viable alternative to ensure the production of safe food and minimize waste.

Keywords

Conventional production, good agricultural practices in the application of agrochemicals, loss and waste of food, agroecology.

1. Introducción

Es responsabilidad de los seres humanos habitantes de este planeta (de todos), aprovechar los recursos que este ofrece de manera tal que el principal desafío de las generaciones futuras no sea la escasez de alimentos, aunque hoy día «el hambre del mundo pide a gritos alimentos en cantidad y en calidad» (VICTORIA, 2002). Dice la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura que «los datos empíricos disponibles confirman que el nivel mundial de prevalencia de la subalimentación ha permanecido prácticamente sin cambios en los últimos tres años, en un nivel ligeramente inferior al 11 %» (FAO, 2019). A este dato hay que sumar el empeoramiento que es consecuencia de la pandemia del COVID-19.

El mismo organismo estima que en el año 2050 la población mundial rondará los nueve mil millones de personas, por lo que la eficacia, la sostenibilidad productiva y la adaptación al cambio climático son retos enormes.

Al tanto de eso, es imperativo para la actividad agraria producir mediante un sistema que le permita obtener los recursos y alimentos necesarios para la población actual, reduciendo al mismo tiempo el impacto ambiental con el propósito de asegurar también la provisión a quienes nos sucedan. Se trata de un mandato del orden natural, un imperativo moral, ético y además jurídico. Para su protección, la obra maestra de la naturaleza le requiere a una de sus criaturas, las personas humanas, el aprovechamiento de toda su

inteligencia, conocimiento y experiencia con que están dotadas para mantener el ambiente en «equilibrio dinámico» (PASTORINO, 2005).

Desperdiciar alimentos es lo mismo que destruir la comida que le falta en la cantidad y calidad necesaria a muchas personas en el planeta y en la comunidad inmediata, y más que eso, significa quitar nutrientes al suelo, usar el agua, la energía y el trabajo utilizado para el desarrollo de la actividad de producción, transporte, depósito, elaboración o fabricación, conservarlos y distribuirlos. La huella ambiental es enorme, pero queda para otro estudio atendiendo el objeto y espacio de este trabajo.

La Constitución Nacional argentina incorpora explícitamente el tema ambiental mediante la inclusión del artículo 41 y siguientes. Concordante es el artículo 28 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

No se agrega nada novedoso al afirmar que una alteración en el equilibrio de la naturaleza produce necesariamente resultados no deseados y muchas veces imprevisibles, resultantes o consecuencia de acciones humanas concretas; «el crecimiento permanente de la población de los países en desarrollo genera una presión creciente sobre los recursos naturales que conduce a una sobreexplotación de los mismos. La consecuencia directa es la degradación de los suelos...» (CASAS, 2001), un problema no menor que se acrecienta, aunque, «la degradación del suelo en Argentina es un problema que se trata desde hace varias décadas (...). Desafortunadamente cada

encuesta o trabajo nuevo, da cifras o cuantificaciones mayores sobre áreas erosionadas y las secuelas negativas que acarrear» (INTA, 1988).

«El ambiente existe desde antes que la especie humana. Claro que el hombre lo modificó, lo transformó, y lo seguirá haciendo» (PASTORINO, 2005). Se impone a todos los habitantes «el deber de preservarlo» por mandato constitucional y legal tal como lo determina la Ley de Presupuestos Mínimos 25.675 y su concordante de la provincia de Buenos Aires, la Ley 11.723. Pero esencialmente por una cuestión de generosidad intergeneracional, ya no se discute que existe una relación de causalidad directa entre el «adelanto» o progreso tecnológico, el crecimiento económico y el deterioro ambiental.

La actividad agraria, como todas las actividades antrópicas produce un impacto en los ecosistemas y también en los agroecosistemas. Cada actividad agraria se basa en un conjunto de operaciones ordenadas sistemáticamente, caracterizadas por su propia complejidad, que tienen por fin la producción de alimentos mediante una gestión ambiental apropiada.

El acopio de saberes que se abocan al análisis de un mismo objeto de estudio puede llevarse a cabo desde el conocimiento científico de diversas especialidades actuales y conviene sumarle lo que otros saberes han acumulado acerca del mismo asunto incluyendo los ancestrales y tradicionales.

Ese aporte no debe limitarse a la transmisión de datos, es fundamental el diálogo entre las distintas disciplinas científicas y el conocimiento de los productores para que el resultado resulte enriquecedor de los conceptos.

2. La ampliación del derecho agrario

Aquí se apunta al diálogo entre el derecho agrario, el ambiental, la seguridad alimentaria en su acepción amplia y la sabiduría adquirida por muchas generaciones de la humanidad, relativa a la existencia y disponibilidad de alimentos, cuyo objeto sería reducir el hambre en el mundo y procurar el abasto y acceso suficiente de alimentos sanitariamente aptos a la población.

Algunos conceptos jurídicos procedentes de doctrinarios conocidos y reconocidos y otros extra jurídicos sirven en este trabajo para explicar el título elegido.

Por eso, en el estudio del Derecho Agrario es actual la enseñanza del profesor Vivanco cuando en las primeras letras de su obra dice que «la actividad agraria constituye una forma de la actividad humana tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica, cierto tipo de vegetales y de animales con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos» y en unos renglones adelante advierte, «la actividad agraria es productiva por excelencia, pero comprende no solo el cultivo de la tierra, sino también su conservación» (VIVANCO, 1967).

Como resultado de esa actividad agraria se obtienen frutos y productos agrarios, que en una parte significativa son alimentos que *in natura* o utilizados como materia prima, sirven para la elaboración o fabricación industrial de productos procesados que se destinan al consumo humano; sin perjuicio de eso, otra parte de ellos se utilizan para la provisión de fibras, biocombustibles, madera, etc.

Al revisar las pretensiones doctrinarias tendiendo a establecer los límites del Derecho Agrario, se observa que su objeto se ha ido extendiendo, relacionándolo con la materia ambiental y luego con la materia alimentaria.

3. La relación del derecho agrario con el alimentario

Ballarín Marcial cree haber sido quien por primera vez relacionó «el concepto de lo “agrario” con lo “alimentario” (...)». Afirma que «en el Congreso de Ferrara (en mayo de 1983) planteé, creo por primera vez en nuestra doctrina, el tema del Derecho Agroalimentario, lo que suscitó una polémica bastante viva (...)» (BALLARÍN MARCIAL, 1985).

«Estrecha es la relación entre actividad agraria, recursos naturales y seguridad alimentaria. La primera limita a los otros dos, a la vez que el estado en que se encuentren los recursos naturales condiciona a la actividad agraria» (VICTORIA, 2002).

«Después de haber salido del Derecho Agrario, ahora el Derecho Alimentario atrae a la agricultura, para conformar lo que comúnmente se denomina “Derecho Agroalimentario”» (COLLART DUTILLEUL, 2010).

Entre nosotros, dice el profesor Pastorino,

creo que el derecho agrario debe acrecentar sus confines al sector agroalimentario ya que una visión cada vez más usual de las cadenas de producción para regular la actividad introduce siempre más datos de esta propia visión en las normas agrarias. Esta visión de cadena, que es tanto para el sector alimentario como para otros sectores agroindustriales, debe asimilar los fundamentos de la actividad agraria que la justifican como sector débil y a proteger en las relaciones con los restantes sectores. Por ello es importante extender la influencia del derecho agrario hacia esos otros vínculos, más que replegarse en la visión que mantiene al derecho agrario como exclusivo de la actividad primaria (PASTORINO, 2012)

La producción de alimentos en Argentina ha aumentado según muestran estudios técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) disponibles en la web. «Las transformaciones ocurridas en el agro argentino no pueden entenderse sin contextualizarlas en los grandes cambios ocurridos en el sector a nivel internacional, en un proceso que se dio a conocer como la Revolución Verde», término acuñado por William Gaud en 1968 (WAHREN, 2020).

4. La producción convencional

La llamada «agricultura convencional» se basa en los principios de esa revolución verde, cuyas principales características son la mecanización de los sistemas productivos mediante la incorporación de maquinaria agrícola; semillas mejoradas genéticamente y el uso de productos agroquímicos.

La lucha contra las plagas que deterioran las cosechas es uno de los elementos del sistema productivo que ha venido a aumentar sus rendimientos.

Los productos agroquímicos o fitosanitarios se utilizan en distintos momentos del ciclo biológico de los cultivos. En algunos casos se aplican preventivamente para evitar la aparición de las plagas, en otros se aplican luego de aparecidas esas plagas y antes que alcancen el umbral de daño económico, en otras palabras, el momento a partir del cual se generan pérdidas en el cultivo. También hay productos que se usan luego de la cosecha, para prevenir, por ejemplo, el ataque de hongos en frutas y cereales, que también son causantes de pérdidas.

Sin embargo, la aplicación inadecuada o inoportuna de estos productos puede provocar daños en la salud de las personas si no se advierte su presencia antes de su destinación como alimentos y afectar el ambiente.

«La aplicación de los productos agroquímicos está plagada de relatos más o menos verosímiles, verdaderos mitos, paradigmas

visceralmente defendidos y paradojas», se expresa en otro trabajo (PILATTI & CARUSO, 2019).

Ahí, se explica también cómo «guiados por un paradigma», los productores son conducidos a utilizar un conjunto de procesos y productos que la empresa agraria utiliza para llevar adelante la producción, incluyendo la experiencia y conocimientos científicos y técnicos necesarios «para hacer producir la naturaleza orgánica» (VIVANCO, 1967).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación señala entre los desafíos clave, «avanzar hacia sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles» porque «gran parte de los avances de la humanidad se han conseguido en detrimento del medio ambiente».

Es un desafío y a la par un imperativo de la actualidad orientar la actividad agraria hacia la reducción del uso de insumos agrícolas, especialmente los productos agroquímicos y el agua, como también marca la FAO, un «cambio de paradigma», ir hacia una agricultura sostenible basada en biocontroladores y/o en modelos agroecológicos.

Para cubrir la demanda en 2050, el organismo internacional estima que la agricultura tendrá que producir casi un cincuenta por ciento más de alimentos, forraje y biocombustible de los que producía pocos años atrás en casi la misma superficie de tierras cultivables.

Sabiendo eso, es pertinente interrogarse sobre la necesidad de incrementar en tal cuantía la cantidad de frutos y productos de la actividad agraria, cotizando el esfuerzo en términos ambientales que implicaría, o podría abordarse la satisfacción de alimentos dejando de perder y desperdiciar ese treinta y tres por ciento que el ecosistema, y el agroecosistema proveen para derrochar.

La cuenta es simple: un tercio de los que actualmente se producen se desperdician, a la vez para el año 2050 habría que aumentar la producción en un cincuenta por ciento. La respuesta lógica es que podría disminuirse la presión sobre el ambiente tirando menos y produciendo sustentablemente.

5. La normativa vigente

En Argentina, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), tiene a su cargo la aprobación de los plaguicidas en base a la Resolución SAGPyA 350/99.

Por medio de la Resolución SENASA 934/10 se establecen los límites máximos de residuos que deben cumplir los productos y subproductos agropecuarios para consumo interno y la Resolución 608/12 regula la problemática relativa a las autorizaciones de uso en los productos que específicamente determina en cuanto se trata de agroquímicos que se utilizan en el combate de plagas y su efecto sanitario es conocido aunque no han sido expresamente autorizados para determinadas producciones.

Cabe agregar que residuo de plaguicida en términos amplios, son aquellas sustancias concretas que se encuentran en los alimentos, los productos agrícolas o los piensos como resultados del uso de plaguicidas en alguna etapa de la cadena de valor.

La provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 13.230, ha adherido formalmente al Código Alimentario Argentino, designando al (actualmente) Ministerio de Desarrollo Agrario y al Ministerio de Salud como autoridad de aplicación para ejercer «facultades de supervisión técnico-administrativa y de contralor de establecimientos y productos alimenticios durante los procesos de producción, elaboración, depósito, distribución, transporte y comercialización, actuando de acuerdo a las competencias asignadas orgánicamente», según la letra del Decreto 2697/05. Con este marco aplica el Código Alimentario Argentino que en su artículo 156 contiene límites máximos de residuos y en el artículo 925 *quater* los parámetros microbiológicos.

En el orden nacional, en el año 2018, por Resolución Conjunta MA y MAyDS 1/18, se creó el Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en Materia de Aplicaciones de Fitosanitarios que produjo un Informe Final del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas. De acuerdo a ese documento, «los principios y las recomendaciones persiguen brindar un marco integrador y balanceado en favor del desarrollo sostenible (...»); a este documento se refiere en los considerandos de la Resolución 246/18 del Ministerio de Agroindustria de la Provincia, modificada y

suspendida por la Resolución 24/19 de la misma cartera y sucesivamente prorrogada esa suspensión por las Resoluciones 8/20 y 28/21 del Ministerio de Desarrollo Agrario.

Un eje de ese trabajo son las Buenas Prácticas de aplicación de fitosanitarios que pueden definirse como un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables al uso de fitosanitarios, tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para la que fue concebido, disminuyendo al máximo los posibles riesgos emergentes a la salud y el ambiente.

La presencia de plaguicidas en los alimentos está tomando relevancia, son una de las principales fuentes de contaminación química y su causa fuente está en su utilización en la agricultura y/o en alguno de los estadios posteriores como el transporte o almacenamiento. Esas contaminaciones, según señalan los expertos, se deben a fallas o el cumplimiento inadecuado de las Buenas Prácticas de Aplicación.

La provincia de Buenos Aires se está ocupando de la capacidad productiva y el Ministerio de Desarrollo Agrario conforme a la letra de la Ley de Ministerios 15.164, tiene encomendado, «entender en la promoción, producción y calidad agropecuaria» y específicamente, «en la promoción, fiscalización y control de las actividades frutícola, hortícola y cualquier otra materia afín».

Los términos *promoción* y *fomento* se repiten entre las acciones explícitamente encargadas a los distintos órganos de la estructura

dispuesta mediante el Decreto 75/20, al determinar las competencias, funciones y misiones a que cada órgano debe amoldar sus acciones.

La sustentabilidad en los procesos productivos de la actividad agraria aparece como otro eje de la política del ministerio a contar por su reiteración en las diferentes acciones, entre las que ordena «diseñar actividades de capacitación y asesoramiento técnico dirigidas a los actores del sector, municipios, cooperativas y escuelas rurales agrotécnicas en sistemas de producción sustentables, agroecológicos y diversificados». La producción agroecológica, al prescindir del uso de estos productos, minimiza los riesgos derivados de la contaminación y en consecuencia del desperdicio de agroalimentos se proyecta como alternativa real.

Sin duda que la planificación, información, educación, comunicación y capacitación en orden a favorecer un sistema productivo económicamente eficiente y ambientalmente sustentable son herramientas que sobradamente muestran no solo su utilidad sino la necesidad de implementación, porque los productores son quienes tienen principal interés en mantener la capacidad productiva de su suelo; tienen bien claro que es esencial para su vida y la de las generaciones que le siguen.

Bienvenida la inclusión de conceptos como promoción, fomento y sustentabilidad, porque implican la noción de policía del fomento y de la promoción, valiéndose de políticas en que el Estado interviene orientándose al bien común, imponiendo límites y a la

vez la obligación de realizar acciones positivas, encaminadas a prevenir y actuar *ex ante* que ocurran los daños.

Con ese norte, la provincia de Buenos Aires apunta a que «las actividades agropecuarias que se realizan en el territorio bonaerense estén comprometidas con un desarrollo sostenible (...)».

Subordinada a esa consigna se dicta la Resolución 48/20 del Ministerio de Desarrollo Agrario, creando el Programa Provincial Buenas Prácticas Agrícolas - Suelos Bonaerenses, un registro en el que se inscriben las «personas humanas o jurídicas que cumplan con la adopción de las buenas prácticas agrícolas del Programa en la producción agrícola que desarrollen».

La norma reglamenta las condiciones que deben cumplirse para la incorporación al programa, entre las que se incluye análisis de suelos correspondientes a las unidades de producción, capacitación, asistencia técnica y un módico incentivo económico.

También en la provincia, mediante la Resolución 78/20 del Ministerio de Desarrollo Agrario se crea el Programa Provincial de Promoción de la Agroecología con el fin de «promover el desarrollo de la producción agroecológica», visualizada «como estrategia para estimular las economías locales, la repoblación de espacios rurales, asegurar la producción local de alimentos de alta calidad nutricional, la generación de empleo rural dignificante, la demanda

de tecnologías endógenas y la reducción del impacto ambiental de los sistemas productivos».

La resolución, en sus fundamentos, tiene en cuenta que la agroecología se presenta como una alternativa a las prácticas de producción agroproductiva habituales y reconoce que «la transición hacia sistemas productivos agroecológicos demanda de un acompañamiento gubernamental que brinde a los productores herramientas para enfrentar los riesgos y limitaciones propios de la transformación».

La misma decisión crea el Registro de Productores/as Agroecológicos en el que pueden inscribirse «aquellos sujetos que lleven adelante producciones respetando prácticas agroecológicas», para lo cual deben «acreditar identidad, identificar el predio y presentar un detalle del proceso productivo indicando manejos y prácticas implementadas que contemplen como mínimo: a) Prevención y control natural de las plagas y enfermedades; b) Prácticas de producción basadas en el cuidado de los organismos vivos del suelo y su fertilidad; c) Cuidado del suelo y reciclaje de los nutrientes a través de rotaciones de cultivo y otras prácticas de combinación de producciones».

Al mismo tiempo conforma la Red Provincial de Facilitadores de Prácticas Agroecológicas; promete impulsar «canales de comercialización de la producción agroecológica y sus productos elaborados» y crea la Comisión Asesora Provincial de Producciones

Agroecológicas y dispone que las Chacras Experimentales contengan «un componente de producción agroecológica».

Además del registro referido, es condición para calificar como productor agroecológico inscribirse en el AgroRegistro MiPyMEs, y en el Registro de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) del sector agropecuario de la Provincia de Buenos Aires, creado por la Resolución 7/20 del Ministerio de Desarrollo Agrario. Cumplido ello se les habilitaría para «acceder a los beneficios que establezcan los programas que oportunamente cree el Poder Ejecutivo por vía de reglamentación, y a los planes, programas y/o acciones formulados o implementados por el Ministerio». Para encuadrar en tal calificación aclara que «puede tenerse en consideración la clasificación vigente elaborada por la Administración Federal de Ingresos Públicos».

Se puede deducir que los distintos sistemas productivos van a convivir en la provincia de Buenos Aires e igual que ocurre en otras jurisdicciones; casi al momento de cerrar este trabajo, por medios periodísticos ([REDACCIÓN DIARIO CASTELLANOS, 2021](#)), se informa la realización de una jornada demostrativa sobre buenas prácticas de aplicación de fitosanitarios (similar a otras que se han realizado en Buenos Aires), en Rafaela, provincia de Santa Fe, resaltando el «compromiso por esta actividad de divulgación científica planificada y la responsabilidad y el respeto por las medidas sanitarias vigentes (...)», se destaca allí la importancia de «conocer acerca de un tema tan significativo a la hora de legislar».

Ahí, «el representante del INTA, destacó que tienen la obligación de difundir el conocimiento científico», y que «todas las decisiones deben estar basadas en el conocimiento científico».

«Actualmente las BPA están reconocidas oficialmente en el marco regulador internacional para reducir los riesgos relacionados con el uso de plaguicidas, teniendo en cuenta la salud pública y ocupacional, el medio ambiente y consideraciones de inocuidad» (FAO, 2003).

Ciertamente, la regulación legal de las buenas prácticas implica el reconocimiento de la utilización de un conjunto de productos agroquímicos destinados a luchar contra las plagas durante la producción y las etapas siguientes de la cadena en algunos casos. Basado en esa lógica es dable interpretar que no se vislumbra por lo menos en el corto plazo un cambio en el paradigma rector del sistema productivo.

Por cuanto interesa a este trabajo, las buenas prácticas de aplicación referidas son parte de las buenas prácticas agrícolas incluidas en el Código Alimentario Argentino por Resolución Conjunta SRGS y SAyB 5/18, vigentes desde el 2 de enero de 2020 para el sector frutícola y el 4 de enero de este año 2021 para el sector hortícola debería cumplirse en la jurisdicción provincial. El artículo 154 tris determina que

toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas debe cumplir con las buenas prácticas agrícolas (BPA), cuando se realicen una o más de las actividades siguientes: producción primaria

(cultivo-cosecha), almacenamiento hasta la comercialización dentro del establecimiento productivo, a excepción de aquellos registrados como empaques.

La aptitud microbiológica de las hortalizas y las frutas frescas también depende de las prácticas utilizadas para producirlas. Esas buenas prácticas agrícolas son acciones orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social de los procesos productivos agropecuarios que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios, tal como define el ex Ministerio de Agroindustria en la revista *Alimentos Argentinos*.

Considero conveniente apuntar que sería oportuno y adecuado proyectar con prontitud una modificación de ese artículo o la inclusión de un artículo nuevo en la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos que comprenda los lineamientos de unas buenas prácticas aplicables más allá del sistema convencional de producción que esencialmente comprende, según emana del espíritu del artículo incorporado; quiero decir que siendo cada día más los productores que se comprometen con la producción de alimentos seguros desde un paradigma distinto, naturalmente sustentable como la agroecología, una norma de alcance nacional podría estandarizar requisitos mínimos de procesos y productos facilitando la distinción de los alimentos agroecológicos expuestos en el mercado contribuyendo a su fomento.

6. El desperdicio de alimentos contaminados

Desde otro ángulo de análisis, el documento *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012), advierte que

alrededor de un tercio de la producción de los alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia en todo el mundo, lo que equivale a aproximadamente 1300 millones de toneladas al año. Esto significa obligatoriamente que cantidades enormes de los recursos destinados a la producción de alimentos se utilizan en vano, y que las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la producción de alimentos que se pierden o desperdician también son emisiones en vano, muchos descartados por hallarse contaminados.

Planteado el reto de relacionar el sistema de producción, llamado «convencional» y el cumplimiento e implementación de las buenas prácticas agrícolas con la pérdida y el desperdicio de alimentos atañe revisar la información que permite iluminar la reflexión.

Distintas fuentes aportan datos que se aprovechan para orientar el razonamiento, aunque cabe aclarar que la información obtenida es escasa y mayoritariamente publicada por los medios de información; sería muy importante contar con datos sistematizados, específicos, método de muestreo, método de análisis, etc., y un sistema de vigilancia epidemiológica. Datos y conocimiento científico para regular y adoptar decisiones fundadas, dicho en pocas palabras.

En un documento basado en un trabajo de investigadores del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (CIMA), se lee que

los primeros informes de análisis realizados recientemente muestran que casi un 77 % de las muestras analizadas (n=47) dieron resultados positivos, siendo los endosulfanes los de mayor frecuencia de detección (43 %), seguido por clorpirifos y lambdacilotrina, siendo los cítricos, alimentos de hoja verde, Morrón y zanahoria los que exhiben mayores cantidades relativas entre los plaguicidas analizados (RONCO, 2015).

Los integrantes del equipo de trabajo destacan que el consumo de frutas y verduras es una potencial fuente de exposición a plaguicidas, poniendo de manifiesto la necesidad de «contar con valores máximos permitidos para algunos productos y compuestos, además de contar con un efectivo sistema de control local y regional».

En el boletín de *El Federal* (2 de mayo de 2017), se señala que, según documentos del SENASA a los que tuvo acceso la ONG Naturaleza de Derechos,

casi el 98 % de las partidas de peras ofertadas entre 2011 y 2013 en el Mercado Central de Buenos Aires y sus similares de La Plata y General Pueyrredón —Mar del Plata— dieron positivo en 20 variedades de insecticidas y fungicidas. Prácticamente el 93 % de las muestras de apio monitoreadas en los mismos puntos evidenció restos de 16 agroquímicos. Más del 91 % de las mandarinas que se comercializaron por entonces en estos también centros de distribución presentaron trazas de otros 16 pesticidas.

La página oficial del municipio de Mar del Plata comunica que, en forma conjunta con el SENASA, procedió al «decomiso por medio de destrucción física un lote de 700 metros cuadrados de lechuga manteca, dos lotes de perejil (uno de 1.680 m² y otro de 1.800 m²) y dos lotes de apio (uno de 1.260 m² y otro de 2.500 m²)»; en el mismo se suma el decomiso de «8 cajones de zucchini, 23 “camiones” de apio, 4 cajones de perejil, 408 kilos de papa y 1,2 kilos de perejil». Entre 2013 y 2017, el 9 % de las muestras realizadas dio resultados inaptos para consumo.

Otra noticia publicada por *iProfesional*, señala que, de acuerdo a un trabajo del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (CIMA), dependiente de la Universidad de La Plata, de «135 frutas y verduras de las más consumidas», al realizarse análisis químicos «los productos arrojaron un resultado que aterra: el 65 % de lo evaluado dio positivo en contaminación con al menos un plaguicida. De esa porción cargada con agrotóxicos, un 39 % presentó un nivel de residuos tan elevado que vuelve a cada variedad un alimento inadecuado para el consumo» (ELEISEGUI, 2019).

Según *Infobae*, «hace unos años un informe del SENASA encendió la alarma. Casi el 98 % de las partidas de peras ofertadas entre 2011 y 2013 en el Mercado Central de Buenos Aires y sus similares de La Plata y General Pueyrredón habían dado positivo en 20 variedades de insecticidas y fungicidas» y continúa el informe con hallazgos en muestras de apio, manzanas, mandarinas, etc. y agrega, «solo

cuatro variedades dieron cero en contaminación: cebolla, batata, yerba mate y almendras» (FEDEROVISKY, 2019).

Los productos contaminados con indicadores superiores a los establecidos por la normativa de límites máximos, tiene como resultado el decomiso.

Según información publicada por el diario *La Nación*, «son muchos los estudios que afirman que la verdura y la fruta que nos llega está contaminada...» (MOSCATO, 2019).

Desde la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (CMCBA, 2019), y de acuerdo a datos publicados, «es el único mercado concentrador de frutas y hortalizas del país que cuenta con sus propios laboratorios de análisis de plaguicidas, microbiológicos y fitopatológicos». Ahí, «las inspecciones realizadas diariamente, tienen como principal objetivo, detectar entre las diferentes especies que conforman la oferta, aquellas que pudieran presentar riesgos para la salud del consumidor». Específicamente, en cuanto interesa a este trabajo se generaron decomisos por presencia de plaguicidas por un total de 15.329 kilogramos de los productos expuestos. Según su página de internet, «los resultados de los análisis fuera de los rangos establecidos definen un dictamen de inaptitud para consumo, siendo decomisados y retirados del circuito de comercialización. Finalmente son destruidos».

En procura de datos oficiales que ciertamente no resulta fácil hallar se señala que

los procedimientos de evaluación que se siguen para concluir en la aprobación o rechazo de la aprobación de un producto fitosanitario contemplan el residuo que puede quedar en el alimento. Por eso, el SENASA, después de ensayos regulados y evaluaciones exhaustivas, determina la cantidad máxima que se puede tolerar de un plaguicida en un alimento de modo que no produzca ningún daño a la salud de quien lo consume (SENASA, 2017),

con lo cual se tranquiliza un poco.

A la vez, en su página oficial, con el título «El INTA investiga los residuos de pesticidas en las hortalizas más consumidas y recomienda tratamientos domésticos», explica que «analizó muestras de los fitofármacos más usados en lechuga y tomate y analizó el nivel residual con que llegan al consumidor» y «llevaron a cabo experimentos para determinar cuál de todos los tratamientos que normalmente se les da a dichos alimentos en las cocinas familiares es el más apropiado para aminorar los restos de esos químicos» (TURAGLIO & NAVARRO, 2018).

Con estos ejemplos, difíciles de comparar por la disparidad de los datos que proporcionan, es dable especular con la probabilidad de la presencia real de residuos de agroquímicos en los alimentos *in natura* que se exponen y expenden para su consumo; por exceder este trabajo queda como interrogante o pendiente investigar si esos residuos se expresan también en los

alimentos elaborados o fabricados con materias primas que han sido tratadas con esos insumos durante su producción o en alguna otra etapa de la cadena de valor.

El conocimiento técnico científico es el que puede aportar la información necesaria para la generación de normas legales porque

las nuevas tecnologías de producción agroalimentaria y control de plagas, utilizadas apropiadamente, mejoran la precisión y exactitud en las aplicaciones de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas), reduciendo los niveles de contaminantes en suelo y alimentos por cada ciclo productivo. Sin embargo, esas tecnologías no son adoptadas por todos los productores,

se advierte entre varios puntos destacables en un estudio de la Red de Seguridad Alimentaria ([RSA-CONICET](#), 2018).

Insisto, cuando se superan los límites de residuos legalmente determinados, los alimentos no pueden ser consumidos en la forma que tenían prevista, sea *in natura* ni elaborarse o industrializarse y se pierden o desperdician.

7. La pérdida y desperdicio de alimentos y la agroecología como oportunidad alternativa

El camino parece estar demarcado y el desafío es recorrerlo porque quedan pocas dudas. «Los sistemas externos de producción agrícola intensiva en insumos han incrementado la productividad, pero traen aparejados muchos efectos colaterales, como la degradación ambiental y repercusiones sociales negativas, que

suponen una carga para la sociedad actual y las futuras generaciones». «Aún persiste la necesidad de proporcionar un entorno normativo favorable y apoyo económico para promover los sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles a través de enfoques innovadores e integradores, como la agroecología» (FAO, 2018).

La inclusión en la normativa alimentaria de Buenas Prácticas Agroecológicas permitiría progresar alentando y fortaleciendo una transición hacia la agroecología, cuyo modelo tiene capacidad para desarrollar técnicas de manejo agropecuario basadas en la recuperación de la fertilidad de los suelos; el policultivo y las variedades y razas agrarias locales; y en general en un diseño de los campos basado en la mayor diversidad posible de especies.

Por lo expuesto antes, el derroche de alimentos debe preocupar y es razonable que comience a ocupar a los gobiernos, a organismos internacionales y científicos, organismos no gubernamentales y a la población en la medida que se empodera de la cuestión.

La pérdida de alimentos se define, siguiendo a PARFITT (2010), como «la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones de los proveedores de alimentos en la cadena, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores» y el desperdicio de alimentos como «la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los servicios alimentarios y los consumidores» (FAO, 2012).

Siguiendo a la FAO, se reconoce que «los sistemas alimentarios y agrícolas de hoy han logrado suministrar grandes cantidades de alimentos a los mercados globales, pero aún no pueden proporcionar desarrollo sostenible para todos (...)».

La agroecología ofrece un enfoque único para satisfacer las necesidades de generaciones futuras sin que nadie quede atrás. La agroecología, junto con agricultores familiares, incluidos los pequeños agricultores, pueblos indígenas, pescadores, agricultores de montaña y pastores, pretende transformar los sistemas alimentarios y agrícolas abordando las causas raíces de los problemas y aportando soluciones holísticas y de largo plazo (FAO, 2018).

«La agroecología surge como una alternativa a las llamadas “Revoluciones Agrarias”», o como una respuesta que viene a reconocer y valorizar la ecología, el saber de la experiencia campesina, en que participa la comunidad local, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad ambiental; recuerda la célebre novela de Rachel Carson, *Primavera silenciosa*, publicada en 1962 y señala que

se olvida paulatinamente el conocimiento campesino, resultado de diez mil años de cultura agraria, que ha permitido el desarrollo de una agricultura adaptada a las características ecológicas de cada región, comarca o localidad. Los seguidores de la «Revolución Agraria», no sólo se han olvidado de los conocimientos de la cultura tradicional, sino que han llegado a considerarla obsoleta y propia de países no desarrollados (BELLO & LÓPEZ PÉREZ, 2008).

En este sentido es conveniente promover la interacción entre el conocimiento científico y los otros saberes no científicos. La misma fuente dice que «uno de los retos de la agroecología es el convertir y revalorizar los residuos que genera la actividad productiva (estiércol, restos de cosecha, residuos agroindustriales, etc.) en recursos que contribuyan a una mejora de los suelos, permitiendo una reducción del consumo energético en los agrosistemas».

La agroecología no es un invento nuevo. Puede encontrarse en las publicaciones científicas desde la década de 1920 y se ha materializado en las prácticas de los agricultores familiares, en los movimientos sociales populares en favor de la sostenibilidad y en las políticas públicas de distintos países de todo el mundo (FAO, 2018).

Se pueden encontrar ejemplos de agricultura campesina y familiar sustentables en todo el planeta, por lo que existe una amplia terminología para referirse a ésta. Dependiendo de los sitios donde se realice, se emplean los términos agroecología, agricultura orgánica, agricultura natural, agricultura sostenible de bajos insumos, y otros. La agricultura campesina sostenible viene de la combinación del descubrimiento y revalorización de los métodos campesinos tradicionales y de la innovación de nuevas prácticas ecológicas (ROSSET & MARTÍNEZ TORRES, 2013).

Es un paradigma que incluye elementos técnicos, ecológicos, científicos y de organización social.

Con ánimo de acercar una caracterización de la agroecología se puede decir, siguiendo a la FAO, que

es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudia cómo los diferentes componentes del agroecosistema 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. Los agricultores familiares son las personas que tienen las herramientas para practicar la Agroecología.

Por lo que brevemente se expone en este espacio y con la amplitud que puede aportar al profundizar las fuentes citadas (casi todas disponibles en la web), atino que el desafío planteado tiene respuesta afirmativa.

Siendo que el paradigma más difundido y el sistema productivo se basa mayoritariamente en el modelo convencional, es sensato afirmar que la mayor parte de los alimentos que se consumen actualmente, en algún eslabón de la cadena de valor han sido tratados con productos agroquímicos, aunque no estaría expuesta la salud ni la vida de los consumidores a graves riesgos si se cumplen y trabaja en la implementación de las buenas prácticas agrícolas y específicamente en las Buenas Prácticas de Aplicación.

A la par, el sistema normativo alimentario vigente en Argentina posee regulaciones suficientes para que los productos alimenticios *in natura* o elaborados o fabricados no superen los límites de residuos que potencialmente generarían daños a las personas; sin embargo, un sistema de monitoreo, de vigilancia sanitaria y la

publicidad de los datos contribuirían importantemente para la adecuación de la legislación aplicable y la adopción de medidas preventivas, esencialmente la información, educación capacitación y comunicación de los interesados, entre los que debería ubicarse en primer lugar a los productores, de quienes dependen las buenas prácticas y la seguridad de sus frutos y productos.

La presencia de agroquímicos en los alimentos implica contaminación, luego la superación de los límites establecidos conlleva la pérdida de la producción y el desperdicio de esos alimentos producidos cuando la detección ocurre en la etapa final de la comercialización, por lo que la prevención es siempre la herramienta más redituable en términos sanitarios y económicos.

Los datos relativos a la carencia de alimentos en cantidad y calidad suficiente en millones de habitantes del planeta (y entre los argentinos), deben impulsar a optimizar la producción y reducir las perdidas y desperdicios, teniendo bien en claro que la actividad productiva implica el uso de los recursos suelo, agua, energía y trabajo, etc., e impacta en el equilibrio dinámico que debe asegurarse para que todos los habitantes puedan (podamos) gozar de «un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras» y se cumpla el «deber de preservarlo».

La pérdida y desperdicio de alimentos alcanza cantidades alarmantes, tal como se ha expuesto, lo que permite deducir que en la misma proporción se malgastan los recursos finitos del planeta.

La producción ecológica y la agroecología se presentan como alternativa, su promoción desde las diferentes órbitas institucionales podría contribuir a menguar primero y resolver luego los problemas que aquejan la sustentabilidad.

Es prometedor el programa de impulso a la agroecología que se lleva a cabo desde el principal centro de distribución y comercialización de frutas y verduras del país, que es la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, varias son las herramientas que allí se propician.

El Programa de Reducción de Pérdidas y Valorización de Residuos Orgánicos avanza en la reducción de la cantidad de desperdicio de frutas y verduras, se selecciona la mercadería que se encuentra apta para el consumo, pero no cumple ciertos parámetros de comercialización (tamaño, cantidad de jugo, etc.) y se destina a diversos organismos de la sociedad civil, como comedores, iglesias, clubes y fundaciones.

En la decisión de promover el cambio hacia la agroecología, se realizan con los productores talleres sobre cómo producir sin agroquímicos, capacitaciones a campo en prácticas agroecológicas y manejo sustentable en cultivos intensivos y se alienta un primer grupo de productores, puesteros con producción propia que han

decidido cultivar sin agroquímicos; a la par se proyecta la inclusión de un campo agroecológico experimental en el predio del Mercado.

En ese marco, avanza con ánimo de implementar un modelo de Sistema Participativo de Garantías para los productores y productos agroecológicos y se analiza la implementación de un sello distintivo que permitiría dar cuenta de sus atributos al comercializar las frutas y verduras que lo obtengan.

La instalación de una planta de compostaje, a partir de los residuos orgánicos que se generan allí diariamente, ha comenzado también su producción y sirve para que vuelvan a ser abono natural del suelo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES/74/244 ha designado el año 2021 como el Año Internacional de las Frutas y Verduras, «preocupada por los elevados niveles de pérdidas y desperdicio que se registran en las cadenas de suministro y valor de las frutas y verduras y por los efectos económicos, ambientales y sociales negativos de tales pérdidas y desperdicio».

8. Conclusiones

Los confines del Derecho Agrario se han prolongado efectivamente y su vinculación con la seguridad alimentaria (en sentido amplio) es innegable porque el enfoque desde la cadena de valor es inevitable. El Derecho Agrario tiene su sustento principal

en el suelo y cuando se cuida y pone en producción ofrece sus frutos y productos, principalmente alimentos.

Las buenas prácticas agrícolas, y entre ellas las correspondientes a la aplicación de agroquímicos, son herramientas básicas para minimizar las pérdidas y desperdicio de alimentos obtenidos en el sistema de producción convencional. La agroecología es una forma ambientalmente sustentable de producir comida sanitariamente segura.

No es admisible que los alimentos se transformen en pérdidas o desperdicios por hallarse contaminados, el derroche de ese recurso limitado y el daño ambiental es inmenso e imperdonable desde la moral, la ética y jurídicamente.

9. Bibliografía

- BALLARÍN MARCIAL, A. (1985). «Derecho Agrario, Derecho Alimentario, Derecho Agroalimentario». *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, I(1), 7 y ss.
- BELLO A. Y LOPEZ PÉREZ, J. (2008). «Principios ecológicos en la gestión de los agrosistemas». *Arbor*, 184(729), 19-29.
<<https://doi.org/10.3989/arbor.2008.i729.158>>
- CASAS, ROBERTO R. (2001). «La conservación de los suelos y la sustentabilidad de los sistemas agrícolas». *Anales de la ANAV*, LV, 199-246.
<<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30748>>
- CMCBA (18 de febrero de 2019). Un laboratorio de calidad que brinda seguridad alimentaria a los consumidores. <<http://www.mercadocentral.gob.ar/news/un-laboratorio-de-calidad-que-brinda-seguridad-alimentaria-los-consumidores-1>>

- CMCBA (s.f.). Laboratorio de Residuos de Plaguicidas y Análisis Físico Químicos.
<<http://www.mercadocentral.gob.ar/laboratorios/lab-de-residuos-de-plaguicidas-y-an%C3%A1lisis-f%C3%ADsico-qu%C3%ADmicos>>
- COLLART DUTILLEUL, F. (2010). «Las transformaciones del derecho agro-alimentario o la historia de un vínculo». *Revista de Ciencias Jurídicas*, 122, 65-82.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3437364>
- ELEISEGUI, P. (20 de mayo de 2019). iProfesional.
<<https://www.iprofesional.com/actualidad/269065-no-vivas-de-ensalada-6-de-cada-10-frutas-y-verduras-que-se-ofrecen-vienen-con-agrotoxicos-y-se-exporta-lo-sano>>
- FAO (31 de marzo al 4 de abril de 2003). Elaboración de un marco para las buenas prácticas agrícolas. <<http://www.fao.org: http://www.fao.org/3/Y8704s/Y8704s.htm>>
- FAO (2012). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo.
<<http://www.fao.org/3/i2697s/i2697s.pdf>>
- FAO (2017). El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos.
<<http://www.fao.org: http://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>>
- FAO (2018). El trabajo de la FAO sobre agroecología. <<http://www.fao.org: http://www.fao.org/3/I9021ES/i9021es.pdf>>
- FAO (1-5 de octubre de 2018). Agroecología: de la promoción a la acción.
<<http://www.fao.org: http://www.fao.org/3/mx456es/mx456es.pdf>>
- FAO (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.
<<http://www.fao.org: http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>>
- FEDEROVISKY, S. (11 de febrero de 2019). *Infobae*.
<<https://www.infobae.com/tendencias/ecologia-y-medio-ambiente/2019/02/11/mas-de-la-mitad-de-la-verdura-que-llega-al-mercado-central-queda-descartada-por-exceso-de-agrotoxicos-detectado-en-sus-laboratorios/#:~:text=infobae-,M%C3%A1s%20de%20la%20mitad%20de%20>>

- INTA (10 y 11 de noviembre de 1988). «Degradación de suelos por intensificación de la agricultura». *Publicación Miscelánea*, 47, <http://rafaela.inta.gov.ar/info/miscelaneas/inta_rafaela_miscelanea_047.pdf>
- INTA (2019). Monitoreo de residuos de pesticidas en frutas y hortalizas comercializadas en Concordia, Argentina. <https://inta.gob.ar/sites/default/files/monitoreo_de_residuos_de_pesticidas_en_frutas_y_hortalizas_comercializadas_en_concordia_argentina.pdf>
- MAGyP-IICA (2012). *Estudio comparativo. El cultivo de soja genéticamente modificada y el convencional en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. <<http://repiica.iica.int/docs/B2992e/B2992e.pdf>>
- MOSCATO, L. (7 de marzo de 2019). «Cuáles son las frutas y verduras con mayor concentración de residuos». *La Nación*. <<https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/cuales-son-frutas-verduras-mayor-concentracion-agrotoxicos-nid2225633/>>
- PASTORINO, LEONARDO F. (2005). *El Daño al Ambiente*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2012). «Objeto y extensión del derecho agrario». *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 42, 50-59. <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26993>>
- PILATTI, HÉCTOR H. (2015). «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, 2015). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50178>>
- PILATTI, HÉCTOR H. Y CARUSO, P. (2019). «Mitos, paradigmas y paradojas reflejadas en la regulación de los agroquímicos en la provincia de Buenos Aires». V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 3 y 4 de junio de 2019). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82011>>
- REDACCIÓN DIARIO CASTELLANOS (14 de abril de 2021). «Comenzó la Jornada Demostrativa sobre Buenas Prácticas de Aplicación de Productos Fitosanitarios».

<<https://diariocastellanos.com.ar/2021/04/comenzo-la-jornada-demostrativa-sobre-buenas-practicas-de-aplicacion-de-fitosanitarios/>>

RONCO, ALICIA E. (2015). Algunas respuestas sobre los impactos del uso de plaguicidas para el control de plagas en agroecosistemas de la Región Pampeana. *Ciencia e Investigación*, 65, 63-71.
<<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/55701>>

ROSSET, P. Y MARTÍNEZ TORRES, M. (2013). «La vía campesina y agroecología». <<https://www.viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2013/05/ES-09.pdf>>

RSA-CONICET (Diciembre de 2018). «Uso de plaguicidas para la producción de agroalimentos-impacto colateral adverso en la salud humana y ambiental». <<https://rsa.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2019/04/Informe-RSA-GIAH-Agroquimicos-HCD.pdf>>

SENASA (14 de julio de 2017). Consumo de frutas y hortalizas inocuas. <<http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/consumo-de-frutas-y-hortalizas-inocuas>>

TURAGLIO, M. E. Y NAVARRO, M. T. (10 de octubre de 2018). «El INTA investiga los residuos de pesticidas en las hortalizas más consumidas y recomienda tratamientos domésticos». <<https://inta.gob.ar/noticias/el-inta-investiga-los-residuos-de-pesticidas-en-las-hortalizas-mas-consumidas-y-recomienda-tratamientos-domesticos>>

VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2002). «El Derecho Agrario para el Comienzo del Nuevo Milenio: Entre el Desarrollo Sustentable y la Globalización de la Economía». *Nuevas Propuestas*, 32, 95-120.

VIVANCO, ANTONINO (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata: Ediciones Librería Jurídica.

WAHREN, PABLO (2020). «Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales». *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 54, 65-91.
<<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1746/248>>

Regulación para la aplicación de agroquímicos: El debate de las distancias en la normativa municipal del centro de la provincia de Buenos Aires

PAULA NOSEDA

FERMÍN GÁNDARA SICA

ROSARIO SUÁREZ

ESTEBAN HESS

INSTITUTO DE ESTUDIOS JURIDICOS Y SOCIALES, FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (UNICEN)

nosedapaula@gmail.com

PIC 1-2021

Resumen

Analizamos la normativa municipal en materia de regulación del uso de los agroquímicos en la región centro de la provincia de Buenos Aires, con particular atención a las distancias mínimas de resguardo de lugares sensibles. Hacemos referencia específica a los partidos de Azul, Olavarría, Rauch y Tandil. Partimos considerando la normativa provincial vigente (Ley N° 10.699 del año 1998, reglamentada por los Decretos 499/91, 1170/00 y 956/02; y la Resolución 161/14). La citada ley provincial no lograría regular los mencionados aspectos de protección ambiental. En el año 2018 se intentó regular la cuestión de las distancias mínimas a través de la Resolución N° 246-MAGP-18, la que hoy se encuentra suspendida en su aplicación, a través de la Resolución 28-MDA-21.

Mientras tanto, los municipios bonaerenses ensayan regulaciones sobre la cuestión planteada, que nos permiten hacer ciertas consideraciones sobre la necesidad de una futura norma a nivel provincial que establezca pautas mínimas uniformes para todo el territorio.

Palabras clave

Agroquímicos, derecho ambiental, distancias mínimas.

Regulation for the use of agrochemicals: The debate of distances in the municipal regulations of the center of the Province of Buenos Aires

Abstract

We analyze the municipal regulations regarding the regulation of the use of agrochemicals in the central region of the Province of Buenos Aires, with particular attention to the minimum safeguard distances from sensitive places. We make specific reference to the regulations in force in the cities of Azul, Olavarría, Rauch and Tandil. We start by referring to Law 10.699 of 1998 and its complementary regulations (Decrees 499/91, 1170/00 and 956/02; and Resolution 161/14). The provincial law would not be able to regulate the mentioned aspects of environmental protection. In 2018, an attempt was made to regulate the issue of minimum distances through Resolution No. 246-MAGP-18, which today is suspended in its application, through Resolution 28-MDA-21. Meanwhile, the Buenos Aires municipalities are testing regulations on the issue raised, which allow us to make certain considerations about the need for a future provincial-level standard that establishes uniform minimum guidelines for the entire territory.

Keywords

Agrochemicals, environmental law, minimum distances.

1. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo dar a conocer y analizar la normativa municipal en materia de regulación de usos de los fitosanitarios en la región centro de la provincia de Buenos Aires, con particular atención a las distancias mínimas de resguardo de lugares sensibles al momento de la aplicación. Hacemos referencia específica a los partidos de Azul, Olavarría, Rauch y Tandil. En tal sentido, el área geográfica de estudio se corresponde con la eco-región de la Pampa Húmeda, específicamente en las subregiones agroecológicas denominadas Pampa Deprimida y Pampa Interserrana. El área de estudio seleccionada se encuentra en medio de uno de los biomas que más transformaciones ha sufrido a causa de la intervención humana. En tal sentido, se señala (VIGLIZZO, 2006) que los sistemas agrícolas y ganaderos de la región pampeana han co-evolucionado hasta llegar al estado actual de producción, donde la agricultura y la ganadería se desacoplaron, intensificándose individualmente. En el caso de la agricultura se adecuó a un paquete tecnológico simplificado y de alta productividad, integrado por semillas transgénicas, siembra directa, uso de fertilizantes y plaguicidas específicos.

Desde el punto de vista jurídico, tomando como eje el ordenamiento territorial, creemos oportuno indagar qué medidas están tomando los municipios bonaerenses para resguardar de los efectos nocivos de los agroquímicos, tanto a la población como al

ambiente y a los microbios ambientales (en particular al suelo y a los cuerpos de agua superficiales y subterráneos).

2. Planteo de la cuestión

La regulación de los agroquímicos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires se rige por la Ley N° 10.699 del año 1998, reglamentada por los Decretos 499/91, 1170/00 y 956/02 (incorpora la categoría «Domisanitarios» utilizados en la cadena agroindustrial), así como por la Resolución 161/14 (Receta Agronómica Obligatoria, «RAO» electrónica). La ley habría quedado atrasada respecto de los avances que se han dado en la materia y no logra regular aspectos de protección ambiental, como por ejemplo las zonas de resguardo de aquellos lugares de aplicación sensibles (por ejemplo: cuerpos de agua, escuelas rurales, poblados, zonas de transición, zonas urbanas, colmenas, producciones orgánicas, etc.), dejando en manos de la autoridad de aplicación su reglamentación.

Tales cuestiones se intentaron regular a través de la Resolución N° 246-MAGP-18 (MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, 2018) la que hoy se encuentra suspendida en su aplicación por un año más, a través de la Resolución 28-MDA-21, que volvió a ordenar que se convoque a la mesa de trabajo creada por Resolución N° 8-MDA-20 (MINISTERIO DESARROLLO AGRARIO, 2020). La mesa de trabajo se encontraría conformada por representantes de organismos públicos provinciales del Ministerio de Desarrollo Agrario, del Ministerio de

Salud, del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y de la Autoridad del Agua (ADA). El objetivo de esta mesa de trabajo es coordinar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas relativas a la aplicación de agroquímicos, con especial atención sobre las aplicaciones en zonas de amortiguamiento o *buffer* adyacentes a áreas que requieren especial protección.

Asimismo, la citada Resolución N° 8-MDA-20 ordenaba constituir el Observatorio Técnico de Agroquímicos con el objetivo de reunir, desarrollar y aportar información científico-técnica sobre el uso, la aplicación de agroquímicos y sus efectos y la finalidad de implementar políticas públicas específicas. Dicho Observatorio tiene sede en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Centro y fue lanzado en el mes de febrero del año 2020 (UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2020).

La conducción de la Mesa de Trabajo está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Agroalimentaria; a la fecha se habría cerrado el período para presentar documentación y, a posteriori, se prevé realizar una publicación con el material colectado.

La actualmente suspendida Resolución 246-MAI-18 consideraba que si se aplican las «buenas prácticas agropecuarias» (en adelante, BPA) no es necesario especificar distancias mínimas al momento de la aplicación de los agroquímicos, ya que las circunstancias serán

variables y al momento de hacer la aplicación de agroquímicos se debía apelar a una adecuada ponderación de la gestión de riesgos por parte del profesional a cargo de ella. Se aclara que las BPA a las que se hace referencia son las citadas en los lineamientos resultantes de la mesa interministerial de trabajo (SAYDS Y MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, 2018).

A la vez, se reconoce que en base a las potestades que les otorga la Ley N° 8.912/77, los municipios podrían delimitar espacios de protección y de amortiguamiento.

Así las cosas, la citada Resolución 246/2018 comprendió dentro de la que denominó zona de amortiguamiento a: los lotes contiguos al área urbana; la zona residencial extraurbana; el área de población dispersa; las márgenes y los cuerpos de agua; las zonas de bombeo; las áreas de esparcimiento; los establecimientos educativos; y las reservas naturales. Allí, se podría hacer aplicación terrestre de agroquímicos, en función de: 1) las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor); 2) la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla); y 3) las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento); siempre bajo la supervisión de un profesional agrónomo o con título equivalente. Sin embargo, la citada Resolución 246/2018, al no establecer concretamente distancias mínimas, fue muy criticada y vista por

algunos como una especie de carta blanca para el sector productivo, lo que ya era advertido como una paradoja en el marco del V Congreso de Derecho Agrario Provincial (PILATTI, 2019).

La suspendida Resolución 246/2018 ha dado lugar a un gran debate, a nivel municipal, en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Ello se pudo constatar en los municipios bajo estudio que iniciaron un proceso de actualización y reglamentación de la normativa vigente a nivel municipal. Es por tal motivo que a continuación se hace un análisis de los resultados obtenidos hasta el momento de la publicación de este trabajo.

3. Análisis de la normativa vigente: novedades

3.1. Azul

Recientemente, entró en vigor en el partido de Azul la Ordenanza N°4564/2021 que tiene por objetivo proteger la salud y el ambiente, así como contribuir al desarrollo sustentable de la producción agropecuaria de nuestro territorio. La flamante ordenanza establece, con relación a las distancias de protección, dos zonas: a) *de exclusión*: donde no puede realizarse aplicación con equipos terrestres autopropulsados o de arrastre y equipos aéreos; y b) *de amortiguamiento*: espacio adyacente (200 metros) a la zona de exclusión.

Como *zona de exclusión* la ordenanza incluyó a: las áreas urbanizadas y/o pobladas, conforme al ordenamiento territorial

municipal; los predios y establecimientos educativos y/o deportivos; los pozos de agua y los cuerpos de agua permanentes a partir de los 20 metros contados desde su cauce consistente en una franja permanente con cobertura vegetal que permita el filtrado del material transportado desde el terreno hacia los cuerpos de agua.

La norma bajo análisis al definir la zona de exclusión establece que es «...aquél espacio en donde no puede realizarse aplicación de insumos de síntesis química con equipos terrestre autopropulsados o de arrastre y equipos aéreos...». Creemos que con esa redacción se deja abierta la posibilidad de aplicación con «equipos manuales/mochilas», modalidad que no fue expresamente prohibida en dicha área.

En la *zona de amortiguamiento* o *buffer* se establece que sólo se podrá hacer aplicación con equipos terrestres y una serie de requisitos, a saber: 1) RAO; 2) aviso a la autoridad de control 24 horas previas a la aplicación; 3) productos banda verde (IV) o azul (III) de la clasificación toxicológica (SENASA, 2012); 4) aplicador habilitado; 5) condiciones meteorológicas exigidas por artículo 6; 6) boquilla anti-deriva con caudal 02 gpm o mayores; y 7) equipo con documentación actualizada e identificación visible.

El artículo 6 de la ordenanza establece condiciones meteorológicas de: velocidad (entre 3 a 15 km/h) y dirección del viento (contraria a la zona de exclusión); temperatura (ideal 12 y 18° C —no ideales 20 a 28°— prohibición de aplicar cuando sea

mayor 30° C); así como la humedad relativa; las que se deberán cumplir para realizar las aplicaciones de fitosanitarios.

Con relación a los apiarios, el art. 16 establece que cuando se haga una aplicación de fitosanitarios a menos de tres mil metros, quien la realice y/o la contrate deberá notificar a la autoridad de aplicación con 72 horas de antelación. Ello a fin de notificar a los apicultores interesados, quienes deberán mantener informada a la autoridad de aplicación sobre la ubicación de los apiarios dentro del partido. A fin de dar cumplimiento a esta norma, se prevé la creación de una aplicación digital que facilite la localización de los apiarios y la comunicación entre el organismo de control, los obligados a notificar y los apicultores interesados en ser notificados.

La Ordenanza 4564/21 crea un organismo de control que estará a cargo de un ingeniero agrónomo debidamente matriculado.

Destacamos que la flamante ordenanza resultó ser fruto del trabajo de casi dos años de la Mesa Multisectorial conformada con representante de todos los sectores interesados para revisar y consensuar su texto final. El partido de Azul tenía una normativa en la materia, la Ordenanza 277/1985 con modificaciones del año 1998; el objetivo del proyecto fue optimizar el uso de los fitosanitarios, a partir de las buenas prácticas que aseguren la adecuada gestión de los riesgos que la manipulación de estos productos potencialmente podría ocasionar a la salud de las personas y al ambiente.

En atención a la experiencia positiva, este proceso de elaboración colectiva de la norma en el ámbito local, la nueva norma prevé la conformación de una Mesa Consultiva y de Monitoreo con representantes de los mismos sectores que participaron en su elaboración. En consecuencia, de la experiencia del proceso de negociación destacamos: 1) se inició con un proyecto cuya redacción original se puso a disposición y pudo ser revisado por todos los participante en forma amplia; 2) se contó con el aporte científico-técnico de especialistas tanto en materia de fitosanitarios (Facultad de Agronomía de Azul y Asociación de Ingenieros Agrónomos de Azul), en protección del ambiente (Instituto de Hidrología de Llanuras) y en buenas prácticas agrícolas (INTA); 3) estuvieron representados los sectores más vulnerables a la aplicación de fitosanitarios (ONG ambientalista, docentes, apicultores). Si bien hubo reuniones plenarias, luego cada apartado de la ordenanza fue trabajado por quienes eran más idóneos técnicamente o estaban interesados en controlar determinados aspectos.

A la fecha, no se ha designado autoridad de aplicación ni se previsto un presupuesto específico para su funcionamiento, lo que torna ineficaz su aplicación a pesar de todo el esfuerzo hecho para mejorar la regulación.

3.2. Rauch

El partido de Rauch se caracteriza por su actividad predominantemente ganadera, en particular de cría, recria e

invernada, con escasa agricultura y poca actividad industrial. En este sentido, observamos que de una superficie total de 431.526 hectáreas sólo se destina a la agricultura entre un 5 y un 7 % de la superficie, es decir, entre 21.500 y 30.200 hectáreas. Es importante remarcar esto ya que la aplicación de fitosanitarios está íntimamente relacionada con la actividad agrícola que, como vemos, sin dejar de ser importante, no es la actividad principal del citado partido.

El Municipio de Rauch cuenta en esta materia con la ordenanza N° 850/12, sancionada el 4 de septiembre de 2012, a través de la cual se intentó crear un marco jurídico para regular cuestiones relacionadas al uso de agroquímicos. Esta norma se caracteriza por su complejidad, ya que intenta regular toda la actividad asociada al manejo y al uso de agroquímicos desde el transporte, el almacenamiento y depósito, aplicación, etc., lo que genera gran desconcierto en productores, aplicadores y profesionales del agro por las características propias de la actividad.

Al día de la fecha, la Ordenanza N° 850/12 no fue reglamentada, si bien se está bosquejando una reglamentación impulsada por diferentes sectores, se enfrenta a dificultades de interpretación por la oscura redacción de los artículos dedicados a distancias.

Más allá de lo expuesto, a continuación nos centraremos en el Título IV «De las distancias y condiciones para la aplicación», de la citada Ordenanza 850/12.

El artículo 16 establece condiciones y distancias para la aplicación terrestre de agroquímicos con equipos autopropulsados o de arrastre:

- Prohibida en: 1) el área urbana de la ciudad de Rauch; 2) en los laterales de las vías ferroviarias (trayecto de la planta urbana) y en las estaciones ferroviarias de zona rural; 3) el área rural en un radio de 500 metros perimetrales a los establecimientos educativos y centros de salud (herbicidas); 4) en las comunidades rurales (herbicidas) (Egaña, Miranda, Colmán, Chapaleofú, Villa San Pedro y Villa La Loma) en un radio de 500 metros a contar a partir del límite establecido según planificación de geodesia; y 5) en caso de presencia de viviendas en un radio de 100 metros perimetrales.

- Permitida de modo terrestre en las «zonas de amortiguamiento», a saber:

o área complementaria: espacio de 500 metros contado a partir del límite del Área Urbana;

o el área rural por fuera del radio de 500 metros perimetrales a los establecimientos educativos y centros de salud;

o en las comunidades rurales (Egaña, Miranda, Colmán, Chapaleofú, Villa San Pedro y Villa La Loma) fuera del radio de 500 metros a contar a partir del límite establecido según planificación de geodesia;

o en caso de presencia de viviendas por fuera del radio urbano de 100 metros perimetrales.

Las enumeradas «zonas *buffer*» que identifica con las áreas de amortiguamiento, sólo excluyen las aplicaciones aéreas. Es decir, se puede aplicar en forma terrestre bajo las siguientes condiciones:

a) Sólo podrán usarse productos químicos de clase toxicológica III y IV, según clasificación de SENASA; b) se deberán utilizar sistemas tecnológicos de aplicación que reduzcan al máximo la posibilidad de deriva; equipos pulverizadores y sus operadores habilitados por el Ministerio de Asuntos Agrarios ; c) sólo se podrán utilizar las mezclas de productos químicos que estén aprobadas por SENASA; d) Se deberá hacer uso de una receta específica para ésta área (receta agronómica de aplicación en Zonas de Amortiguamiento) prescripta por el ingeniero agrónomo inscripto en la Autoridad de Aplicación, en donde dará las indicaciones en las que se deberá realizar la aplicación; e) el productor (persona física o jurídica) y el profesional interviniente deberán archivar la receta agronómica de aplicación en Zonas de Amortiguamiento durante un (1) año luego de la aplicación, excepto que las normas provinciales dispongan un mayor plazo; f) en caso de realizarse una aplicación en la Zona de Amortiguamiento indicada bajo el inciso c) del primer párrafo, deberá notificarse a las autoridades educativas con 24 horas de antelación a dicha aplicación. Las aplicaciones deberán realizarse fuera del horario de clases ; g) en caso de presencia de viviendas se deberá dejar una zona perimetral de 100 metros libre de cualquier aplicación de agroquímicos con equipo terrestre; h) en aquellos campos propios o de vecinos, donde haya

presencia de colmenas se deberá anunciar la aplicación con 48 horas de antelación para tomar los recaudos necesarios y así evitar posibles daños, de acuerdo al artículo 29.

En lo que respecta a las aplicaciones aéreas, el artículo 17 la ordenanza establece que no podrán efectuarse: en el área complementaria, tomando, en caso de no estar definida, los primeros dos mil (2000) metros, contados a partir del límite del área urbana; en un radio de dos mil (2000) metros linderos a zonas residenciales extraurbanas; en un radio de mil (1000) metros periféricos a establecimientos educativos y centros de salud. Las aplicaciones en los mil (1000) metros sucesivos deberán realizarse fuera del horario de clases o de atención sanitaria.

Por último, en referencia a los cursos de agua, la norma prescribe que las aplicaciones de agroquímicos tanto terrestres como aéreas deben dejar una distancia libre de aplicación a los cursos de agua de cincuenta (50) metros y una distancia de 100 metros de las lagunas (art. 2 de la Ley N° 6253/60).

Esta ordenanza, compleja en su interpretación y ejecución, ha motivado distintas consultas tanto al Honorable Concejo Deliberante como a las áreas del Ejecutivo que tienen injerencia en su aplicación (Dirección de Inspección, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Productivo, Dirección de Ambiente y Dirección de Seguridad). Además, se realizan reuniones con los actores involucrados en esta actividad con la finalidad de

unificar criterios que permitan dar claridad a la hora de llevar adelante las aplicaciones fitosanitarias en el partido de Rauch.

Debemos mencionar que este municipio cuenta con un Código de Ordenamiento Urbano que fue aprobado por el Honorable Concejo Deliberante en el año 2020 mediante el cual se establecen las distintas zonas del partido lo que, en principio, ordenaría algunas cuestiones prácticas de la norma objeto de este estudio; sin embargo, pareciera no ser suficiente.

Aun sabiendo que se está trabajando en un decreto reglamentario, entendemos que, a los efectos de facilitar la aplicación de fitosanitarios en este distrito con criterios uniformes, de fácil interpretación y fiscalización, es necesaria la sanción de una nueva ordenanza en consonancia con el Código de Ordenamiento Urbano y teniendo en cuenta la normativa aplicable en la región; de otra manera esta regulación se torna ineficiente e injusta por cuanto para un mismo predio existirán reglamentaciones disímiles.

3.3. Olavarría

El partido de Olavarría regula el uso de agroquímicos a través de la Ordenanza Municipal N° 3651/14, y fue producto de una mesa de trabajo de consenso y de reuniones que se sostuvieron con todos los actores involucrados en el tema.

El sistema previsto por la Ordenanza 3651/2014 prevé zonas de amortiguamiento, entendidas como aquellas linderas al casco

urbano en las que se pueda hacer aplicación de agroquímicos bajo ciertas pautas técnicas (BPA) que garanticen la seguridad e indemnidad de las personas y el ambiente. En particular, considera una zona de amortiguamiento del área urbana de la ciudad de Olavarría a las que seguidamente son definidas:

- Zona 1, hasta 1 chacra de distancia desde el límite de la aplicación y la zona urbana, se puede hacer aplicación terrestre de productos Clase III y Clase IV. Se excluye la aplicación aérea.
- Zona 2, de 1 a 2 chacras de distancia desde el límite de la aplicación y la zona urbana, se puede hacer aplicación terrestre de productos Clase II, III y IV. Se permite la aplicación aérea productos Clases III y IV con aval técnico.
- Zona 3, más de 2 chacras de distancia desde el límite de la aplicación y la zona urbana, se puede hacer aplicación terrestre de productos sin limitaciones. Se permite la aplicación aérea de productos sin limitación.

En las zonas en las que existan establecimientos educativos, deben realizarse aplicaciones terrestres a partir de los 100 metros y aéreas a partir de los 500 metros. En ambos casos, fuera del horario de clase y avisando al establecimiento del día y horario en que se realizará la aplicación.

En el artículo 13 se establece un área de amortiguamiento distinta para algunas localidades del partido de Olavarría, como por ejemplo Sierra Chica, Loma Negra, Sierras Bayas, etc. El área de

amortiguamiento en estos casos se encuentra definida por la zona, hasta 500 metros de distancia desde el límite de la aplicación y la zona urbana se puede hacer aplicación terrestre de productos Clase III y Clase IV, con aval. Se excluye la aplicación aérea. Más de 500 metros de distancia desde el límite de la aplicación y la zona urbana, se puede hacer aplicación terrestre y aérea sin limitación.

El artículo 14 establece que se deberá fijar una zona de protección de todo cuerpo o curso de agua de 25 metros. En el caso de perforaciones de 30 metros. Para campos de bombeo o pozos de abastecimiento la distancia a observar será de 50 metros. En el caso de que las aplicaciones sean en forma aérea, la distancia mínima a observar será de 50 metros.

En enero de 2019, la Ordenanza 3651 fue complementada con un Protocolo de Trabajo acordado entre el municipio y la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Olavarría. Al respecto, en una nota periodística, el ingeniero agrónomo Hilario Arroyo (ZONACAMPO, 2019) explicó que el citado protocolo «apunta a resolver lo más conflictivo, que son los trabajos en lo que ahora llamamos la zona de amortiguamiento».

El municipio tiene a su cargo la delimitación de la zona de amortiguamiento, la zona urbana y la zona rural que se plasma en un mapa digital, que puede ser consultado por los profesionales agrónomos matriculados encargados de la supervisión de la aplicación de agroquímicos. La zona de amortiguamiento deja de ser zona de exclusión para ser zona de uso controlado, la figura del

profesional agrónomo interviniente será sobre quien recaiga la responsabilidad (civil, penal y ambiental) en caso de daño al ambiente o a las personas. Es quien deberá extender receta agronómica, evaluar tanto el producto a aplicar, el equipo y su adecuada regulación, así como las condiciones climáticas (viento/humedad/temperatura).

Desde la Dirección Municipal de Agroquímicos de Olavarría informan que, si bien la normativa tiene plena vigencia, existen aspectos que hacen a su funcionamiento que aún están en proceso de implementación, como lo relativo a inspecciones. En general, se actúa en respuesta a denuncias concretas, las cuales no son muchas, y las recibidas son sobre aplicaciones en zonas límites entre las áreas de exclusión y amortiguamiento que establece la ordenanza. Asimismo, manifiestan estar trabajando en forma conjunta con las Asociación de Ingenieros Agrónomos y con los aplicadores para lograr la plena eficacia del uso obligatorio de la Receta Agronómica, la cual, según los registros oficiales de provincia, la cantidad de recetas prescriptas es muy bajo en relación a lo que tendrían que ser.

3.4. Tandil

Desde el año 2011, rige en la ciudad de Tandil la ordenanza municipal de aplicación de agroquímicos N° 12.316 (CONSEJO DELIBERANTE, 2011). Su contenido fue puesto en crisis en agosto de 2019 al utilizarse la herramienta participativa de «la banca 21» del Honorable Concejo Deliberante, para plantear una propuesta de

reforma que surgió en el marco de una actividad de extensión académica de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNICEN («Técnicas Legislativas sobre Normativa Local. Elaboración de Proyecto de Ordenanza de Aplicación de Agroquímicos Pesticidas en el Partido de Tandil», RCA 238/17). Dicha actividad contó con la participación del Dr. Claudio Lowy, representante en la ciudad de Tandil de la ONG BIOS Argentina (asociación civil para la defensa del medio ambiente, Leg. N° 16.106), estudiantes de la Licenciatura en Tecnología Ambiental, y la representación en dicha banca de la Dra. Graciela Canziani (CONCEJO DELIBERANTE, Orden del Día, 2019). El proyecto se encuentra siendo tratado por la Comisión de Producción, Trabajo y Medioambiente. A continuación, se mencionarán los aspectos más relevantes de la ordenanza vigente y la proyectada, con particular referencia a las zonas y distancias de protección, puntualizando sus diferencias.

Con relación a la delimitación de zonas, en la actual ordenanza se divide el partido de Tandil según el grado de urbanización, en: Zona Urbana y Área Complementaria; Área Adyacente Primaria (franja de trescientos metros a partir de la anterior); Área Adyacente Ampliada (abarca hasta el límite del área comprendida dentro de las rutas nacional 226 y provinciales 30 y 74). Todas estas en su conjunto forman la llamada «Área Total». También se expresa que, en los núcleos de población rural consolidada, hasta la última línea de edificación corresponderán las mismas regulaciones que en la denominada Zona Urbana y Área Complementaria y, hasta 300

metros del límite exterior de dicha línea, corresponderán las mismas regulaciones que en la denominada Zona Adyacente Ampliada.

Por su parte, el proyecto de reforma unifica las zonas incorporando al Área Total las llamadas zonas especiales, las cuales abarcan los establecimientos rurales y también determina una ampliación de la llamada Área Adyacente, proponiendo una distancia de 2000 metros comenzando a contar desde el final del Área Total.

Con relación a los criterios de calificación y utilización de agroquímicos, la actual ordenanza utiliza las recomendaciones de la OMS. En cambio, en el proyecto se parte de las clasificaciones del SENASA para unificar los criterios establecidos entre la nación, la provincia y el municipio, estableciendo que todos los agroquímicos se deberán clasificar como de venta y uso registrado, a fin de permitir la identificación de los usuarios, de acuerdo a lo establecido en la ley provincial.

En cuanto a los lugares de aplicación, en la normativa vigente se prevé que en el Área Total solo se utilicen productos clasificados como Clase III y IV (categoría banda azul y verde), y sean aplicados de modo terrestre (art. 6). Mientras que para la aplicación terrestre y aérea, la ordenanza vigente prevé distancias de resguardo de 150 metros de establecimientos escolares, de salud o elaboradores de productos alimenticios (art. 7) y 50 metros desde la línea de ribera de cursos de agua principal (art. 8). En el área urbana y

complementaria se permite la aplicación manual (con mochila) de agroquímicos Clase III y IV en los terrenos baldíos y espacios verdes que se encuentren dentro del área urbana y complementaria (art. 10).

Por su parte, el proyecto prohíbe la aplicación terrestre en el área total y adyacente y la aplicación aérea en todo el partido de Tandil.

Por ejemplo, con relación a los cursos de agua, el proyecto establece que la aplicación de agroquímicos prevé: 1) dejar un radio libre de 200 metros contados a partir de la línea de ribera; 2) para las lagunas, establece un radio de 200 metros contados desde el borde, los cuales deberán mantenerse con vegetación natural permanente y protegidos con cortinas forestales; 3) en sitios de bombeo de agua para consumo humano, un radio de 400 metros, los cuales deberán mantenerse con vegetación permanente y protegidos con cortinas forestales y en un radio de 2000 metros o de 1000 metros, si existe barrera forestal que acote la deriva de las aplicaciones, de construcciones dedicadas a viviendas familiares rurales.

En el mismo sentido que la ordenanza proyectada nos parece adecuado mencionar que, en el año 2020, se inició una demanda ante el Juzgado Civil y Comercial N° 1 de Tandil caratulada «Silvia Alejandra y otros c/Fideicomiso Cazenave siembras y otros s/ Acción preventiva -daños», en la cual se fundamenta la necesidad de reforma de la ordenanza con el informe sobre agroquímicos plaguicidas en escuelas rurales del partido de Tandil (**VOLUNTARIADO**

UNIVERSITARIO, 2020) teniendo como consecuencia que en noviembre del mismo año se dictara una medida cautelar en la cual se encuentra prohibida la fumigación aérea con agroquímicos a una distancia menor a 2000 metros y la terrestre a una menor de 500 metros de centros poblados, lugares habitados, establecimientos escolares, centros de salud, establecimientos elaboradores de productos alimenticios, campo de bombeo o batería de pozos y cursos de agua.

Sin embargo, dicha medida tiene sus falencias (CHACARERO, 2021), ya que si bien actualmente se encuentra vigente por la renovación que realizó el juez que la dictó, es de difícil aplicación, tanto por la falta de notificación hacia los especialistas aplicadores como por el hecho de que, al ser una medida cautelar, no se considera calificada como para encuadrarse dentro de una infracción, por lo cual no se labran las actas correspondientes al momento de identificar un incumplimiento.

4. Conclusiones

Luego de haber hecho este recorrido por solo cuatro municipios de la región centro de la provincia de Buenos Aires, podemos formular algunas conclusiones preliminares. Sin embargo, se nos presentan más dudas que certezas, las que quedarán aquí enunciadas para seguir profundizando en tal sentido.

En primer lugar, la normativa municipal analizada deja a las claras su dispersión en el territorio bonaerense. Podemos imaginar la perplejidad de un aplicador de agroquímicos al momento de querer siquiera poder cumplir con la normativa en establecimientos que comparten su límite entre dos partidos como los estudiados.

También observamos la diversidad de soluciones, con relación a las distancias mínimas a respetar respecto de los lugares de protección (zonas de amortiguamiento), algunos las establecen en metros, otros toman de referencia las chacras. En este sentido, luego de constatar que para elaborar las normas locales bajo estudio se contó con el asesoramiento técnico-científico de instituciones, como por ejemplo el INTA, facultades de Agronomía, asociaciones de ingenieros agrónomos, nos preguntamos el porqué de este resultado dispar. ¿Ello se relaciona con las características climáticas de cada partido o con simples decisiones arbitrarias del legislador, desoyendo los dictámenes técnicos?

Otro denominador común que encontramos en las normas locales analizadas, al igual que la reglamentación provincial, es que apelan a la aplicación de las BPA. Sin embargo, las BPA no son de fácil identificación para el lego en esta materia. Entendemos que las BPA sean familiares para los profesionales que deban aplicar o prescribir agroquímicos, ya que se constituyen en el marco del buen obrar profesional. Entonces, si no todos los sujetos alcanzados por las citadas normas las conocen y son la referencia para evaluar

la conducta del aplicador, del productor y/o del asesor técnico del productor a la luz de la responsabilidad civil, administrativa, penal y/o ambiental, creemos que sería de utilidad contar con un cuerpo unificado y obligatorio de BPA para la aplicación de agroquímicos, que sea revisado periódicamente de acuerdo al avance científico y esté disponible en la página de internet de la autoridad de control nacional (SENASA).

El INTA ha trabajado en este sentido, conforme refiere el manual de BPA, elaborado por el Grupo de Trabajo Interministerial de 2018.

Por otra parte, las normativas municipales analizadas también coinciden al identificar los lugares objeto de protección: ciudades, localidades, poblaciones rurales, escuelas, cuerpos de agua, colmenas. Al respecto, nos preguntamos por qué ninguna de las normas locales analizadas mencionan como lugares a proteger las explotaciones bajo sistema agroecológico cuando es una actividad expresamente reconocida por la Ley Nacional N° 25.127.

Finalmente, detectamos las siguiente falencias en la normativa municipal analizada: i) falta de acuerdo en las distancia mínimas; ii) contradictorias excepciones; iii) ausencia de reglamentación; iv) falta de autoridad de aplicación con capacidad técnica, humana y financiera; todo lo cual, presagia su ineficacia. Las normas analizadas son de los últimos diez años. A pesar de su novedad, han sido todas puestas en crisis por los sujetos a quienes se les debe aplicar o por aquellos que padecen los efectos negativos en caso de su inadecuada aplicación.

Es por los motivos expuestos que proponemos que exista una ley a nivel provincial que establezca una regulación de base ordenando identificar los lugares a proteger y las distancias mínimas a respetar (zona de amortiguamiento). Luego, los municipios en ejercicio de sus facultades podrán complementar dichos parámetros de base respetando la protección mínima o ampliándola.

5. Bibliografía

Chacarero, El (15 de 06 de 2021). El Chacarero.
<https://elchacarero.com.ar/leernota/478/aplicaciones_en_tandil_acato_la_ordenanza_municipal_o_la_cautelar_del_juez.html>

CONCEJO DELIBERANTE. Orden del Día. (15 de 08 de 2019). Concejo Deliberante de Tandil. <<http://www.hcdtandil.gob.ar/sesiones/actas.html>>

CONSEJO DELIBERANTE. (2011). Consejo Deliberante de la Ciudad de Tandil. <<http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Ordenanza-12316.html>>

CONSEJO DELIBERANTE. Orden del Día. (15 de 08 de 2019). Concejo Deliberante de Tandil. <<http://www.hcdtandil.gob.ar/sesiones.html?anio=2019>>

MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA. (2018).
<<https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmpg9uQ.html>>

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO. (2020).
<<https://normas.gba.gob.ar/documentos/0zvd6EHX.pdf>>

PILATTI, HECTOR HUGO Y CARUSO, PABLO IGNACIO (2019). Mitos, paradigmas y paradojas reflejadas en la regulación de los agroquímicos en la provincia de Buenos Aires. V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 2019). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82011>>

SAYDS Y MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA. (2018). Informe Final del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en la Aplicación de Fitosanitarios.

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo_interministerial_fitosanitarios.portada.pdf>

SENASA. (2012). INFOLEG. Resolución 302/2012.
<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198711/norma.htm>>

UNIVERSIDAD DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2020).
<<https://www.unicen.edu.ar/content/agronom%C3%ADa-en-lanzamiento-del-observatorio-de-agroqu%C3%ADmicos>>

VIGLIZZO, E. F. (2006). «Situación ambiental en las eco regiones pampa y campos y malezales». En Brown, A (ed.). *La Situación Ambiental en Argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina, p. 263.

VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO. (2020). <<https://drive.google.com/drive/folders/1e-wlZLKEGSesnDNTnzk8bMRXcC0SYU5p>>

ZonaCampo. (10 de feb de 2019). <<https://zonacampo.com.ar/especiales/ya-no-hablamos-de-distancias-sino-de-responsabilidad-profesional>>

Responsabilidad civil en la actividad cunícola neuquina

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE (UNCOMA)

juan.fernandez@fade.uncoma.edu.ar

Resumen

La ponencia analiza el criterio de determinación de responsabilidad civil y cuantificación de rubros indemnizatorios que se ha utilizado en la provincia de Neuquén por daños producidos a la actividad cunícola con causa en la actividad hidrocarburífera. Incidentalmente, el abordaje del caso permite también conocer aspectos de la estructura agraria provincial en materia cunícola, analizar la interrelación entre el daño ambiental y las inmisiones inmateriales producidas por la actividad hidrocarburífera, y finalmente estimar la influencia que las normas de bienestar animal podrían tener en el futuro, respecto de la actividad cunícola en áreas petroleras.

Palabras clave

Cunicultura, actividad hidrocarburífera, daños.

Civil liability in Neuquén rabbit farming

Abstract

This presentation analyzes the criteria for determining civil liability and quantifying compensation items that have been used in the Province of Neuquén in cases of damage caused to rabbit farming by hydrocarbon activity. Incidentally, the approach to the case also allows to know aspects of the

provincial agrarian structure in rabbit breeding, to analyze the interrelation between environmental damage and intangible emissions produced by hydrocarbon activity, and finally to estimate the influence that animal welfare standards could have on the future regarding rabbit farming in oil areas.

Keywords

Rabbit farming, hydrocarbon activity, tort law.

1. Introducción

En esta ponencia pretendemos describir el criterio que se ha utilizado en el Poder Judicial neuquino, tanto para determinar la existencia de responsabilidad civil como luego para cuantificar los daños causados por la actividad hidrocarburífera a la cría y engorde de conejos.

Si bien se trata de un fallo aislado, ante la falta de otros que hayan tratado el tema, tanto dentro de la jurisprudencia provincial como en otras jurisdicciones, bien podemos sostener que constituye la jurisprudencia provincial vigente en la materia y un importante antecedente al cual recurrir en caso de daños a la actividad cunícola.

Asimismo, el tenor del fallo nos permitirá ingresar incidentalmente en otros aspectos relacionados con esa actividad: la estructura agraria provincial en materia cunícola, la interrelación entre el concepto de daño ambiental y el de las inmisiones inmateriales producidas por la actividad

hidrocarburífera; y finalmente la influencia que las normas de bienestar animal podrían tener en el futuro respecto de la actividad cunícola ejecutada en áreas petroleras.

2. El caso «Cordero Alejandro Carlos A. C/Capex S. A. s/daños y perjuicios»

En el caso «Cordero Alejandro Carlos A. C/Capex S. A. s/daños y perjuicios», mediante sentencia de fecha 4 de noviembre de 2020, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Familia de la ciudad de Neuquén Capital, a través de su Sala II, resolvió el reclamo indemnizatorio planteado por el titular de un emprendimiento de cría de conejos contra una empresa hidrocarburífera a raíz de la muerte de sus animales, imputable según el reclamante a la actividad de la empresa demandada.

De los hechos relatados en la demanda, y luego acreditados en el proceso, surge que el proyecto de cría de conejos del actor comenzó a desarrollarse en la localidad neuquina de Plottier, en el período 2005-2008, en el marco del entonces vigente programa PROCONE (Proyecto Conejo Neuquino), cuya autoridad de aplicación provincial era el Instituto para el Centro de la Pequeña y Mediana Empresa (CENTRO PYME), entidad autárquica provincial creada por Ley 2.246 (BO 31/07/1998), y que tiene por objeto prestar servicios y realizar acciones conducentes a la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas industriales, agropecuarias, mineras, comerciales, de servicios y,

en general, de todas las actividades económicas que se realicen en la jurisdicción de la provincia del Neuquén.

En el marco de este programa se había otorgado financiamiento y asistencia técnica al actor, quien organizó en su chacra la infraestructura para la cría de conejos. Con el préstamo otorgado por el Estado Provincial, adquirió 120 conejas reproductoras, que fueron mantenidas en un sistema de cría comercial intensiva, lo que le permitió obtener más de 6.000 conejos anuales, considerando que cada reproductora puede tener seis partos anuales con nueve gazapos por camada.

Se manifestó en la demanda, y luego quedó acreditado en el proceso, que durante el año 2007 comenzaron a morir los animales criados por el actor, masivamente y en forma sorpresiva, totalizando unos 3.500 ejemplares, entre reproductoras, gazapos y conejos desarrollados, incluyéndose en dicho número los que tuvieron que ser sacrificados porque aun estando vivos sufrían graves problemas como el timpanismo y el descaderamiento.

En relación a la causa de la muerte de esos conejos, se indicó y probó que los técnicos veterinarios —desconociendo al inicio el origen de esta mortandad sorpresiva— examinaron en primer lugar la calidad del agua, alimento y otros posibles condicionantes de la cría intensiva de los animales, sin advertir falencia en ninguno de ellos. Pero que, luego, comenzaron a indagar en la actividad hidrocarburífera desarrollada en las locaciones petroleras que se encontraban entre 600 y 1000 metros de distancia de los criaderos, y

arribaron a la conclusión de que la causa de esa muerte eran los ruidos y vibraciones producidos por aquella actividad. En efecto, como se describirá con mas detalle más adelante, los ruidos y vibraciones asustaban a los animales produciéndole stress que luego concluía en infartos, y daños físicos como timpanismo por el nivel de ruido o descaderamiento por el golpe que se autogeneraban contra los límites de las jaulas al intentar huir corriendo.

Para fundar su pretensión, la parte actora acudió, básicamente, tanto a la Ley nacional 25.675 y al Código de Minería, como al entonces vigente artículo 2618 del código velezano, que estipulaba que

Las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos, no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa para aquéllas.

Sostuvo, en síntesis, que los ruidos y vibraciones producidos por la demandada, al producir la muerte de los animales, habilitaba la reparación en el marco de la responsabilidad objetiva por inmisiones inmateriales.

La empresa hidrocarburífera demandada, en su contestación de demanda, argumentó que esa empresa se encontraba desarrollando una actividad lícita, y habilitada administrativamente, agregando que no había existido ningún supuesto de contaminación sonora,

contaminación de aguas, contaminación de suelos, daños en las personas en su calidad de vida, daños en la flora o la fauna como pertenecientes a un ambiente o ecosistema particular, que habilitara la aplicación de las leyes ambientales.

Adicionó que la autoridad ambiental provincial había aprobado sus estudios de impacto ambiental y otorgado licencia ambiental, por lo que no se podría invocar la existencia de un daño ambiental que hubiera causado la muerte de los animales del actor.

Por último indicó que, habiendo sustentado el actor su pretensión, también, en supuestas inmisiones inmateriales conforme al art. 2618 del código velezano, entonces debía tenerse presente que ella contaba con concesión de explotación hidrocarburífera en esa área desde el año 1991, en tanto que la actividad cunícola del actor había comenzado en el año 2006; por lo que debía ponderarse la mayor antigüedad en la explotación hidrocarburífera en ese sector. Asimismo, agregó en relación al art. 2618 del código de Velez que si hubieran existido ruidos o vibraciones, ni el ruido, ni las vibraciones se encuentran prohibidas en el desarrollo de esas actividades sino que, si se mantienen dentro de la normalidad, no son más que restricciones legales que debe soportar cualquier vecino como consecuencia de la convivencia social.

Establecido como ha quedado el modo en que se trabó la litis, corresponde ahora destacar la prueba producida en autos, que

arroja datos relevantes respecto a la relación entre la actividad cunícola y la hidrocarburífera.

Quedaron acreditados los siguientes hechos:

1.- En relación a la causa de la muerte de los conejos, quedó efectivamente probado que se habían producido a raíz de los ruidos y vibraciones generados durante la etapa de perforación y terminación de pozos petroleros, pues tanto el ruido como las vibraciones afectan a los ejemplares de esta especie de un modo intenso. Resultó revelador el testimonio de un técnico veterinario que declaró que estando él presente en el establecimiento, los conejos comenzaron a zapatear intensamente y luego a correr vertiginosamente contra el límite de las jaulas, en momentos en que se oían ruidos y vibraciones provenientes de los pozos petroleros cercanos.

Por su parte, tanto de la pericia veterinaria como de las necropsias de los animales surgió acreditado la especial sensibilidad que los conejos tienen respecto al ruido, lo que se verifica —entre otros indicadores— con la proporción del tamaño de sus orejas respecto del resto del cuerpo, como también que las vibraciones resultan muy dañosas para esta especie, dado que su hábitat son cuevas debajo de la tierra, lo que aunado a su fina percepción del evento, les produce un stress intenso. Asimismo surgió de esa prueba que al escuchar ruidos o vibraciones que interpretan como amenazantes, los conejos comienzan a zapatear sobre el suelo, poniendo en alerta a sus congéneres, y ello hace que

los animales pretendan escapar corriendo, pero al no resultar eso posible debido al confinamiento propio de la cría intensiva, se produce una situación de stress generalizada que a los pocos días provocaba la muerte de los animales por infarto, diarrea o timpanismo. A ello debía sumarse que en la pretensión de huida acelerada y choque con los límites de la jaula, se producía en muchos casos un descaderamiento que luego los llevaba a la muerte.

2.- En relación al daño sufrido por el titular del establecimiento, se pudo cuantificar el mismo en base a las constataciones realizadas por el veterinario del centro de asistencia técnica CENTRO PYME, quien pudo calcular la cantidad de muertes por haber intervenido en la disposición final en la fosa sanitaria. Este testigo indicó que cada una de esas fosas tenía capacidad para aproximadamente mil quinientos conejos muertos, y al haberse utilizado dos fosas se estimó en tres mil la cantidad de muertes.

En base a esta prueba y a las alegaciones formuladas por las partes, la Cámara Civil local confirmó la condena que el juzgado de primera instancia había impuesto a la empresa demandada. Entendió acreditadas las inmisiones inmateriales, y confirmó la condena, basándose en el art. 2618 del código velezano, indicando que se trataba de un caso de responsabilidad objetiva, en donde ni la eventual autorización administrativa de la actividad hidrocarburífera ni su anterioridad en la zona, tenían aptitud para denegar la pretensión indemnizatoria. Sostuvo la Cámara, en

síntesis, que se trataba de un «acto excesivo» en los términos de la teoría de daños por inmisiones y que, entonces, se tornaba procedente la pretensión indemnizatoria del actor.

En relación a la cuantificación del daño, entendió la Cámara que correspondía indemnizar, en concepto de daño emergente, el valor de reposición de los conejos fallecidos —a cuyo número arribó, como ya se indicó, en función de la capacidad de las fosas sanitarias referenciadas por el veterinario del centro de asistencia técnica—, y en concepto de pérdida de chance el valor de las ganancias que probablemente hubiera percibido el actor por la comercialización de los conejos obtenidos si no se hubieran producido tales muertes —estimación que realizó en los términos del artículo 165 CPCC de Neuquén, dado que si bien se había producido prueba pericial contable que acreditaba el valor de ventas brutas realizada en el año 2007, anterior a la muerte de los animales, no se había demostrado el costo que había debido sufragar el actor durante ese año 2007 y en consecuencia no existían datos objetivos para determinar las ganancias netas, ni tampoco se había indicado el incremento de ventas interanuales que permitiera definir cuánto podrían haberse incrementado las ventas respecto al año 2007—.

3. El concepto de estructura agraria aplicado a la actividad cunícola

A nivel nacional, la Ley Nacional de Cunicultura 23.634 (BO, 08/11/1988) declara de interés prioritario el fomento de la actividad

cunícola, pero su aplicación ha sido prácticamente nula; y —tal como se ha sostenido por calificada doctrina— hasta ahora esta actividad agraria en nuestro país se ha desarrollado, en buena parte, como una actividad de autoconsumo y de pequeña escala, sin haber avanzado en la utilización de tecnologías específicas. (GONZÁLEZ ACOSTA, 2013).

El caso planteado en esta ponencia corresponde a un intento de fomento de la cría de conejo en el régimen agrario neuquino. En efecto, como se indicara más arriba, se trataba de un desarrollo cunícola propiciado y fomentado por el Estado Provincial, en el marco del programa PROCONE (Proyecto Conejo Neuquino) y con asistencia financiera y técnica otorgada por el Instituto para el Centro de la Pequeña y Mediana Empresa (CENTRO PYME), que es esencialmente una entidad de fomento de la pequeña y mediana empresa local.

Por ende, este programa de fomento agrario organizado en la década del 2000, habría pretendido constituir un aporte a la consolidación de la estructura agraria provincial en materia cunícola. Sin embargo, como se evidencia del fallo en comentario, la efectiva implementación del proyecto, al menos en este caso, evidenció una relevante disfuncionalidad en el plano de la asistencia técnica, que en el marco de los programas de desarrollo rural, necesariamente debe ir aunado a la asistencia financiera.

Es que por la razón que fuera, incluso eventualmente por la inexistencia de suficientes estudios técnicos relativos a la

compatibilización entre la actividad cunícola e hidrocarburífera, el programa de fomento estatal en este caso particular resultó inconducente. Y la situación planteada llevó a que prontamente el emprendimiento cunícola del actor cesara, conforme surge de sus dichos en la causa.

Mas allá aún de la situación del establecimiento del actor en este caso, también resulta relevante que —conforme a información obtenida del CENTRO PYME durante el año 2021— el programa PROCONE no resultó en la generación de un polo cunícola en la provincia, y si bien se mantienen en pie en el año 2021 algunos pocos establecimientos, lo son sin fomento público, y con carácter de proyectos marginales.

La situación así planteada nos ratifica la importancia de la profundización de las relaciones entre «actividad agraria» y «estructura agraria», pues el mero intento de ejecución de una actividad agraria sin que se garantice una estructura en cuyo marco se consolide y afiance, resulta un intento vano. En este sentido ya sostenía [ANTONINO VIVANCO](#) que si bien la actividad agraria origina la estructura, teniendo la primera un carácter esencialmente dinámico y la segunda un carácter primordialmente estático, de todos modos no puede haber actividad sin estructura ([PASTORINO](#), 2009: 146).

En síntesis, cabe enfatizar la importancia de la generación de estructuras normativas y materiales que garanticen la implementación y luego continuidad de las distintas actividades

agrarias pretendidas. A estos efectos, la asistencia técnica resulta una dimensión relevantísima como componente de las políticas de desarrollo rural y, como ha quedado demostrado con este caso, su déficit puede afectar a generaciones de agricultores y agricultoras que —sin horizontes claros— ven diluirse una y otra vez los probables frutos de sus arduos esfuerzos.

4. La relación entre las inmisiones inmateriales y el daño ambiental

Un segundo aspecto de importancia es la consideración de la relación entre los conceptos de *daño ambiental colectivo*, *daño ambiental individual* e *inmisiones inmateriales*.

Para comprender el análisis que la sentencia de alzada realiza del punto, es necesario previamente ingresar en un detalle más desagregado del fundamento jurídico de la pretensión de las partes, de la sentencia de grado y finalmente de la expresión de agravios de la demandada, pues este detalle nos permitirá luego comprender con cabalidad la línea argumental adoptada por la sentencia de alzada.

Surge del relato efectuado en la sentencia de primera instancia que el actor había planteado su pretensión como un reclamo indemnizatorio por daños individuales, aludiendo luego como fundamento jurídico de su pretensión al Código Civil, el Código de Minería, la Ley 17.319 y 24.145, la Ley General del Ambiente, la Ley

Provincial de Ambiente 1875, y sus decretos reglamentarios y anexos.

Por su parte, y como ya se adelantara, al contestar demanda la empresa hidrocarburífera rechazó que la actividad hidrocarburífera desarrollada fuera la causante de los daños a los conejos, en razón de la distancia entre las locaciones petroleros y las jaulas de los animales. Agregó que esa imposibilidad de causación del daño quedaba ratificada con el estudio de impacto ambiental aprobado y consecuente otorgamiento de licencia ambiental provincial, pues de esos documentos no surgía indicada la posibilidad de causación de ese impacto negativo. Sostuvo, entonces, que no existía un daño ambiental que debiese ser reparado. Y respecto al art. 2618 del código velezano, indicó que realizaba una actividad lícita, habilitada por el Estado, que era previa a la actividad del demandante, y que en consecuencia no generaba un derecho indemnizatorio a favor del actor.

Al sentenciar, el juez de grado esencialmente sostuvo que las pruebas testimoniales y periciales habían demostrado que los ruidos y las vibraciones de la actividad petrolera eran los causantes de la mortandad de los animales, y que frente a ello quedaba acreditado que el estudio de impacto ambiental no había contemplado dichos riesgos, por lo que la demandada debía responder civilmente.

Textualmente sostuvo el juez de grado lo siguiente:

(...) encontrándose sobradamente acreditado que la actividad hidrocarburífera produce ruidos y vibraciones de consideración, la demandada debió prever al efectuar el estudio de impacto ambiental, las consecuencias negativas posibles que los mismos podrían producir en el medio ambiente.

Tal manda se encuentra prevista en el art. 41 de la Constitución Nacional, que establece: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según establezca la ley...».

Por su parte, el art. 93 de la Constitución Provincial expresa: «Todo emprendimiento público o privado que se pretenda realizar en el territorio de la Provincia y que pueda producir alteraciones significativas en el ambiente, deberá ser sometido a una evaluación previa de impacto ambiental conforme al procedimiento que la ley determine, la que, además, contemplará los mecanismos de participación. La potestad de evaluación y control ambiental alcanza a aquellos proyectos de obras o actividades que puedan afectar el ambiente de la Provincia, aunque no se generen en su territorio».

La Ley 1785 —Régimen de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente de la Provincia de Neuquén— establece en su artículo 20: «Cualquier actividad que sea capaz —real o potencialmente— de modificar el ambiente, ya sea por la incorporación de agentes químicos, físicos, biológicos o la combinación de ellos, o realizar manejos incorrectos, que puedan traducirse en un cambio de aptitud del recurso o daño a la salud, o alteraciones en el bienestar de la población o afecten a la flora y fauna, deberán cumplir con las normas que establezca la

autoridad de aplicación, en coordinación con los organismos de competencia, los que tendrán en cuenta el objeto de la presente Ley».

En sentido concordante, la ley 17.319 en su art. 69 inc. e dispone: «Constituyen obligaciones de permisionarios y concesionarios, sin perjuicio de las establecidas en el Título II: e) Adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir los perjuicios a las actividades agropecuarias, a la pesca y a las comunicaciones, como así también a los mantos de agua que se hallaren durante la perforación».

Sentado ello, habré de pasar a analizar si la muerte de los animales criados por el actor, tuvo relación de causalidad con los ruidos y vibraciones producidos por la actividad desarrollada por CAPEX SA(...).

Entendemos por nuestra parte que, pese a la alongada referencia que el juez de grado realizó a la supuesta insuficiencia del estudio de impacto ambiental, resulta claro que la fuente de la condena no es la incorrección de los estudios ambientales que habilitaron la actividad, sino que son los ruidos y vibraciones en sí mismos, sin que resulte relevante si ese impacto negativo fue contemplado o no en el estudio de impacto ambiental que sirvió de base para la emisión de la licencia. Pues aún si ese impacto hubiese sido contemplado en el estudio, igualmente hubiese sido procedente la demanda si los animales hubieran muerto en función de los ruidos y vibraciones producidos por la actividad hidrocarburífera.

Dado, entonces, que la línea argumental adoptada por el juez de grado pareciera derivar la responsabilidad de la demandada de la falta de merituación de los efectos de los ruidos y vibraciones en el estudio de impacto ambiental, la demandada, al apelar, enfatizó

que no se había probado la existencia de algún daño ambiental susceptible de tornar aplicable la reparación prevista en el régimen ambiental. Insistió en que no se había invocado ni acreditado una situación de contaminación sonora, contaminación de suelo o de aguas, daños en la calidad de vida de las personas o daños en la flora o fauna autóctonas, que hicieran presumir la existencia de daño ambiental.

En este marco apelatorio, es que la Cámara debió resolver si en el caso se estaba ante una pretensión de reparación de daño ambiental, o ante otro supuesto de responsabilización.

En esa senda, sostuvo que la pretensión del actor no se dirigió a la prevención o a la reparación de un daño colectivo, sino solamente a obtener la reparación de daños causados a través del ambiente, y que a estos efectos el régimen legal aplicable no es la Ley 25.675 sino el régimen general de reparación de daños individuales: en general el Código Civil y, en particular —según sostiene la Cámara— el régimen de las inmisiones inmateriales regulados en el art. 2618 del código velezano, en razón de que al momento en que ocurrieron los hechos, se encontraba vigente ese cuerpo normativo.

El fallo resulta así relevante para recordar la importante distinción entre daños ambientales colectivos y daños individuales, como asimismo la remisión hacia la teoría general de la responsabilidad civil para determinar la configuración y la extensión de la responsabilidad por daños a través del ambiente.

Luego de determinar que nos encontrábamos dentro de la esfera de daños individuales entendió la Cámara que resultaba aplicable el art. 2618 del código velezano, postulando así implícitamente que el régimen jurídico de las inmisiones inmateriales es una de las vías de reparación de los daños individuales causados a través del ambiente. En ese marco normativo, considerando que la actividad de la demandada era lícita y con habilitación administrativa, que la responsabilidad por el «acto excesivo» era objetiva, y que la mera prioridad temporal en la actividad no la eximía de indemnizar, procedió a condenarla.

Sin embargo, la sentencia deja un aspecto relevante sin considerar: si estamos ante un caso de daños individuales causados a través del ambiente, ¿cuál fue el daño ambiental colectivo producido al mismo ambiente, aun cuando no haya sido objeto de pretensión procesal, pero que habilitó la generación de los daños individuales? Ello así, considerando que todo daño individual producido «de rebote» por un daño ambiental colectivo (BUSTAMANTE ALSINA, 1994) o todo daño individual producido en los intereses de un tercero «a través» del ambiente (WALSH & PREUSS, 1996) presuponen la existencia del daño ambiental colectivo.

Los estudios de impacto ambiental de la actividad hidrocarburífera suelen contemplar el impacto sobre la flora y la fauna, producido por los ruidos y vibraciones durante la etapa de prospección sísmica y exploratoria, como una afectación temporal en la medida que la vegetación se recupera y la fauna regresa al

lugar si es que finalmente no se realiza posteriormente actividad de explotación en el área; en tanto que adquiere carácter permanente si se desarrollan locaciones de explotación petrolera. Sin embargo, en el esquema de ponderación de riesgos y beneficios que implica el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ese impacto negativo no se considera con aptitud para impedir el inicio y desarrollo de la actividad productiva de hidrocarburos.

En el caso analizado, ese impacto tolerado respecto a la flora y la fauna, afectó de un modo imprevisto a animales domesticados, pues no se había contemplado la hipótesis de que los animales afectados por el ruido y las vibraciones no pudieran huir por encontrarse confinados, y esa situación les ocasionara la muerte. Así, entendemos que el daño ambiental generado por la demandada —aun cuando no hubiese sido objeto de la pretensión procesal del actor— no consistiría en la afectación de la calidad de vida de la persona humana, o de la flora o fauna autóctona, sino del bienestar de los animales domesticados.

5. La situación desde la perspectiva del bienestar animal

Un aspecto que no fue considerado en el debate judicial, ni luego en la sentencia, es el sistema regulatorio de bienestar animal que impone determinadas obligaciones al titular de la explotación y que, de ser incumplido, podría haber sido eventualmente invocado

por el demandado como un eximente total o parcial de responsabilidad.

Previo a todo, recordemos que las normas sobre bienestar animal surgen en el marco del debate sobre los denominados derechos de los animales, considerados animales no humanos o personas no humanas, según algunas perspectivas filosóficas y jurídicas. Dentro de las teorías denominadas biocentristas respecto a la relación entre la sociedad humana y la naturaleza (KLETT LASSO DE LA VEGA & MARTINEZ DE ANGUITA, 2013: 57), filósofos como Tom Regan y Peter Singer han planteado la necesidad de eliminar el comercio animal, pues lo advierten incompatible con la consideración de todo animal como un ser por sí mismo digno de derechos (en la visión de Regan) o como un ser sintiente (en la visión de Singer).

De otra parte, la corriente denominada del bienestar animal procura este bienestar, dentro del marco comercial e industrial, evitando de esta manera un sufrimiento o maltrato injustificado. (GONZÁLEZ ACOSTA, 2020).

Fue a partir del año 1964, en que se publicó la obra *Animal machines* escrita por Ruth Harrison, cuando comenzó el debate sobre la ética de la producción animal en la agricultura del Reino Unido; y de allí se globalizó su discusión y regulación.

Las distintas regulaciones sobre bienestar animal han incorporado una serie de garantías que se debe otorgar a los animales en la actividad pecuaria, para que —no obstante que su

finalidad sea la faena para alimentación o la cobertura de otras necesidades— tengan asegurado algún grado de confort tanto físico como comportamental.

Así, conforme indica **GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA**, el Consejo de Bienestar para Animales de Granja del Reino Unido adoptó en la década de 1990 un compendio de «cinco libertades» para el bienestar de los animales, que eran las siguientes:

1. Libertad de hambre y sed, lo que implica un fácil acceso a agua limpia y a una dieta capaz de mantener un estado de salud adecuado;

2. Libertad de incomodidad, lo que implica que a los animales se les debe otorgar un ambiente adecuado que incluya protección y áreas de descanso cómodas;

3. Libertad de dolor, injurias y enfermedad, para lo cual se deben instaurar esquemas preventivos dentro de las granjas como también establecer diagnósticos y tratamientos oportunos;

4. Libertad de expresarse con su comportamiento normal, para lo cual se les debe proveer de espacio suficiente, infraestructura adecuada y compañía de animales de su misma especie, de modo que puedan interactuar;

5. Libertad de miedo y estrés, lo que implica garantizar a los animales condiciones que eviten el sufrimiento psicológico (**GONZÁLEZ ACOSTA**, 2020).

En Argentina, la materia se encuentra regulada en la Resolución SENASA 1697/2019 (BO, 11/12/2019), que establece —entre otras— las normas de seguridad para el bienestar animal en la actividad pecuaria hasta la faena inclusive. En lo que resulta pertinente para el presente artículo, el artículo 7° de la resolución, al regular el ambiente, instalaciones y equipos en que los animales deben ser mantenidos, indica que el titular o el responsable de los animales debe garantizar que en los sistemas productivos en confinamiento permanente o temporario, la circulación del aire, el nivel de polvo, la temperatura, la humedad relativa del ambiente, la concentración de gases y los niveles de ruido deben mantenerse dentro de límites que no sean perjudiciales para los animales; y que se les debe proporcionar un ambiente tal y/o prácticas de manejo tales que permitan satisfacer sus necesidades fisiológicas y comportamentales. Se trata de medidas procedimentales y de infraestructura que el titular o responsable del emprendimiento debe implementar para garantizar que no se afecte la salud física ni se genere stress en el animal confinado.

Trasladando estos conceptos al caso de autos, vemos que, tal como surge del detalle de las pruebas producidas en la causa, la interrelación entre la actividad cunícola y la actividad hidrocarburífera habría resultado —en el año 2007-2008— una materia no estudiada en suficiente profundidad en el marco del programa de fomento cunícola, no sólo por cuanto se habilitó la promoción de un criadero en una zona cercana a tres locaciones

petroleras, sino porque los especialistas sólo comenzaron a analizar la posibilidad de la incidencia de los ruidos y vibraciones de la actividad hidrocarburífera sobre los conejos, luego de desechadas otras varias posibles causas de la muerte de los animales.

El régimen de bienestar animal implementado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria fue sancionado en el año 2019, de modo tal que no se encontraba vigente al momento en que ocurrieron los hechos base del caso judicial que aquí analizamos. Sin embargo, si el mismo caso se diera hoy, entendemos que una línea de defensa de la demandada podría estar orientada a cuestionar las condiciones en que los animales eran mantenidos en situación de encierro, pues si su hacinamiento o la carencia de eventuales instalaciones que permitiera a los conejos una reacción comportamental adecuada ante situaciones de ruidos o vibraciones imprevistas, fueran atribuibles al titular del establecimiento, podría cuestionarse la atribución exclusiva de responsabilidad al demandado.

Adviértese, desde otra perspectiva, que para las corrientes biocentristas podría incluso llegar a resultar particularmente cuestionable desde el punto de vista ético la actitud de mantener a los animales encerrados de un modo tal que frente a ruidos o vibraciones previsibles, estos animales no pudiesen huir corriendo, en el modo en que naturalmente lo hubiera hecho el resto de la fauna autóctona. En otros términos, el intensísimo nivel de stress provocado a los conejos, y que derivó en infartos, diarreas,

timpanismo y descaderamientos, ¿fue provocado por el ruido y las vibraciones, o fue provocado por la imposibilidad de escape a lugares despejados de esas inmisiones? ¿Resulta más agravante éticamente producir ruidos y vibraciones en forma temporaria o el confinamiento de los animales de un modo tal que ante situaciones que perciben como de intenso peligro no puedan intentar una huida que entienden salvadora?

Entiéndase bien: la reflexión indicada en el párrafo anterior sería la propia de aquellas perspectivas que se oponen a toda forma de comercio animal bajo un prisma biocentrista. En cambio, para el derecho vigente, enmarcado en la perspectiva del bienestar animal, la obligación impuesta al productor pecuario se limitaría a garantizar, dentro del encerramiento, condiciones que no generen hacinamiento ni afectación en su salud y confort; y su eventual incumplimiento podría analizarse como una causal de limitación de la responsabilidad objetiva del agente productor de las inmisiones dañosas.

6. Conclusión

El desarrollo efectuado a lo largo de la ponencia nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

1.- La sentencia emitida por la Cámara en lo Civil, Comercial, Laboral y de Familia de la ciudad de Neuquén, en los autos «Cordero Alejandro Carlos A. C/Capex S. A. s/daños y perjuicios»,

de fecha 4 de noviembre de 2020, permitió analizar la compatibilidad entre la actividad cunícola y la actividad hidrocarburífera en esta provincia.

2.- En ese proceso, habiéndose constatado que la muerte de conejos del actor tuvo como causa los ruidos y vibraciones producidos por la empresa hidrocarburífera demandada, se condenó al pago del valor de reposición de la cantidad de conejos muertos —en concepto de daño emergente— y del valor presunto de los ingresos netos no percibidos por la venta de esos conejos —en concepto de pérdida de chance—.

3.- Para fundar la condena, la Cámara consideró que se trataba de una pretensión de reparación de daños individuales, aun cuando en el debate judicial se lo hubiese relacionado con un daño ambiental colectivo.

4.- En el marco de la responsabilidad civil por daños individuales, se consideró que al imputarse el daño a inmisiones inmatrimiales, tal como el ruido y las vibraciones, resultaba de aplicación la norma del art. 2618 del código velezano —aplicable temporalmente en razón del año en que ocurrió el daño—. Atento a que ese régimen es un caso de responsabilidad objetiva y que resulta irrelevante si la actividad generadora de la inmisión es lícita o si tiene autorización administrativa, la Cámara condenó a la demandada a pagar una indemnización, sin que la prioridad en el tiempo de la instalación de la actividad generadora del daño tuviera aptitud para enervar el resarcimiento.

5.- La actividad cunícola no ha tenido un sistema de fomento sostenido en la provincia de Neuquén. Los intentos realizados en la década del 2000-2010, al amparo de la Ley Nacional 23.634, el programa PROCONE y la actividad del CENTRO PYME resultaron aislados, y sin continuidad.

6.- Considerando el año en que ocurrió el evento, no resultó invocado por las partes ni meritado por el tribunal el sistema normativo de bienestar animal que impone al titular del establecimiento obligaciones tendientes a garantizar el confort físico y comportamental del animal.

7.- El régimen de bienestar animal constituye una perspectiva, generada a nivel mundial desde el año 1964, que pretende garantizar el mantenimiento de un sistema de dominio y comercio animal, pero garantizando a los animales un trato adecuado, que asegure su confort hasta el momento de la faena.

8.- El régimen de bienestar animal es diferenciable de la perspectiva del «derecho animal» que, enmarcada en las teorías biocentristas como las de Tom Regan y Peter Singer, postula la necesidad de incorporar a los animales no humanos dentro de una comunidad moral compartida con la especie humana, y en consecuencia entienden incompatible con principios éticos el mantenimiento del comercio animal.

9.- En Argentina, la Resolución SENASA 1697/2019 impuso obligaciones a los responsables de las explotaciones pecuarias,

tendientes a garantizar el bienestar animal en el proceso productivo; y entre ellas, en su art. 7° las de garantizar que en los sistemas productivos en confinamiento permanente o temporario, la circulación del aire, el nivel de polvo, la temperatura, la humedad relativa del ambiente, la concentración de gases y los niveles de ruido deben mantenerse dentro de límites que no sean perjudiciales para los animales; y que se les debe proporcionar un ambiente tal y/o prácticas de manejo tales que permitan satisfacer sus necesidades fisiológicas y comportamentales.

10.- El caso judicial analizado en la presente ponencia, si se diera en la actualidad, podría integrarse con el debate sobre el cumplimiento de las normas de bienestar animal por parte del productor agropecuario, pues el demandado podría oponer como defensa que total o parcialmente pudiera excluir su responsabilidad, el análisis sobre las condiciones en que las instalaciones de confinamiento de los conejos estaban construidas, y su eventual nivel de hacinamiento, sobre la presuposición de que las vibraciones y ruidos de la actividad hidrocarburífera ya no constituirían hechos imprevisibles respecto a la incidencia en la salud de los conejos.

7. Bibliografía

BUSTAMANTE ALSINA, JORGE (1994). «Responsabilidad civil por daño ambiental», LL1994-C-1058.

- GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO (2013). «Régimen jurídico de la cunicultura en la provincia de Buenos Aires», II Congreso de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2013). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39469>>
- GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO (2020). «Bienestar animal en la actividad agropecuaria». *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 12. IJ-CMXXII-924.
- KLETT LASSO DE LA VEGA, PATRICIA Y MARTINEZ DE ANGUIA, PABLO (2013). *Justicia con la naturaleza*. Madrid: Dykinson.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2005). *El daño al ambiente*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). *Derecho agrario argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- WALSH, JUAN Y PREUSS, FEDERICO (1996). «El daño ambiental: la necesidad de nuevas instituciones jurídicas», JA-1996-IV-962.

Régimen jurídico del feedlot bovino/bubalino en la provincia de Buenos Aires, República Argentina

GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA (UNLZ)

grgacosta@yahoo.com.ar

Resumen

Los establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral (feedlots) en la provincia de Buenos Aires, República Argentina, fueron requiriendo de una «capitalización» de un estatus ambiental a raíz de demandas sociales y de su consecuente regulación. Una de ellas es la Ley 14.867 cuyo sentido y alcance desarrollamos desde la perspectiva de distintas fuentes del Derecho. Conforme al método de investigación utilizado, definimos y clasificamos los establecimientos. Analizamos el ámbito de aplicación comparado con otras legislaciones provinciales. Describimos los objetivos de la norma desde distintos enfoques, a saber: la protección de la salud pública, el ambiente, los recursos naturales, la sanidad y bienestar de los animales. Identificamos y explicamos las atribuciones de la autoridad de aplicación, así como las obligaciones de los titulares de los establecimientos de engorde y sus responsables técnicos, para concluir con argumentaciones y deducciones propias contestes con el desarrollo del trabajo.

Palabras claves

Feedlot, bienestar animal, sanitario, ambientales.

Legal regime of the bovine/bubaline feedlot in the Province of Buenos Aires, Argentine Republic

Abstract

The establishments destined to the intensive fattening of cattle/buffalo to corral (feedlots) in the Province of Buenos Aires, Argentine Republic, were requiring a capitalization of an environmental status as a result of social demands and its consequent regulation. One of them, Law 14 867 whose meaning and scope we develop from the perspective of different sources of Law. According to the research method used, we define and classify the establishments. We analyze the scope of application compared to other provincial laws. We describe the objectives of the standard from different approaches, namely: the protection of public health, the environment, natural resources, animal health and welfare. We identify and explain the powers of the Enforcement Authority, as well as the obligations of the owners of the fattening establishments and their technical managers. To conclude with your own arguments and deductions, answer with the development of the work.

Keywords

Feedlot, animal welfare, health, environmental.

1. Introducción

El engorde de ganado bovino/bubalino a corral, o *feedlot*, entendiéndose por tal «un área confinada con comodidades adecuadas para una alimentación completa de ganado con propósito productivo», ha transitado una senda de transformaciones y procesos de intensificación de los sistemas de

producción. La alimentación intensiva de bovinos a corral ha crecido hasta límites insospechados, sobre todo en las regiones pampeana, mesopotámica y cuyana. La misma fue requiriendo de una capitalización de un estatus ambiental a raíz de demandas sociales para evitar la degradación ambiental por contaminación de suelos, agua, atmósfera con agentes patógenos y tóxicos, por erosión de suelos y de la riqueza paisajística.

Para **BIOLATO**:

Existen distintos tipos de *feedlots* a saber: a) *Feedlot* que compra ganado a productores. Se encarga del engorde y luego procede a su venta. b) *Feedlot* integrado a la cadena cría-engorde-faena-comercialización. Este tipo de producción se manifiesta, v.g. en supermercados y frigoríficos. Supone distintas etapas de la cadena agroalimentaria, cuya titularidad corresponden a una sola empresa considerada una unidad económica. Sin embargo, puede prever la participación de terceros en alguna etapa dando lugar a la utilización de la modalidad de integración vertical. c) *Feedlot*, Servicio de Hotelería y Engorde de Animales en el cual el productor paga al *feedlot* el servicio de hotelería y los kilos de engorde logrados (2016: 32).

Por su parte **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 (2011: 462).

En la República Argentina, la legislación específica, en distintas provincias, relativa a producciones intensivas de bovinos es

incipiente con respecto a su instalación y la prevención de sus impactos ambientales, no así en todas ellas, donde algunos establecimientos ya instalados, que no han tenido en cuenta las consecuencias ambientales de su actividad, requieren de la adopción de medidas urgentes, ya que se han concentrado en la calidad del producto o en la eficiencia de la producción solamente.

El presente trabajo tiene por finalidad analizar el sentido y el alcance de la Ley 14.867 (BO N° 27949, 13/01/2017) de la provincia de Buenos Aires de la República Argentina, aplicable a los establecimientos destinados al engorde de bovinos y bubalinos, *feedlots*. Para su elaboración, concurrentemente con la especificidad necesaria para el diseño de nuestra Investigación, la organización de la forma metódica de obtener el conocimiento fue llevada a cabo mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva para alcanzar nuestro fin, en palabras de **BATTHYANY Y CABRERA** (2011: 9). En nuestro caso de investigación: a) básica; b) exploratoria y c) descriptiva.

2. Ley 14.867 de la provincia de Buenos Aires

La Ley 14.867 es aplicable a los establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, instalados o a instalarse en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Estos son definidos como:

Aquellos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral a 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.

A diferencia de algunas otras provincias, en esta ley el destino previsto es la recría o engorde solamente, a través del suministro de alimentación directa en forma permanente e ininterrumpida, no previendo la cría, el carácter discontinuo del engorde ni el encierre transitorio.

En el caso de la provincia de Mendoza, por ejemplo, se clasifican los Emprendimientos de Producción Intensiva de Bovinos a Corral en: a) De encierre permanente: comprende aquellos corrales dedicados a la cría/recría o engorde de animales a fin de mejorar la eficiencia en el proceso de producción de carne. Los establecimientos que tienen corrales con animales, por más de cuatro meses al año, en forma continua o discontinua; b) De encierre transitorio: comprende aquellos corrales dedicados a la cría/recría o engorde de animales a fin de mejorar la eficiencia en el proceso de producción de carne pero que se utilizan menos de cuatro meses al año, en forma continua o discontinua

En relación a la aplicación de la norma analizada en el presente trabajo, a los establecimientos ya instalados y su eventual cierre en el supuesto de no adecuación a ella, o bien a raíz de la obligación del cese de funcionamiento mediante normas de ordenamiento

territorial, consideramos adecuado expresarnos, en relación al derecho a indemnización, desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado por acto lícito.

CASSAGNE (2015) ha postulado que:

El principio de la justa indemnización conduce a que las diferentes formas de restitución por daños causados por la actividad legítima del Estado, ya sea ésta de naturaleza administrativa (unilateral, contractual o reglamentaria) como legislativa, implican siempre restablecer la igualdad en proporción a las cosas y si bien, en un acto jurídico o contrato, pueden coexistir relaciones de justicia conmutativa con las derivadas de un modelo distributivo, resulta equivocado identificar el derecho público con la justicia distributiva, dejando inaplicables las reglas de la restitución propias de la justicia conmutativa que son las únicas que permiten recomponer la desigualdad y cumplir de ese modo con el principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 CN) y con el consiguiente deber de reparar, dado que no es justo que una persona sufra un sacrificio especial cuando no está obligada a soportar el daño (p. 1 y ss.).

In re: Corte Suprema de Justicia «Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo de la Nación y otros s/ Acción Meramente Declarativa», se deniega la conservación de una licencia de señal de comunicación, cuyos requisitos de mantenimiento se establecieron por una ley posterior. La mayoría coincidió en que «nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de un régimen jurídico» (Fallos: 267:247; 308:199, entre muchos otros). Consideró que en ese caso el particular, el damnificado podía buscar una indemnización con fundamento en la doctrina de la responsabilidad lícita del

Estado que ha reconocido en anteriores precedentes el mismo Tribunal. Fallos: 328:2654 (2007) y 332:1367 (2009), entre muchos otros.

Para **SANMARTINO** (2016: 571):

Con la reciente sanción de las Leyes 26.944 y 26.994 se produce un cambio de sustancial relevancia. En primer lugar, a través de un cuerpo normativo con rango de ley, se reconoce de manera expresa, general y abstracta el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños que el genere el Estado mediante su actuación —activa o pasiva; formal o material— ilegítima, como también por su actividad lícita, siempre que se compruebe un sacrificio especial en aras del interés público.

La Ley 26.944 de Responsabilidad del Estado, en su artículo 4 regula específicamente lo atinente a los requisitos de la responsabilidad estatal por actividad legítima. A saber: a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño; d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño; e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido. Asimismo, se establece que la responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional y que en ningún caso procede la reparación del lucro cesante.

Distinto es el caso en que los establecimientos carezcan de habilitación anterior y se prohíba el funcionamiento en áreas determinadas, los daños y perjuicios sufridos a raíz del dictado de ordenanzas municipales que así lo establezcan no darán derecho a percepción de indemnización alguna. *In re: Ancore S.A. y otro c/Municipalidad de Daireaux s/Daños y perjuicios (1999)*, Ancore S.A., empresa dedicada a la actividad ganadera, y Rubén Adorno, propietario de los predios que —afirman— arrendara esa sociedad para la instalación de *feedlots*, reclaman una indemnización por los daños y perjuicios que a cada uno les irrogó —sostienen— el dictado de la ordenanza municipal, sancionada el 21/X/96, por la cual se prohibió el funcionamiento y/o instalación de *feedlots* en un área determinada que incluye la zona en donde desarrollaba su actividad la empresa actora. Resaltamos que no hubo previa autorización administrativa para la instalación y puesta en funcionamiento del establecimiento de la actora, y es por ello que la presente contienda no constituyó causa contencioso-administrativa. Tratándose entonces de una actividad ejercida en forma ilícita por afectarse el derecho de los vecinos a vivir en un ambiente no contaminado con emanaciones olorosas de origen vacuno, el tribunal colige que los derechos de propiedad y trabajar invocados por la actora eran ejercidos de modo irregular o antifuncional y que, antes que merecer resarcimiento, la parte actora pudo verse obligada a resarcir el perjuicio ocasionado a los vecinos (art. 2618 del entonces vigente código civil).

2.1. Objetivos

Son objetivos de la presente ley regular el funcionamiento de los establecimientos señalados anteriormente, 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.

Respecto a la sanidad de los animales mantenidos bajo condiciones en las que su bienestar dependa de atención humana frecuente deben ser controlados en forma periódica. Para aquellos animales criados o mantenidos bajo otro tipo de condiciones, deben ser controlados a intervalos suficientes para evitarles cualquier sufrimiento.

En relación al bienestar animal, todo animal que se observe enfermo o herido, debe recibir una atención inmediata y los cuidados necesarios, bajo la práctica o supervisión de un Médico Veterinario. Incluso, en caso necesario, los animales enfermos o heridos deben alojarse en condiciones de aislamiento y confort, lo antes posible.

En última instancia, cuando no sea posible el tratamiento, los animales deben someterse a sacrificio humanitario, procedimiento que finaliza con la muerte del animal y se realiza evitando el sufrimiento físico y mental durante el proceso, y generando una pérdida inmediata de la conciencia y de la sensibilidad al dolor, bajo supervisión profesional.

El legislador opta, en la norma, por la remisión a los principios generales de bienestar animal, sin identificarlos, aspecto criticable, entendemos ya que no basta hacer esta alusión para que se incorporen a la materia objeto de la norma. No obstante, lo antedicho referimos que, a nivel nacional, en el art. 1 del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, se prevé que:

Se entiende por Bienestar Animal al estado, en el cual se encuentran satisfechas las necesidades con relación al hábitat de modo de no afectar la integridad física y de comportamiento de los animales. Se deben entonces, encontrar garantizados el alojamiento adecuado, el trato responsable y el sacrificio humanitario.

Esta definición incluye en forma ilustrativa, entendemos, algunos de los principios generales de bienestar animal que deberán ser observados en los establecimientos.

Sostenemos que, en forma complementaria, esos principios se pueden identificar en las «Exigencias mínimas relativas al bienestar animal por contexto» previstos en la Resolución SENASA 1697/20, sobre los cuales ya habíamos expresado nuestras consideraciones al respecto.

Queda librado al Organismo de Aplicación la determinación 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 presente ley.

En la provincia de San Luis, por ejemplo, la Resolución N° 4 PCSyF 2008, que en la necesidad de dictar normas específicas a fin de reglamentar lo dispuesto por la Ley IX-559-2007 de Control Sanitario Animal y su respectivo Decreto reglamentario, clasifica a los sistemas intensivos de producción de acuerdo a la cantidad de animales a producir en 3 grupos: a) familiar o autoconsumo, hasta 2.000 vacunos; b) comerciales, de 2.000 a 5.000 vacunos y c) industriales, más de 5.000 vacunos.

Recalamos que, en la provincia de Buenos Aires, en la definición de establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, se excluye de ella a aquellos 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.

2.2. Requisitos para el funcionamiento

Los establecimientos, tanto instalados como a instalarse, no podrán funcionar sin la previa habilitación por parte de la Autoridad de Aplicación, para lo cual deberán contar, a fin de ser incorporados al Registro Provincial de Habilitaciones, con:

a) Habilitación vigente para la radicación del establecimiento, expedido por la municipalidad que corresponda.

En relación a este requisito, sostiene **TENAGLIA** (2016: 270-271):

La habilitación o autorización constituye un acto mediante el cual se reconoce a un interesado el cumplimiento de las condiciones impuestas

por la reglamentación en razón del interés o la necesidad colectiva, facilitando el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad lícita. Se trata de un control preciso de las actividades comerciales e industriales que, desreguladas, son susceptibles de causar una lesión a los bienes comunitarios.

Atento al requisito legal aquí enunciado, resulta indudable que las autoridades comunales tienen legalmente asignadas la potestad de reglamentar la radicación, habilitación o funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales y su zonificación (confr. artículos 27, inciso 1 y 28, inciso 7, de la Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto-Ley 6769/59).

Asimismo, y precisamente en virtud de esa potestad, el municipio puede válidamente establecer restricciones al funcionamiento de ciertas actividades en determinadas zonas cuando conforme a un razonable criterio, su instalación o subsistencia contraríe y perjudique al interés público. Así lo ha señalado el Superior Tribunal bonaerense, en autos «Martins Oliveira, Jerónimo s/ Demanda Inconstitucionalidad» (Sentencia del 10-4-1984, en *El Derecho*, t. 110, pág. 411).

Por otra parte, sabido es que en materia administrativa los permisos de habilitación expedidos por la autoridad comunal son, por su propia naturaleza y caracteres particulares, revocables en la medida que lo exija el orden público y el bienestar general.

La jurisprudencia ha reconocido esta atribución y su alcance, *v.g.* *In re*: SCBA causa B. 55.392, «Rusconi, Oscar c/ Municipalidad de La

Plata. Coadyuvante: Eso SAPA s/demanda contencioso-administrativa», 11/9/2013, sostuvo la Suprema Corte que los municipios cuentan con facultades para reglamentar lo atinente a la radicación, habilitación y funcionamiento comercial a fin de tutelar la protección del espacio público, el desarrollo urbanístico, la seguridad y la higiene.

In re: SCBA causa B. 59.255, «Ramudo, José María c/ Municipalidad de Trenque Lauquen s/demanda contencioso-administrativa», 12/10/2005. El cese de la actividad implica la correlativa potestad revocatoria por razones de legalidad o de interés público, por ser el producto de la comisión de infracciones o, también, ante la inacción de su beneficiario.

In re: SCBA causa B. 59.316, «De Grazia, José c/ Municipalidad de La Matanza s/demanda contencioso-administrativa», 21/5/2008. El mismo tribunal ha sostenido, como regla general, el carácter predominantemente discrecional de la potestad de habilitar establecimientos comerciales o industriales.

En forma contraria a los argumentos antes citados, por su parte, **PILATTI** (2017: 402) sostiene en su comentario a la Ley 14.867 que:

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 8912/7754, 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 del Decreto N° 1741/96.

b) Aprobación del Estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente.

Este inciso se complementa con lo establecido en el art. 5 que prevé:

La aprobación del estudio de Impacto Ambiental según la norma vigente, será otorgado por la Autoridad Ambiental competente provincial, y entenderá en la prevención de los daños ambientales. A tales efectos, el estudio deberá incluir de manera específica:

*) La realización de una línea de base ambiental, social y biológica del área de influencia. *) La designación de un responsable técnico medio ambiental del establecimiento el cual deberá ser un profesional matriculado en la materia. *) 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. *) La realización de un estudio de los recursos hídricos superficiales y subterráneos (mapas equipotenciales). *) La presentación de un Plan de Mitigación de Impacto Ambiental. *) La presentación de un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ambiental. *) La descripción de los Planes de Contingencia y Cese de la Actividad. *) La realización de un Plan Integral de Gestión de Residuos, de plagas o vectores, de excretas, de residuos peligrosos y de animales muertos.

Sabemos que, como derivado natural del proceso de alimentación intensiva, el ganado produce excretas en gran cantidad. Por lo antedicho el adecuado manejo de ellos requiere de medidas expresas. Así, todo establecimiento de engorde intensivo de ganado bovino a corral de encierre permanente, deberá contar con estructuras de recolección y disposición final de las excretas.

En relación a la mortandad de animales y la consecuente generación de cadáveres, si bien los requisitos exigidos en materia sanitaria tienden a prevenir la manifestación de enfermedades mortales, pueden existir otros factores que produzcan la muerte de animales, de allí la obligatoriedad de su inclusión en el Plan Integral de Gestión de Residuos.

En el caso de la provincia de Mendoza, por ejemplo la Ley 8461, que regula las condiciones de habilitación y funcionamiento, de los establecimientos productivos que se dediquen a la cría/recría y/o engorde de ganado bovino a corral, cuando lo hagan en forma intensiva, prevé que el predio debe disponer de un lugar para el enterramiento sanitario de los animales muertos, asegurando las condiciones de higiene y seguridad, de acuerdo a las normas vigentes dictaminadas por las leyes nacionales, de las resoluciones del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y de la normativa provincial a tal efecto.

Respecto a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente, **NOSEDA** (2017: 366) sostiene:

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 N° 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); la Ley N° 12.257 Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires; la Ley N° 5.965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera; Resolución ADA N° 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 1° a 6° del Decreto N° 2.009/60 (modificado por Decreto N° 3.970/90); Resolución ADA N° 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) y la Ley N° 11.347 de gestión de residuos patogénicos de la Provincia de Buenos Aires, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud Provincial.

Por su parte **PILATTI** (2017: 404) expresa:

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 11.723 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 (...) es enunciativa. Sin embargo, la provincia no exigió nunca este tipo de estudios». Ahora esta norma legal lo impone y regula siendo el mismo texto expreso en cuanto al contenido que específicamente debe contener ese estudio de impacto ambiental.

2.3. Las condiciones mínimas de infraestructura

Estas condiciones son fijadas por la Autoridad de Aplicación en cuanto a instalaciones, materiales utilizados en la construcción, espacio asignado para el alojamiento de los animales de acuerdo al tipo de suelo, altimetría y pendientes donde se radicará el establecimiento, el espacio mínimo de bebederos y comederos, las condiciones cuali y cuantitativas del agua de bebida, los alimentos suministrados según la concentración de animales a encerrar por unidad de superficie, sobre el destino de los cadáveres, entre otros aspectos técnicos que resguarden la salud y el bienestar animal general.

No obstante, lo expresado, la Resolución 329/2017 del SENASA, Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral, prevé que los establecimientos pecuarios de engorde a corral deben contar con corrales de adaptación, un corral lazareto y corrales de estadía o engorde que posean las siguientes características: *) Cada corral debe asegurar que los animales posean libre acceso a los comederos y bebederos; así como espacio suficiente para echarse, descansar y satisfacer sus necesidades comportamentales/sociales, garantizando un medioambiente adecuado para su bienestar. *) Los pisos deben ser lo suficientemente compactos, con el fin de evitar infiltraciones o anegamientos. No se considerará aceptable que la cantidad de barro supere la línea de la corona de los miembros de los animales durante el período de tiempo que permanecen en el corral. *) Debe

presentar una pendiente adecuada para el escurrimiento efectivo de los residuos hacia una canalización o colecta de efluentes a la que los animales no tengan acceso. *) Los espacios libres que rodean todas las instalaciones deben estar limpios, libres de malezas, desperdicios y sin agua acumulada. *) En condiciones climáticas que así lo requieran, los corrales deben disponer de espacios con reparo y sombra con dimensiones suficientes para que todos los animales puedan acceder a estos.

El Anexo II prevé que deben contar con bebederos en buen estado, sin salientes ni bordes capaces de generar injurias a los animales, los cuales deben estar ubicados en zonas altas del corral o en lugares que presenten un buen drenaje, de tamaño adecuado para que todos los animales tengan fácil acceso y suministro constante de agua de bebida, evitando su competencia.

Por nuestra parte, si bien ya nos hemos manifestado en [GONZALEZ ACOSTA](#) (2020: 4), respecto a las exigencias mínimas relativas al bienestar animal por contexto, Resolución SENASA 1697/2019, de la cual transcribimos algunas de ellas:

a) Los materiales que se utilicen para las instalaciones y equipos, deben ser seguros e inocuos para los mismos. La limpieza, desinfección y control de plagas debe realizarse con la frecuencia necesaria para salvaguardar la bioseguridad y prevenir enfermedades o lesiones;

b) Las instalaciones, equipos y accesorios para manejar a los animales deben diseñarse, construirse y mantenerse de forma que no presenten bordes afilados ni salientes que puedan causar heridas a los animales;

c) Respecto a los sistemas productivos en confinamiento permanente o temporario, la circulación del aire, el nivel de polvo, la temperatura, la humedad relativa del ambiente, la concentración de gases y los niveles de ruido deben mantenerse dentro de límites que no sean perjudiciales para los animales. En ellos, los animales que deban permanecer en espacios cerrados no pueden ser mantenidos en oscuridad permanente ni estar expuestos a la luz artificial sin una interrupción adecuada.

d) Se les debe proporcionar un ambiente tal y/o prácticas de manejo tales que permitan satisfacer sus necesidades fisiológicas y comportamentales, incluyendo éstas últimas los comportamientos específicos de la especie cuya expresión resulta beneficiosa para el bienestar animal.

e) Los equipos para el almacenamiento y suministro de alimentos y agua deben ser contruidos, ubicados y mantenidos de tal forma que se reduzca al máximo el riesgo de contaminación y permita un aprovisionamiento adecuado y ser contruidos y ubicados de manera tal que estén accesibles para todos los animales y eviten la competencia por el recurso;

f) Los equipos automáticos o mecánicos indispensables para la salud y el bienestar de los animales se deben inspeccionar al menos UNA (1) vez al día. Si se descubren deficiencias, éstas se deben subsanar de inmediato o, si ello no fuere posible, se deben tomar las medidas adecuadas para proteger la salud y el bienestar de los animales;

g) En el supuesto de utilización de ventilación artificial, debe preverse un sistema de emergencia apropiado que garantice una renovación de aire suficiente para proteger la salud y el bienestar de los animales en caso de fallo del sistema.

El contenido de esta resolución deja planteado el recurrente planteo de determinación de la competencia en la materia a nivel nacional y provincial. No nos manifestaremos en esta oportunidad en relación de este hecho debido al enfoque del presente trabajo.

2.4. Atribuciones de la autoridad de aplicación

La Autoridad de Aplicación tiene a su cargo el control y fiscalización del cumplimiento de lo establecido por la presente ley y sus reglamentaciones. A tal fin podrá: a) Requerir a los titulares de los establecimientos alcanzados por la presente ley, la presentación de los informes y/o documentación que estime necesarios sobre el desarrollo de la actividad de engorde intensivo a corral. b) Efectuar inspecciones en 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.

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.

2.5. Obligaciones de los dueños de establecimientos de engorde y de los responsables técnicos

Los titulares de los establecimientos y los responsables técnicos se encuentran obligados a los siguientes deberes: a) Cumplir y hacer cumplir las condiciones edilicias y de funcionamiento que establezca la reglamentación. b) Acatar las normas de bienestar animal que determine la reglamentación a efectos de evitar, en todo momento, el maltrato, sufrimiento y estrés de los bovinos/bubalinos durante su estadía en el establecimiento. c) Respetar las condiciones higiénico-sanitarias y de funcionamiento que determine la Autoridad de Aplicación para su habilitación. d) Observar las distancias mínimas que la reglamentación establezca con relación a: 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. e) Cumplir las demás obligaciones que determine la Autoridad de Aplicación a los fines previstos en el artículo 3 de la presente norma.

2.6. Distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana

Se prevé como la facultad de la Autoridad de Aplicación de 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 del distrito municipal donde se encuentren radicadas.

En forma diferente a lo antedicho, por ejemplo en la provincia de Entre Ríos, la Ley 10.233 prevé que:

Al momento de la habilitación la Autoridad de Aplicación establecerá la superficie mínima que deberá ocupar el EPEC (Establecimiento Pecuario de Engorde a Corral) teniendo en cuenta la cantidad de animales, el bienestar animal, el suelo y las distancias a zonas de protección, considerando zonas de protección, las localizadas a una distancia inferior a los cinco (5) kilómetros de centros poblados. Los EPEC no podrán instalarse a menos de mil (1000) metros de granjas avícolas y/o porcinas de carácter comercial y de tres mil (3000) metros de granjas avícolas y/o porcinas con carácter de multiplicación genética. Los EPEC deberán respetar la distancia mínima respecto de los siguientes puntos de

impacto: a) Los EPEC, deberán mantener entre sí una distancia mínima de localización de mil metros (1000 m). b) Los EPEC, deberán estar localizados a una distancia no inferior a mil metros (1000 m) de escuelas u otras instituciones o instalaciones sociales.

Volviendo a la norma bonaerense, esta prevé que los municipios a través de sus Honorables Concejos Deliberantes podrán disponer de una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo. No obstante lo antedicho a nivel nacional, se ha determinado distancias mínimas en materia de sanidad animal, *v.g.* la Resolución SENASA 329/17 establece los requisitos de instalaciones, bioseguridad, higiene y manejo sanitario, para el registro y la habilitación sanitaria de establecimientos de engorde a corral (EC) que presentan confinamiento de bovinos, bubalinos, caprinos y ovinos, sin acceso a pastoreo y uno de los requisitos técnicos es el de observar las distancias. En el caso de nuevos establecimientos se debe estar ubicado a una distancia mínima de 1000 metros de establecimientos de producción avícola de carne-huevo y criaderos comerciales de la especie porcina, a una distancia mínima de 2000 metros de establecimientos dedicados a genética aviar (padres-abuelos) y de establecimientos proveedores de reproductores y material reproductivo porcino (cabañas, multiplicadoras, núcleos de genética y centros de extracción y procesamiento de semen).

2.7. Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral

Se crea el Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral en el ámbito del Ministerio de Agroindustria y en el cual deberán inscribirse obligatoriamente todos los establecimientos alcanzados por la presente ley conforme a lo que fije su reglamentación.

2.8. Promoción de emprendimientos de integración

La Autoridad de Aplicación se encuentra facultada a la promoción de 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. b) La construcción de emprendimientos de uso común, para la producción de carne vacuna.

A tal fin, podrá elaborar programas específicos, prever los recursos presupuestarios y otorgar beneficios impositivos. A los efectos de esta ley serán consideradas micro o pequeños productores agropecuarios las unidades económicas constituidas por personas físicas o sociedades comerciales que adopten algunos de los tipos previstos por la Ley de Sociedades Comerciales, que tengan por profesión u objeto social desarrollar actividades

agropecuarias según lo definido en el ClaNAe 97 o el que en el futuro lo reemplace, y que se ajusten a los parámetros clasificatorios establecidos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

2.9. De las tasas

Se prevé el siguiente régimen de tasas: 1) Tasa anual en concepto de registro y habilitación, rehabilitación y renovación de los establecimientos comprendidos en la presente. 2) Tasa en concepto de inspecciones de pre-habilitación fijadas en la reglamentación de la presente. 3) Tasa en concepto de la aprobación del estudio de Impacto Ambiental. No obstante, lo antes citado, la Autoridad de Aplicación según su competencia podrá fijar otras tasas, que estime necesarias distintas a las aquí establecidas. Todas estas tasas, podrán ser compartidas hasta el cincuenta por ciento (50 %) con el municipio, en cuya jurisdicción donde se habilite un establecimiento destinado al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral.

2.10. Fondo para el Control y Supervisión de Establecimientos de Engorde

Se crea el Fondo para el Control y Supervisión de los establecimientos indicados en el artículo 1, el que se integrará con:

1. Las partidas que se fijen anualmente por la Ley de Presupuesto.
2. Lo recaudado en concepto de las tasas creadas o a crearse, multas, intereses y recargos a infracciones a la presente norma.
- 3.

Los fondos y recursos que provengan de organismos nacionales, internacionales u organizaciones no gubernamentales.

Este fondo es administrado por la Autoridad de Aplicación y está destinado a los fines previstos en el artículo 7 de la presente y otros que establezca la reglamentación. Los recursos no utilizados o excedentes correspondientes a cada ejercicio deberán ser trasladados al ejercicio siguiente.

2.11. Sanciones

Las sanciones serán impuestas por la Autoridad de Aplicación, quien deberá establecer el procedimiento a tal fin. Dificulta la interpretación de la norma, la falta de un procedimiento expreso para la aplicación de sanciones. Dicha omisión podría dar lugar a la discrecionalidad por parte de la Autoridad de aplicación.

No obstante lo antedicho, el Código de Faltas instituido por el decreto Ley 8031/73, texto actualizado según Texto Ordenado por Decreto 181/87 y las modificaciones de las leyes 10.571, 10.580, 10.815, 11.370, 11.382, 11.411, 11.929 , 12.296 , 12.474, 12.529, 13117, 13240, 13451 y 13470, en el art. 106 prevé que: La jurisdicción en materia de faltas será ejercida por Jueces de Paz Letrados en sus respectivos Partidos, y donde no existieren Juzgados de Paz Letrados por los Jueces de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional, que al efecto serán «Jueces de Faltas».

Por su parte, el Código Procesal Penal de la provincia en el art. 34 establece que el Juez Correccional conocerá: 3) En carácter

originario y de alzada respecto de faltas y contravenciones municipales, provinciales o administrativas, según lo dispongan las leyes pertinentes; como en queja por denegación en los recursos en ellas previstos.

En atención al carácter netamente provincial de tal normativa, resulta aquí comprometida la justicia correccional competente en materia de faltas provinciales (arts. 1, 172, 192 y 216, Constitución de la Provincia; confr. doctrina de la SCBA, causas: B. 68.214, «Juzgado de Faltas de Chacabuco», sent., 29-06-05; B. 68.215, «Juzgado de Faltas de Chacabuco», sent., 06-07-2005; B. 68.246, «Juzgado Municipal de Faltas de Pergamino»; B. 68.247, «Juzgado Municipal de Faltas de Pergamino», ambas sentencias del 07-09-2005, B. 69.323, «Juzgado de Faltas Municipal n° 1 de Florencio Varela. Juzgado de Paz Letrado de Florencio Varela», sent., 20-02-2008; B.71.930 «Juzgado de Faltas de General Pinto», sent., 22-08-2012, entre otras) y de carácter administrativo.

2.12. Establecimientos alcanzados con operación previa al dictado de la norma

Los establecimientos que se encontraren operando al momento de la norma aquí analizada, contaban con distintos plazos para la adecuación a la presente normativa, a contar desde la publicación de la reglamentación: *) Seis (6) 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 e

Inscribirse y observar lo dispuesto en el artículo 10 de la presente.)* Hasta doce (12) meses para adecuar las condiciones edilicias y demás requisitos fijados en la presente norma conforme las pautas que determine la Autoridad de Aplicación.)* Los que establezca la Autoridad Ambiental competente, para el cumplimiento de las obligaciones que aquella considere pertinentes, considerando su carácter de preexistentes.

Si vencidos los plazos fijados, los establecimientos alcanzados 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.

Es importante recalcar aquí que la norma prevé para los casos en que, por la ubicación del establecimiento, resulte de imposible cumplimiento, cada autoridad competente, deberá establecer las condiciones bajo las cuales aquél podrá continuar con su actividad sin afectación del ambiente, indicando en cualquier caso los plazos para su cumplimiento.

Si vencido los plazos que se fijen, no se diere cumplimiento a tales condiciones, el establecimiento quedará automáticamente inhabilitado para operar como tal, debiéndose en su caso, darse de baja su habilitación del registro respectivo y proceder a despoblar e impedir el ingreso de animales.

2.13. Remediación de predios

Los titulares de los establecimientos alcanzados por la presente, que por cualquier motivo dejaren de operar o mudaren sus instalaciones o que la Autoridad de Aplicación constate que no se desarrolla la actividad, estarán obligados a efectuar sobre el predio, donde aquel estaba asentado, las tareas de remediación correspondientes, de acuerdo a las normas y metodologías que determine la Autoridad Ambiental competente.

A los efectos de interpretar las obligaciones que surgen en virtud de los antes citado, expresamos que conforme a lo establecido en el art. 4 de la Ley 14.343 de la provincia de Buenos Aires, que regula la identificación de los pasivos ambientales y obliga a recomponer sitios contaminados, define remediación como: «Tarea o conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado que tienen como finalidad reducir las concentraciones de contaminantes, a fin de obtener niveles de riesgo aceptables, en función de la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas», previendo, además un Procedimiento Preventivo de Auditorías de Cierre y Transferencia, en el caso del cese definitivo o transferencia de actividades, en el cual el titular de las mismas deberá presentar la auditoría de cierre para su evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación que deberá contener, como mínimo, una descripción de la actividad y de las instalaciones, muestreo y análisis del suelo, y de las aguas subterráneas, medidas de prevención y de control de la contaminación del suelo y estudio hidrogeológico.

No obstante, lo antedicho, conforme el art. 9 de la Ley 14.343, el responsable de la actividad no se liberará de la obligación de recomponer, cuando la evaluación de la Auditoría de Cierre arroje resultados que importen daños significativos al ambiente, definiendo la norma que recomposición es entendida como las tareas de remediación, saneamiento y aquéllas tendientes a establecer medidas de seguridad, a los fines de evitar daños a la población en general.

La identidad de hecho entre remediación y recomposición planteados en la norma no se adecua a los criterios doctrinarios que diferencian recomposición de remediación.

3. Conclusiones

La Ley 14.867 es aplicable únicamente a los establecimientos de engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, instalados o a instalarse en el territorio de la provincia de Buenos Aires destinados a la cría o engorde solamente a través del suministro de alimentación directa en forma permanente e ininterrumpida no previendo la cría ni el carácter discontinuo del engorde.

Si bien se enuncian como objetivos expresos, a saber: 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, la falta de

criterios o principios específicos incorporados a la misma, entendemos, o bien dificultará su cumplimiento o permitirá una excesiva discrecionalidad en cabeza de la autoridad de aplicación.

Por ejemplo, respecto al bienestar animal, el legislador optó en la norma, por la remisión a los principios generales de bienestar animal, sin identificarlos, aspecto criticable, entendemos ya que no basta hacer esta alusión a ellos para que se incorporen a la materia objeto de la norma, atentos a la dispersión que manifiestan otras normativas locales. Por nuestra parte, sostenemos que, en forma complementaria, esos principios se pueden identificar en las «Exigencias mínimas relativas al bienestar animal por contexto» previstos en la Resolución SENASA 1697/20.

Respecto a las distancias mínimas respecto a la planta urbana, suburbana, etc. para el funcionamiento de establecimientos, la norma contempla la facultad de la Autoridad de Aplicación de 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 del distrito municipal donde se encuentren radicadas, también que los municipios a través de sus Honorables Concejos Deliberantes podrán disponer de una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo, no previéndose el supuesto de omisión municipal de establecer esa distancia mínima.

Creemos que el legislador debió generar los criterios que permitan determinar la distancia mínima y no dejarlos librados a la discrecionalidad de distintas autoridades.

Es importante recalcar aquí que la norma prevé para los casos en que, por la ubicación del establecimiento, resulte de imposible cumplimiento, cada Autoridad competente, deberá establecer las condiciones bajo las cuales aquél podrá continuar con su actividad sin afectación del ambiente, indicando en cualquier caso los plazos para su cumplimiento.

En relación a las sanciones conforme lo establecido en la norma, éstas son impuestas por la autoridad de aplicación, la previsión de la obligación del establecimiento del procedimiento a tal fin por parte de esa Autoridad dificulta la interpretación de la misma debido a la falta de un procedimiento expreso para la aplicación de sanciones. Dicha omisión podría dar lugar a la discrecionalidad por parte de la autoridad de aplicación.

Ponderamos la disposición que establece la intervención de la autoridad ambiental competente en caso de cierre o transferencia del establecimiento y entendemos aplicable en ese supuesto el Procedimiento Preventivo de Auditorías de Cierre y Transferencia, en el caso del cese definitivo o transferencia de actividades, en el cual el titular de las mismas deberá presentar la auditoría de cierre para su evaluación por parte de la autoridad de aplicación que deberá contener, como mínimo, una descripción de la actividad y de las instalaciones, muestreo y análisis del suelo, y de las aguas

subterráneas, medidas de prevención y de control de la contaminación del suelo y estudio hidrogeológico.

Entendemos que la incorporación de normas ambientales aplicables a las actividades agropecuarias de engorde a corral de carácter específico como en el caso de la Ley 14.876 marca una tendencia sin retorno que marca la evolución de la eficiencia y eficacia en el sistema jurídico provincial.

4. Bibliografía

- ACOSTA, G. (2014). «Régimen Jurídico Ambiental aplicable al Engorde Bovino a Corral en la República Argentina». *Campo Jurídico*, 2(2), 77-107. <<https://doi.org/10.37497/revcampojur.v2i2.61>>
- ASESORIA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Doctrina de Dictámenes Municipales.<<https://www.asesoria.gba.gov.ar/descargas/Revistas/N%c3%bame ro%2086/03%20-%20Doctrina%20Dict%c3%a1menes%20Municipales.pdf?v=1>>
- BATHYANY, K. Y CABRERA, M. (2011). *Metodología de la Investigación y Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Universidad de la República.
- BIOLATTO, D. (s. d.). Índice de Novillo Argentino: Utilización en feedlots. <http://www.ipcva.com.ar/files/ind_nov.pdf>
- CASSAGNE, J. (2015). «El principio general de la justa indemnización en la responsabilidad del Estado, ¿justicia conmutativa o distributiva?». *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 14/9/2015.
- GONZALEZ ACOSTA, G. (2020). «Bienestar animal en la actividad agropecuaria». *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 12. IJ-CMXXII-924. <<https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=21109248f208bad7681e42839feb64ee>>

- NOSEDA, P. (2017). «Comentarios a la nueva Ley N° 14867 que regula el engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la provincia de Buenos Aires». IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60438>>
- PASTORINO, L. F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. 2° Edición Actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- PILATTI, H. (2017). «Engorde intensivo a corral (*feedlot*): una actividad agraria apenas legislada». IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60441>>
- PIOMBO, H. (2019) Régimen municipal en la provincia de Buenos Aires. <https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/v2/doctrina1.asp?id=12520&base=50&indice=doctrina>
- SANMARTINO, P. (2016). «Responsabilidad del Estado: Características Generales del Sistema legal vigente». En: *El Control de la Actividad Estatal II*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <<http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-sammartino.pdf>>
- TENAGLIA, I. (2016). *Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*, tomo I. La Plata: Librería Editora Platense.

Producción alimentaria vs. conservación ambiental

Los poderes de Corrientes y de la Nación a través de las controversias judiciales

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE (UNNE)

albadebian@gmail.com

Resumen

Es común que asistamos a conflictos entre la necesidad de aprovechamiento de recursos naturales por parte de las provincias que detentan su dominio originario y la necesidad también relevante de no afectar al ambiente, por constituir un derecho humano básico y esencial para la vida. Es deseable que esas tensiones se resuelvan antes de llegar a interrupciones de proyectos productivos o degradaciones irreversibles del ambiente, dado que, en cualquiera de los casos, se afecta la calidad de vida de la población. La pregunta que nos formulamos es: ¿Hay posibilidad de resolver estos conflictos, antes de que lleguen los reclamos a la Justicia? Tomaremos de referencia un fallo reciente de la CSJN que refleja lo antes dicho.

Palabras clave

Recursos naturales, conflictos, art. 41 CN y art. 124 CN.

Food production and environmental conservation. The powers of Corrientes and the Nation through judicial controversies

Abstract

It is common for us to witness conflicts between the need for the use of natural resources by the provinces that hold the original domain of them and the also relevant need not to affect the environment, as it constitutes a basic and essential human right. It is desirable that these tensions are resolved before reaching interruptions of productive projects or irreversible degradation of the environment, since, in any of the cases, the quality of life of the people is affected. The question we ask ourselves is: Is there a possibility of resolving these conflicts, before the claims reach Justice? We will take as reference a recent ruling of the Supreme Court of Argentina that reflects the afore mentioned.

Keywords

Natural resources, conflicts, art. 41 CN and art. 124 CN.

1. Introducción

Una vez más nos encontramos ante conflictos entre la producción agraria y la conservación del ambiente. Disputas que enfrentan la necesidad de producción de alimentos y de conservación de la naturaleza. Ello implica tensiones entre sectores con distintas visiones: conservación *versus* producción, y se ponen en juego relaciones de poder, sociedad civil enfrentada a la administración y gestión de los recursos, impactos ambientales

frente a protección de ecosistemas y finalmente terminan dirimiendo la cuestión ante los estrados judiciales.

El 11 de marzo de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa «Corrientes provincia de c/Estado Nacional s/Acción declarativa de Inconstitucionalidad», resolvió un amparo interpuesto por la provincia mencionada, que solicitaba la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución N° 1238/11 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de la Resolución 1149/11 de la Jefatura de Gabinete de ministros. Con fundamentos en que tales actos avasallan el dominio originario de los recursos naturales provinciales y las competencias establecidas en diversas normas federales y el Estado Nacional; no pudiendo impedir su uso racional y productivo para la economía provincial, abusando de un presunto control ambiental. La provincia había aprobado el Proyecto Productivo Ayuí Grande, de gran envergadura y los actos impugnados suspendieron su ejecución.

La CSJN rechazó la demanda presentada, entre otros argumentos, por cuanto el proyecto agropecuario que se pretendía realizar afectaba un recurso natural interjurisdiccional, motivo por el cual resulta insuficiente la sola autorización del Estado provincial; dado que el Estado Nacional debe dar intervención en el ámbito de su competencia a la CARU, por cuanto la obra tenía entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río Uruguay y la calidad de sus aguas.

2. Antecedentes y evolución del conflicto

Según la Asociación Correntina de Plantadores de Arroz, la provincia de Corrientes actualmente ocupa el primer lugar entre las provincias productoras de arroz, seguida por Entre Ríos, Santa Fe, Formosa y Chaco. De las 95.000 hectáreas cultivadas en la provincia de Corrientes, solo un poco más del 10 % es cultivado por arroceros que venden su producción, el resto es cultivado por industriales. Y el 50 % del arroz que se cultiva en la Argentina, se produce en campos de terceros. Un integrante de la asociación afirma que habitualmente el dueño del campo aporta la tierra, y a veces también el agua, mientras que el arrocero pone el capital, el personal y se ocupa del cultivo. Podría esta situación también indicar la modalidad «extractiva» del cultivo del arroz con consecuencias indeseables para el ambiente.

Este alimento se siembra desde fines de agosto en el norte de Corrientes, hasta el mes de noviembre en Entre Ríos y se cosecha entre fines de enero hasta abril. En su ciclo productivo debe permanecer inundado entre 90 y 100 días, de allí que insume 1000 metros cúbicos de agua por hectárea.

A su vez, CREA, desarrollando la actualidad del negocio arrocero, expresa que la modalidad de riego ha ido evolucionando desde aquellos canales que traían agua de ríos o arroyos o extracción de pozos profundos, a un modelo actual predominante consistente en riego con agua de represa. Consiste en construir un dique y luego irrigar a través de un sistema de bombeo. El costo de este sistema es

menor al riego mediante pozos profundos y generalmente las represas se construyen dentro de los establecimientos y permiten regar entre 300 y 5000 hectáreas de arroz.

Esta evolución permite apreciar el surgimiento de proyectos cada vez más ambiciosos de riego.

A fines de la década de los 90, una Unión Transitoria de Empresas presentó un proyecto productivo al Instituto Correntino del Agua (ICA) consistente en cultivo de arroz, para lo cual proponían la construcción de un dique sobre el arroyo Ayuí, que formaría un lago. Pero años más tarde ese proyecto se convierte en la construcción de una represa, convirtiéndose en una obra de gran envergadura, que alimentaría el cultivo de alimentos, principalmente arroz. La represa conformaría un lago de aproximadamente 7.900 hectáreas y ello permitiría aprovechar más de 20.000 hectáreas de suelos productivos, generaría 450 empleos directos y 1200 empleos indirectos.

Por el año 2010, el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA) había otorgado las respectivas concesiones de uso de agua pública para riego y autorizó el inicio de las obras del Proyecto Productivo Ayuí Grande.

Hay que tener en cuenta que en 2007 se había sancionado la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, estableciendo que en el plazo de un año a partir de su sanción, a través de un proceso participativo, cada

jurisdicción debía realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en cada provincia, y si dicho ordenamiento no se realizaba, ninguna provincia podría autorizar desmontes, ni ningún tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos. La aprobación definitiva de la represa, quedó pendiente a causa de dicha norma de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos.

El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) es aprobado en la provincia de Corrientes, por Decreto N° 1439/2009. El emprendimiento del Ayuí Grande recobra su impulso y es autorizado el inicio de las obras.

La Fundación Reserva del Iberá presentó un amparo contra el Estado de la provincia de Corrientes, a fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del decreto provincial N° 1439/09, planteo que tuvo recepción favorable en primera instancia. El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Corrientes, haciendo prevalecer los principios preventivo y precautorio y el no acatamiento del artículo 56 de la Constitución de la provincia de Corrientes, que ordena que las normas complementarias a las leyes de presupuestos mínimos deben dictarse por ley provincial y al haber aprobado el OTBN por decreto, resuelve confirmando el pronunciamiento favorable de primera instancia, allá por abril de 2010.

Luego de la decisión emanada del Superior Tribunal de Justicia, la provincia de Corrientes aprueba el mismo texto del

ordenamiento territorial de bosques nativos, sin cambiar una coma, sancionando la Ley N° 5974 en el mes de mayo de 2010.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hace lugar al amparo promovido por el Estado nacional, contra la provincia de Corrientes, a efectos de que esta provincia haga entrega de los expedientes administrativos, a efectos de que se valore si las obras concernientes al Proyecto Productivo Ayuí Grande se encuentran alcanzadas por las previsiones del Estatuto del Río Uruguay de 1975.

Derivado de comisiones de trabajo, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (autoridad de aplicación ambiental nacional) emite la Resolución N° 1238/2011 por la cual se establece que las obras del Proyecto Productivo Ayuí Grande resultarían incompatibles con las leyes 25.675 y 26.331, y a su vez tales obras podían resultar contrarias con las obligaciones asumidas por la República Argentina en virtud del Tratado del Río Uruguay. Dicha resolución fue confirmada por la Resolución N° 1149/11 de la Jefatura de Gabinete de ministros al rechazar el recurso jerárquico interpuesto por la provincia de Corrientes.

La autoridad de aplicación en materia ambiental de la provincia suspende la ejecución del Proyecto Productivo Ayuí Grande.

La provincia de Corrientes inicia demanda contra el Estado nacional con el fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución N° 1238/11 y la Resolución 1149/11 con fundamentos en que tales actos avasallan el uso y

aprovechamiento de los recursos naturales provinciales y las competencias establecidas en diversas normas federales y en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

3. El fallo de la CSJN, en 2021

En su reclamo, la provincia argumentó: que la resolución impugnada avasalla la potestad provincial de conformidad con lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional, la que debe ejercer sin interferencia del Estado nacional. Además de señalar que el arroyo Ayuí Grande y el río Miriñay integran su dominio originario y por ello, el Estado nacional no puede impedir su uso racional y productivo para la economía provincial.

A lo que el Estado nacional respondió que debe tenerse en cuenta que se halla en juego la protección de diversos bienes tutelados por el ordenamiento jurídico que rige en materia ambiental, tales como el derecho de acceso y uso del agua y todos sus derechos conexos (a la vida, a la salud, la vivienda y la propiedad), la biodiversidad, la adecuada protección de los bosques nativos y el derecho colectivo al ambiente.

Con relación al artículo 124 de la Constitución Nacional se recuerda que no constituye una concesión irrestricta para que una provincia explote dentro de su territorio sus recursos naturales sin tener en cuenta los presupuestos mínimos ambientales que determine la Nación, los efectos sobre el ecosistema, tanto

interprovinciales como internacionales y los principios de política ambiental fijados en la Ley General del Ambiente.

Entre los argumentos esgrimidos por la Procuración General de la Nación, en este caso, le recuerda que la titularidad de los recursos naturales prevista en el 124 CN, no impide que la Nación, en materia ambiental y cuando se encuentran en juego los presupuestos mínimos de protección referidos a un recurso interjurisdiccional e indivisible que traspasa la frontera provincial, debe ejercer su jurisdicción.

La Nación sostuvo que las resoluciones impugnadas por la provincia de Corrientes, procuraban denunciar y prevenir los efectos ambientales nocivos que producirían el uso de fertilizantes y agroquímicos utilizados en el cultivo del arroz, las inundaciones de miles de hectáreas de bosques nativos y la disminución del caudal de la cuenca, más allá de la provincia, dado que el arroyo Ayuí Grande es afluente del río Miriñay, que desemboca en el río Uruguay, es decir que podría impactar en ambientes de base hídrica interjurisdiccional.

Es de destacar que la Corte Suprema adopta el criterio de cuenca hídrica indivisible, lo que implica considerar al recurso hidrológico con un concepto de unidad, ligado a un territorio y a un ambiente en particular. Las cuencas son ámbitos físicos dentro de los cuales los distintos usos y efectos de los recursos hídricos y demás recursos naturales son interdependientes y por ello deben ser usados y conservados de manera integrada.

Otro argumento que reproduce la CSJN en el fallo que comentamos es que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (autoridad de aplicación ambiental nacional) es competente para hacer observar los presupuestos mínimos de protección de bosques nativos y en tal sentido destaca que la autoridad de aplicación provincial (ICAA) autorizó el emprendimiento en cuestión, cuando el OTBN fue aprobado por decreto provincial, siendo que dicho ordenamiento debía ser aprobado por ley provincial.

Aun cuando la provincia haya aprobado más tarde dicho ordenamiento por Ley 5974, se advertía que dicha norma resultaba insuficiente para proteger la región fitogeográfica denominada «El Espinal», dado que realizada la categorización de bosques nativos, ha quedado libre de restricciones para la explotación y desmonte la región sur de la provincia, en un porcentaje del 94 %, dado que fueron tratados como zonas verdes con casi exclusividad, permitiendo así el cambio del uso del suelo o desmontes, y no consignándose como zonas rojas o de protección ni los bosques ribereños u otros sectores tal como lo indicaba la Ley 26.331 y en razón de ello quedaban comprometidas unas 4.200 hectáreas aproximadamente.

La Procuración General de la Nación, en este caso, dijo que también la defensa de los humedales, con protección legal prevista por la Ley 23.919, implicaría en el caso de la construcción de la represa sobre el arroyo Ayuí Grande, profundos cambios en el

ambiente y en las condiciones ecológicas del humedal, afectando así a todas las especies vivientes que forman parte del ecosistema, en particular la fauna ictícola que alberga la cuenca del río Miriñay.

4. Producción versus conservación

Los conflictos judicializados con motivo de la actividad arrocerá no son nuevos en la provincia de Corrientes. Al igual que las tensiones entre ganaderos, forestadores y el aprovechamiento de los humedales. La actividad de cultivo de arroz, cría de ganado y silvicultura son actividades agrarias y todas ellas compiten en el mismo territorio provincial y requieren de agua dulce para la evolución de la actividad.

Y de estas tensiones, dan cuenta la judicialización de los conflictos. En el año 2008, analizábamos el fallo Cirignoli, en el artículo «¿Garantizan los fallos judiciales la sustentabilidad ambiental en los esteros del Iberá, Corrientes?». En él, se solicitaba medida cautelar de suspensión de la construcción de un canal de riego para el cultivo de arroz dentro de la zona de la Reserva Provincial del Iberá. Las aguas de la Reserva Provincial del Iberá son de dominio público provincial y la construcción de represas de agua de ríos o arroyos deben regirse por normas del derecho administrativo. Interesa destacar de ese caso resuelto a favor del amparo, que ya se mencionaba la importancia del enfoque sistémico, porque permite que el Estado diseñe la política de uso

del agua por parte de cuatro arroceras, fijando límites ciertos y científicos a la actividad, con la intervención de los organismos de planeamiento y los respectivos Estudios de Impacto Ambiental (BIANCHETTI, 2009).

En 2009 en la causa contra Arrocera Zampedri, el Superior Tribunal de la Provincia de Corrientes ya advierte que hay varias causas que se alinean en resguardar las aguas de la zona del Iberá y que todas ellas presentan la particularidad de que se dirigen contra productores de actividades agrícolas y contra el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA). Se recuerda que judicialmente se le ordenó a este instituto la realización de un proceso de evaluación de impacto ambiental estratégico y acumulativo de todas las plantaciones de arroz existentes en la zona de reserva provincial. Las arroceras construían canales de toma de agua acompañado de obras de terraplenamiento, que alteran significativamente el ambiente del Iberá.

En la causa «Leiva Bruno c/Forestal Andina s/Sumarísimo» se demandaba el cese de la construcción de un terraplén a fin de permitir el normal escurrimiento de las aguas entre la laguna Medina y Loma de Concepción, aguas abajo del Paraje Yahaveré dentro del Parque Provincial Iberá. El fallo ordenó la destrucción del terraplén y recomposición al estado ambiental anterior a las obras.

Recordemos que la provincia de Corrientes se encuentra rodeada por los ríos Paraná y Uruguay y en el centro de su territorio se

encuentra el sistema de los Esteros del Iberá, un extenso humedal de mas de 12.000 km².

Analizando dichas tensiones entre productores y conservacionistas sosteníamos: «Es deseable también incorporar a la agenda política la planificación de los usos del suelo, que tenga en cuenta los servicios ecosistémicos que brindan los humedales, para que ellos sean utilizados satisfaciendo las necesidades humanas, manteniendo la biodiversidad» (BIANCHETTI & CHALUP, 2020: 234).

La valiosa presencia de agua dulce en la provincia de Corrientes y la gran extensión de sus humedales, convierten en atractiva la región para el consumo del agua con destino a las actividades agrícolas, en especial el arroz; aunque también en materia de bosques cultivados ostenta el primer lugar en cantidad de hectáreas forestadas, con relación a otras provincias. La encíclica *Laudato Si*, afirma: «También los humedales, que son transformados en terreno de cultivo, pierden la enorme biodiversidad que acogían» (SANTO PADRE FRANCISCO, 2015: 35).

Siguiendo con la encíclica, el papa Francisco expresa que habría que repensar los criterios obsoletos que siguen rigiendo al mundo, dado que:

la producción no es siempre racional, y suele estar atada a variables económicas que fijan a los productos un valor que no coincide con su valor real. Eso lleva muchas veces a una sobreproducción de algunas mercancías, con un impacto ambiental innecesario, que al mismo tiempo

perjudica a muchas economías regionales (SANTO PADRE FRANCISCO, 2015: 156).

Desde el punto de vista del Derecho Agrario, ya advertían que donde la agricultura opera se perpetúan contradicciones y conflictos, entre propietarios y cultivadores, entre propiedad y empresa, entre utilización agrícola del suelo y utilización urbana y en especial frente a la tutela de la producción y la tutela de bienes que por la producción pueden ser ofendidos. Concluyendo que:

la correcta y más ventajosa gestión de los recursos naturales, la gestión del verde, la tutela del suelo y en general la valorización del ambiente, la prevención de los deterioros, la lucha contra la contaminación (del agua, del aire, etc.) todo entra en el objeto y en la finalidad del derecho agrario, pero solo indirectamente, ocasionalmente y en todo caso siempre en función del proceso productivo (CARROZZA & ZELEDON, 1990: 37).

Por otra parte, si bien el reparto de competencias de nuestro Estado Federal ha sido ampliamente debatido y argumentado, resulta recurrente la aparición de conflictos ambientales, en el sentido de que una provincia ve limitada sus decisiones acerca de emprendimientos productivos, por supuesta incidencia de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Ha ocurrido con la protección de bosques nativos, con la protección de glaciares y ahora con la protección de humedales.

Retomando argumentos del fallo que tomamos como ejemplo, en él se expone que los presupuestos mínimos, competencia de la Nación, se deben al disímil desarrollo normativo en materia ambiental que tienen las provincias, y por ello es necesario

establecer un piso común, a fin de evitar inequidad entre los habitantes que cuentan con una protección ambiental débil o muy mínima.

Es un caso de jurisdicción concurrente entre Nación y provincias. Ello implica que éstas deben observar una conducta que no interfiera directa ni indirectamente con la satisfacción de servicios de interés público nacional, como lo es el ambiente, de acuerdo a una visión holística.

El dominio provincial derivado del artículo 124 de la Constitución Nacional, no les otorga a las provincias la facultad de explotación desligada de las necesidades del país y la delegación del artículo 41 al Congreso Nacional es solo un piso o límite básico de tutela, dado que las provincias se reservan la atribución de dictar las normas complementarias (TORRES & MADIEDO, 2019).

La doctrina no es coincidente en la interpretación de la delegación realizada por el artículo 41 CN y el dominio originario de las provincias plasmado en el artículo 124 CN. Dificultades que plantea el sistema federal, que no impide un federalismo de concertación, que llevó al COFEMA en su Resolución 92/05 expedirse manifestando que los presupuestos mínimos son el umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y rige de forma uniforme en todo el territorio nacional, como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima, más allá del sitio en que se encuentre.

Esta concurrencia de competencias ha sido fuente constante de planteos provinciales, resistencia al cumplimiento, en especial con el dictado de las leyes de presupuestos mínimos por parte de la Nación, tal como con la Ley 25.688 de gestión de aguas, con la Ley 26.331 de bosques nativos y con la Ley 26.639 de glaciares.

Se trata de proteger un bien de incidencia colectiva —el ambiente— incorporado y reconocido también por el Código Civil y Comercial vigente y que, en caso de colisionar con un bien particular, éste último se subordina al bien común y a la plena vigencia de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Es necesario aumentar la producción y productividad de los alimentos y a su vez es imprescindible no impactar en el ambiente degradándolo a límites imposibles de recomponer.

En palabras del profesor **DUQUE CORREDOR**:

La tierra es esencialmente una herencia común y sus frutos deben beneficiar a todos y nos lleva a vernos como administradores responsables de la creación y no como propietarios y dominadores autorizados a expoliarla en búsqueda de los propios intereses. Además, la preocupación por las futuras generaciones, obliga también a la consiguiente solidaridad intergeneracional que ha de armonizarse con la solidaridad con los desfavorecidos actuales (2020: 15).

La realidad nos pondrá cada vez más en presencia de conflictos en territorios provinciales, donde se realizan actividades agropecuarias. En este caso hablamos del arroz, que debe afrontar

el fenómeno del cambio climático, no perjudicar la biodiversidad, no contaminar tierra y aguas; pero a su vez resulta un imperativo de la especie humana cuidar el ambiente para que éste sea apto para el desarrollo humano. Las tensiones aparecerán y el logro consistiría en que éstas no deban resolverse en los tribunales.

Una causa de la aparición de tensiones puede ser la falta de participación de los actores involucrados. A lo que podemos agregar la falta de transparencia e información de los planes y programas de la política. Desde el inicio podemos distinguir grupos de posibles actores: los productores, los propietarios de los recursos naturales (sean públicos o privados), las ONG conservacionistas, etc.

En el fallo que tomamos como ejemplo, los actores no presentan homogeneidad, lo que dificulta su identificación. Productores con expectativa de más productividad, propietarios de las tierras a ser inundadas, personas que habitualmente obtienen recursos de la conformación fitogeográfica denominada «espinal», conservacionistas que atribuyen al espinal valor ambiental por constituir reservas de biodiversidad, biólogos que defienden flora y fauna autóctona, entre otros.

Esa falta de información y coordinación en la exposición de las políticas a llevarse a cabo, solo tuvo en cuenta el megaproyecto productivo, no considerando al resto de los actores afectados por el emprendimiento. La falta de información produce desconfianza y sospecha por parte de la ciudadanía. No se explicitó si la

administración contaba con planificación para realizar un uso sostenible de los recursos y cómo lo haría. ¿Cuál sería la compensación ambiental por tantas hectáreas que se irían a inundar? No se difundieron adecuadamente las evaluaciones previas de impacto ambiental y los planes de monitoreo, dado que los efectos de las represas son conocidos. No se previeron tampoco resoluciones alternativas de conflictos, que sean locales y preventivas de la resolución judicial.

El reclamo judicial sería la última *ratio* del problema. El acceso a la justicia tiene limitaciones en cuanto a cuestiones formales, económicas y sociales que no garantizan adecuadamente una solución en tiempo razonable. El fallo que abordamos se inicia en 2011 y finaliza en 2021.

Los recursos naturales existentes en un territorio tienen valor en función de su utilización y cuando compiten con la idea de conservarlos, es muy común que este aspecto no se valore. Este es un tema relativamente novedoso, en el sentido de que desde el nacimiento de la agricultura hasta casi nuestro tiempo, se consideró a la naturaleza como inagotable. Es en el siglo XIX que surgen estudios que clasifican a los recursos en renovables y no renovables y se comienza a hablar de la necesidad de acordar valor a los servicios ecosistémicos de la naturaleza y de los recursos en sí mismos, según su escasez o posibilidad de restitución.

Y es desde el ambiente donde surge la idea de que el crecimiento económico sostenido y la conservación eran incompatibles y nos

llevaban a una crisis futura. Es la idea que ronda en Estocolmo 1972 y en cada encuentro o foro internacional en los años subsiguientes.

Conviene en este punto aclarar qué se entiende por conservación y una explicación clara nos la brinda PASTORINO, cuando afirma que conservación es una intervención que respeta las leyes y equilibrios del ecosistema para permitir su perdurabilidad en el tiempo, aunque de manera vulgar pueda entenderse como inmovilidad o inactividad (2005: 22).

Otro agrarista, ZELEDON ZELEDON (2009), nos habla del nacimiento de una nueva agricultura, que representa la dimensión ambiental y que ella viene unida a nuevas obligaciones. En primer lugar, obligaciones de conservar, es decir el disfrute racional y económicamente sostenible para proteger la tierra y el agua. La necesidad de introducir límites y prohibiciones, por ejemplo, obligaciones de no hacer, tal como impedir el uso del fuego para ganar espacios territoriales, pero también obligaciones de hacer, como la de organizar la producción con el fin de evitar contaminación o destrucción de los recursos naturales. Es decir que la actividad productiva, no puede ser realizada de cualquier manera o sin respetar la racionalidad de la actividad.

Otros autores insisten en la necesidad de regular y reconocer la función ambiental de la propiedad, tal como ABREU BARROSO, quien sostiene: «la función ambiental de la propiedad agraria se torna indispensable en el momento en que concilia el desarrollo económico y la protección del medio ambiente» (2012: 100). El caso

es que en la Argentina no tenemos regulada la función ambiental de la propiedad.

Otra mirada surge cuando se comenzó a considerar el ambiente como un ecosistema, dado que la biología demostró que existen ecosistemas muy frágiles que deberíamos conservar y ecosistemas fuertes que soportan la intervención humana y son capaces de recuperarse.

En este sentido se manifiesta **SANCHEZ HERNANDEZ**, cuando afirma que es cada vez mayor la integración de las cuestiones medioambientales en la PAC, lo que favorece las técnicas de una agricultura de conservación y protección. Afirma que

la adaptación de la agricultura a las nuevas exigencias medioambientales puede realizarse a través de un proceso, de una estrategia, que, si bien varía según la explotación y el tiempo, se dirige a conservar los recursos naturales —suelo, agua y biodiversidad— a la vez que consigue buenos rendimientos en la producción agrícola (2012: 299).

Para ello, estima que se deben difundir los beneficios medioambientales de la agricultura de conservación, etiquetar productos obtenidos con estas técnicas, apoyo técnico a los agricultores, condicionar las ayudas a los agricultores a la utilización de sistemas de agricultura de conservación, por ejemplo.

Mientras tanto, podemos hacer notar que la jurisprudencia también va construyendo un nuevo paradigma, que consiste en adoptar un criterio sistémico. Ello implica considerar los ecosistemas, viéndolos como una unidad ambiental, visión que

cuando se trata de agua, ríos o arroyos, trasciende los límites de una provincia o los de una nación. En especial los recursos hídricos conforman un ecosistema integrado, en una unidad ambiental denominada *cuenca*.

Por otra parte, una de las características del ambiente, como bien colectivo, es que es de uso común e indivisible, tal como se afirma en el fallo que tomamos como referencia. Con mucha más razón, cuando de lo que se habla es de la regulación jurídica del agua. Se sostuvo que la protección del agua es fundamental para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia, expresado por la Corte Suprema en el fallo *Kersich*.

En la causa *Majul*, la Corte también afirmó que la cuenca hídrica es la unidad en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular. La cuenca hídrica es un sistema integral, que se refleja en la interdependencia de las diversas partes del curso de agua, incluyendo los humedales.

Ante la recurrencia de conflictos entre producción y conservación del ambiente, entendemos que un posible escenario de anticipación y resolución de tales conflictos, podría ser contar con una norma que fije los parámetros de conservación ambiental en la provincia y así, con tal marco normativo, poder consensuar la también necesaria actividad de producción que garantice la seguridad alimentaria. Rastrear si se cuenta o no con legislación

provincial acorde resulta prioritario, porque brinda un marco que entendemos acota el margen de conflictividad toda vez que se conocen los objetivos y límites, tanto de la actividad productiva, como el derecho humano a vivir en un ambiente sano y equilibrado, aunque en principio cada uno de esos objetivos parecen contradecirse. La provincia de Entre Ríos, en su Ley 9228 de promoción de la actividad arrocera, pone como uno de sus objetivos promover y ejecutar acciones tendientes al logro del crecimiento y expansión sustentable de la producción de arroz, sirviendo como un marco de exigencia de cultivo racional, toda vez que pretende una expansión sustentable, significando ello tener en cuenta a las futuras generaciones.

Hace unos meses, a pedido de legisladores de la Cámara de Diputados, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE ha designado una comisión redactora de un Código Ambiental para la provincia de Corrientes, la cual me cupo coordinar. Por lo expuesto, un código ambiental provincial o una ley que trate al ambiente, tendrá que tener una visión integradora, sistémica, en el territorio provincial.

Tal cual se expresó en los fundamentos del proyecto, el espíritu con el que se concibió este cuerpo normativo fue el de compatibilizar el desarrollo productivo y social de nuestra provincia con el cuidado del medio ambiente, a través de modernos conceptos como el desarrollo sustentable y equidad intergeneracional.

Lo que se busca en este proyecto es propender y no frenar el desarrollo productivo, pero al mismo tiempo ir direccionándolo gradual y progresivamente hacia formas cada vez más amigables, sustentables y eficientes con nuestro tanpreciado entorno natural.

Los principios cumplen un rol fundamental en lo que hace a establecer pautas orientadoras de interpretación y elaboración de normas de cualquier tipo que regulen actividades con impacto en el ambiente. También sirven como orientadores para los jueces a la hora de resolver conflictos que involucren cuestiones ambientales, a la vez que se constituyen en guías para los ejecutores o encargados de la aplicación y el control de cumplimiento de cualquier norma en materia ambiental. En su enumeración, vemos la inclusión de aquellos «más clásicos», junto a los que se adicionan otros de un origen más novedoso, como el de igualdad y no discriminación, el principio pro persona y el de soberanía sobre los recursos naturales y recursos genéticos nativos. El proyecto ya se halla en trámite legislativo, restando ver qué grado de aprobación reúne dicha propuesta.

Es menester recordar que en materia de principios del derecho agrario, y aludiendo a un autor argentino clásico como lo es **VIVANCO**, rescatamos que tempranamente este autor comprendió la interrelación entre lo agrario y lo ambiental, cuando postula que la política agraria tiene como fines imprescindibles: «el incremento racional de la producción, la conservación de los recursos naturales renovables y la seguridad y progreso social» (1967). Estos

postulados bien podrían operar como principios ya que estos criterios deberían estar presentes en toda norma jurídica agraria, ya sea uno de ellos o todos a la vez. Claramente, reconoce la necesidad de incremento de la producción debiendo ser racional, y al mismo tiempo la ineludible actividad de conservar los recursos naturales renovables.

Un autor contemporáneo comenta que, así como al derecho ambiental se lo identifica con la protección del ambiente, al derecho agrario lo asociamos con la producción (PASTORINO, 2009). Como el hecho técnico de la agricultura interactúa con los elementos del ambiente, como son los recursos naturales, resulta imprescindible encontrar la intersección de un posible desarrollo sustentable y perdurable.

La Constitución Nacional en su artículo 41 al establecer para todos el derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, inmediatamente correlaciona, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, todos tienen el deber de preservar el ambiente. Es decir que constitucionalmente las actividades productivas se reconocen imprescindibles para un ambiente sano y equilibrado, pero deben realizarse con un sentido de equidad intergeneracional, de manera que no se agoten en esta generación los recursos y se conserven o preserven para las futuras generaciones. Más arriba ya mencionamos qué significa conservar y el mismo autor nos aclara que preservar consiste en neutralizar el

impacto humano sobre la naturaleza en forma casi total, permitiéndose exclusivamente los usos que aquélla puede asumir sin provocar ninguna alteración en sí misma (PASTORINO, 2005).

Por lo tanto, no se hace referencia a una cuestión prohibitiva o de inmovilidad. Al contrario, la actividad del hombre debe ser acorde a las leyes de la naturaleza. A su capacidad de carga.

Ello nos indica que los conflictos agroambientales no suceden por falta de marco normativo, sino por otras causas, y quizá sí por ignorar los límites, en búsqueda únicamente del beneficio rentístico.

Estos conflictos que no son nuevos, han ido modificando también la visión de los consumidores que reclaman productos sanos, naturales y que su obtención no sea nociva para el ambiente. Y han surgido certificaciones, etiquetado, trazabilidad, en fin, diversas modalidades que nos garanticen la buena producción, armonizada con la conservación del ambiente.

Tal como lo reconoce Lorenzetti, la contraposición entre el desarrollo y la protección ambiental genera un debate polarizado y fuerte, afirmando por un lado que el desarrollo no puede ser detenido por la protección ambiental y por otro que el ambiente tiene prioridad y habría que volver a una sociedad «natural», concluyendo que tales premisas son falsas y que no hay soluciones frente a la polarización (LORENZETTI & LORENZETTI, 2018: 31). En definitiva, un principio de solución recae en una práctica

democrática que mire los problemas considerando los diferentes puntos de vista, hacerse cargo de dicha complejidad, fomentando el diálogo en la búsqueda de consensos y el derecho de los ciudadanos a decisiones razonables.

5. Conclusiones

Sospechamos que los conflictos entre producción y conservación van a seguir sucediendo y quizás vayan en aumento, debido a la demanda de alimentos por aumento poblacional y atento a que el espacio territorial y el acceso al agua dulce son limitantes reales; por ello, resulta necesario discurrir acerca de cómo podemos anticipar evitarlos y en especial no judicializarlos.

Creemos que las provincias deben contar con normas actualizadas, con principios orientadores que no entren en conflicto con leyes de presupuestos mínimos y que, a su vez, contengan criterios y principios anticipatorios y facilitadores de solución de conflictos. Por ello, se deben fortalecer los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, de manera de incrementar las capacidades locales y minimizar los enfrentamientos extremos: producción vs. conservación.

Educar y capacitar en materia ambiental, pero a su vez, correlativamente, implementar a pleno el acceso a la información ambiental, en especial de los proyectos productivos de gran escala.

Facilitar por todos los medios posibles la participación, en especial de aquellos sectores más vulnerables, a fin de que puedan expresar con libertad sus visiones y necesidades y se puedan armonizar dichas expectativas con la necesidad de aumentar la producción de alimentos.

Estimular las investigaciones que brinden información confiable acerca de los límites de los recursos naturales, en relación con el consumo de la naturaleza que realizan las actividades productivas.

En el debate acerca de estas tensiones entre dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias y las leyes de presupuestos mínimos nacionales, necesariamente debemos incluir la seguridad alimentaria, la equidad social, la deuda ecológica y el uso de la biodiversidad, entre otras variables que nos garanticen el desarrollo humano en paz.

6. Bibliografía

- ABREU BARROSO, L. (2012). «La función socioambiental de la propiedad agraria». En *Temas de Derecho Agrario Contemporáneo*. Costa Rica: Isolma, p. 100.
- BIANCHETTI, A. E. DE (2009). «¿Garantizan los fallos judiciales la sustentabilidad ambiental en los esteros del Iberá, Corrientes?». *La Ley Litoral*, 625.
- BIANCHETTI, A. E. DE Y CHALUP, M. M. (2020). «Conflicto entre productores y Conservacionistas por Humedales». En *XVI Jornadas y VI Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*. Corrientes: Ediciones Moglia, pp. 234-237.
- CARROZZA, A. Y ZELEDON ZELEDON, R. (1990). *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

- CHALUP, M. M. (2014). «Conflictos agroambientales a raíz de la ley de protección ambiental de bosques nativos en la provincia de Corrientes». En X Encuentro de Colegios de Abogados en *Temas de Derecho Agrario*. Rosario: Nova Tesis, pp. 423-428.
- DUQUE CORREDOR, R. (2020). *Derecho Agroambiental. Sentido y significado en época de crisis*. Caracas.
- LORENZETTI, R. L. Y LORENZETTI, P. (2018). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni.
- PARERA, A. Y SABSAY, D. (2011). «El proyecto de Represa del Arroyo Ayuí Grande en Corrientes». En *Informe Ambiental FARN 2011*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp. 295-315.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2005). *El Daño al Ambiente*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- SANCHEZ HERNANDEZ, Á. (2012). «Agricultura de conservación y medioambiente: aspectos jurídicos en el derecho español y de la unión europea». En *Temas de Derecho Agrario Contemporáneo*. Costa Rica: Isolma, pp. 299-324.
- SANTO PADRE FRANCISCO. (2015). *Carta encíclica, Laudato si. Del cuidado de la casa común*. Buenos Aires: Editorial San Pablo.
- TORRES, S. G. Y MADIEDO, M. C. (2019). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- VIVANCO, A. (1967). *Teoría del derecho agrario*. Buenos Aires: Ediciones Librería Jurídica.
- ZELEDON ZELEDON, R. (2009). *Derecho Agrario Contemporáneo*. Curitiba: Editorial Juruá.

Fallos:

«Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad» <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-corrientes-provincia-estado-nacional->

accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa21000024-2021-03-11/123456789-420-0001-2ots-eupmocsollaf?>

«Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo»
<<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kersich-juan-gabriel-otros-aguas-bonaerenses-sa-otros-amparo-fa14000188-2014-11-27/123456789-881-0004-1ots-eupmocsollaf>>

CSJN 11/7/2019 «Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano' y otros s/ acción de amparo ambiental» <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-majul-julio-jesus-municipalidad-pueblo-general-belgrano-otros-accion-amparo-ambiental-fa19000084-2019-07-11/123456789-480-0009-1ots-eupmocsollaf>>

«Cirignoli Sebastian c/Sánchez María Valentina y otros» Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes, Sala IV, 30/09/2008.
<<http://www.juscorrientes.gov.ar/jurisprudencia/fallos-recientes/cirignoli-sebastian-c-sanchez-maria-valentina-sanchez-carlos-cesar-y-sanchez-maria-antonio-yo-a-r-r-p-del-inmueble-yo-instituto-correntino-del-agua-y-el-ambiente-i-c-a-a-s-amparo>>

«Fraga, Juan de la Cruz c/arrocera Rogelio Zampedri S.A. y/o Q.R.R. y el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente s/Acción Sumarísimo de Amparo»
<<http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/jurisprudencia/fallos-recientes/pdf/2015/204-ED4-2669.pdf>>

«Leiva Bruno c/Forestal Andina s/Sumarísimo». Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes, Sala IV, 02/03/2011. <<http://www.saij.gob.ar/superior-tribunal-justicia-local-corrientes-leiva-bruno-forestal-andina-sa-sumarisimo-fa14210060-2014-12-17/123456789-060-0124-1ots-eupmocsollaf?>>

Sitios de Internet:

ASOCIACION CORRENTINA DE PLANTADORES DE ARROZ:
<<http://www.acpaarrozcorrientes.org.ar/Paginas/LA.PRODUCCION.DE.ARROZ.EN.ARGENTINA.pdf>>

CONSORCIO REGIONAL DE EXPERIMENTACION AGRICOLA (CREA):

<<https://www.crea.org.ar/actualidad-del-negocio-arrocero/>>

Semillas nativas y criollas

Su régimen en la provincia de Misiones

ROXANA BEATRIZ ROMERO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE (UNNE)

rb_romero@hotmail.com

Resumen

La provincia de Misiones es, en la República Argentina, uno de los territorios que guarda mayor agrobiodiversidad, ecosistemas nativos y formas de vida campesinas, aún en el contexto de la expansión de un avanzado complejo foresto industrial. En el ámbito nacional, la sanción de una nueva ley de semillas lleva varios años de debate en comisiones y no hay acuerdo político para que avance; en Misiones la protección de las semillas nativas y criollas ya tiene su norma. La ley VIII-Nº 80, del mes de septiembre del año 2020, encorseta la protección a las semillas nativas y criollas.

Palabras clave

Cultivares, semillas, regulación, autoridad de aplicación.

Native and creole seeds. Their regime in the Province of Misiones

Abstract

The province of Misiones, in the Argentine Republic, is one of the territories that keeps the greatest agrobiodiversity, native ecosystems and peasant ways of life, even in the context of the expansion of an advanced industrial forest complex. At

the national level, the sanction of a new seed law has been debated for several years in commissions and there is no political agreement to advance it; in Misiones the protection of native and creole seeds already has its norm. Law VIII-N° 80, of September 2020, restricts the protection of native and creole seeds.

Keywords

Cultivars, seeds, regulation, enforcement authority.

1. Introducción

La semilla es un insumo básico y fundacional para el desarrollo de la actividad de producción agraria generadora no sólo de beneficios para la economía privada sino también y sustancialmente para la economía estatal a través de sistemas tributarios sobre labores e insumos que integran el acto de producción y sobre los derechos de exportación de productos agrícolas básicos y manufacturados (ACUÑA, 2015).

El desarrollo de la agricultura, con el avance del tiempo, no sólo significó la domesticación de miles de especies, sino también la creación y conservación de la biodiversidad. Campesinas y campesinos, pueblos originarios y agricultores en general fueron creando cientos y miles de variedades de los distintos cultivos, aumentando la diversidad dentro de cada especie. En este proceso de diversificación de las especies jugó un papel fundamental la libre circulación de las semillas y la posibilidad de que ellas y los conocimientos asociados a ellas fueran compartidos, difundidos,

mejorados junto a los distintos pueblos del mundo en sus distintas migraciones, viajes e intercambios.

A partir de la sanción de la ley VIII-N° 80, del mes de septiembre del año 2020, la provincia de Misiones, encorseta la protección a las semillas nativas y criollas; motiva este trabajo, entonces, algunas reflexiones, que ayuden a comprender el dictado de la respectiva normativa; previa una breve consideración de algunos aspectos nacionales sobre la temática a abordar.

2. Desarrollo

La semilla es un insumo clave para el desarrollo de todo el sector agropecuario argentino. Es a partir de ella que se desarrolla la principal actividad económica que relaciona a nuestro país con el resto del mundo a través del comercio: la producción y exportación de granos, harinas y aceites (CALZADA ROZADILLA, 2018).

El descubrimiento, la creación y el desarrollo de las semillas, así como el control de su calidad, el rápido progreso de las ciencias genéticas, biotecnología y las mayores exigencias de la agricultura moderna, la multiplicación y difusión de semillas por empresas que aplican técnicas altamente evolucionadas hicieron a la necesidad de la regulación jurídica de las semillas y las creaciones fitogenéticas (BREBBIA, 2002).

La aplicación de la biotecnología transformó a las semillas y sus conocimientos asociados en productos con valor agregado,

plausibles de ser protegidos y apropiados por parte de las empresas biotecnológicas transnacionales.

Las comunidades indígenas y campesinas han sido las guardianas de la diversidad cultural y la riqueza natural de diferentes comunidades. Por generaciones estos pueblos han conservado sus conocimientos y prácticas productivas ancestrales, lenguas, creaciones artísticas y sus expresiones políticas alternativas. Aunque muchos de sus derechos colectivos y prácticas culturales están hoy protegidos por convenios internacionales, la Constitución Nacional y las diversas leyes que se dictaron, en muchos casos los derechos sobre sus territorios y recursos naturales son ignorados y vulnerados.

La Ley de Semillas y Creaciones Filogenéticas N° 20.247 del año 1973, reglamentada por el Decreto Nacional N° 2.183/91 conjuntamente con la Ley N° 24.376 de adhesión a UPOV 78 por parte del Estado argentino, ciñen el marco legal actual, en la materia; teniendo por objeto promover una eficiente actividad de producción y comercialización de semillas, asegurar a los productores agrarios la identidad y calidad de la simiente que adquieren y proteger la propiedad de las creaciones fitogenéticas.

Se define a la semilla o simiente como «toda estructura vegetal destinada a la siembra o propagación», El decreto reglamentario 2.183/91 complementa la definición como todo órgano vegetal, tanto semilla en sentido botánico estricto como también frutos, bulbos, tubérculos, yemas, estacas, flores cortadas y cualquier otra

estructura, incluyendo plantas de vivero, que sean destinadas o utilizadas para siembra, plantación o propagación. Se considera creación fitogenética «el cultivar obtenido por descubrimiento o aplicación de conocimientos científicos al mejoramiento heredable de las plantas», en tanto el decreto reglamentario viene a interpretarlo definiéndolo como «toda variedad o cultivo, cualquiera sea su naturaleza genética, obtenido por descubrimiento o por incorporación y/o aplicación de conocimientos científicos».

Incorpora este decreto reglamentario la conceptualización de obtentor como la «persona que crea o descubre y desarrolla una variedad»; fitomejorador, «persona que utiliza una variedad para mejorarla o crear una nueva variedad». Asimismo una variedad, es un

conjunto de plantas de un solo taxón botánico del rango más bajo conocido que pueda definirse por la expresión de los caracteres resultantes de un cierto genotipo de una cierta combinación de genotipos y pueda distinguirse de cualquier otro conjunto de plantas por la expresión de uno de dichos caracteres por lo menos. Una variedad particular puede estar representada por varias plantas, una sola planta o varias partes de una planta, siempre que dicha parte o partes puedan ser usadas para la producción de plantas completas de la variedad.

A partir del siglo XXI ingresamos a un debate en torno al uso propio de las semillas y a la posible reforma de la ley de semillas. La desactualización de la misma frente a los profundos cambios en el ámbito del comercio de semillas y las variedades vegetales, tanto sea desde el punto de vista tecnológico, económico, productivo,

jurídico, como institucional que ocurrieron en el país (RAPELA, 2016); obligan a debatir dicha temática, sin concretarse a la fecha los cambios propuestos.

En el año 2005, el INASE comenzó a desarrollar acciones de concientización dirigidas a distintos sectores sociales en diferentes áreas del país sobre la necesidad de salvaguardar los recursos genéticos nativos que constituyen su principal fuente de ingresos desde el punto de vista agrícola.

Este organismo consideró necesario transparentar a nivel oficial la existencia de los recursos genéticos vegetales nativos, disminuyendo la apropiación ilegítima de los mismos y la falta de reconocimiento, por la utilidad actual o futura, a la tarea ancestral de quienes han venido manteniendo y mejorando empíricamente estos recursos en forma comunitaria y conocen su utilidad (Resolución 22/2006, INASE).

En virtud de lo expuesto, en el año 2006 se dicta la Resolución N° 22 de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, indicando en su art. 1 la creación del Listado Nacional de Especies Vegetales Nativas y en su art. 2 el Listado de Operadores de Plantas Nativas.

Como señala PASTORINO (2011), el rol de los agricultores en la conservación de variedades, tiene que ver con que muchas de ellas a lo largo de la historia se perdieron o pudieron perderse por causas naturales o por haber dejado de existir en la naturaleza y

transformarse en plantas exclusivamente de cultivo, las que a su vez, por razones de consumo o de cualquier otro tipo, dejaron de existir.

ALDO CASELLA (2019) pone el foco en que las

variedades criollas implican un fuerte resguardo a la diversidad genética en la sustentabilidad de un sistema que es un objeto de posibilidad que tienen algunas compañías de apropiarse ese tipo de germoplasma y variedades para mejorarla e introducirla en el mercado, por eso se trata de desarrollar una acción de defensa de productos genéticos y en eso particularmente, Misiones está desarrollando una acción muy importante para resguardar, porque es una provincia muy particular en diversidad productiva y en su biodiversidad y eso sin duda hace a la seguridad alimentaria y además a la sustentabilidad del sistema.

3. Ley VIII-N° 80. Provincia de Misiones. Ley de Protección de Semillas Nativas y Criollas

Se declara de interés provincial a las semillas criollas y nativas del lugar y al 26 de julio de cada año como el Día Provincial de las Semillas Nativas y Criollas.

Asimismo la normativa recorre varios puntos importantes en materia de conservación de recursos, también apunta a garantizar la inocuidad alimentaria y la sustentabilidad productiva. Entre los objetivos de la norma se destacan la protección genotípica de las semillas y la promoción del intercambio y consumo.

¿Cuál es la problemática actual de la conservación de las semillas? La mayor amenaza que enfrentan las semillas nativas y criollas es la introducción de variedades de alto rendimiento mejoradas genéticamente, compitiendo con ellas.

Se estableció la creación del Consejo Asesor de Semillas Nativas y Criollas de la provincia, que será la autoridad encargada de proteger a los ejemplares misioneros y regular su modificación genética.

Se establecen definiciones de los siguientes términos: *semillas criollas*, las introducidas, cuidadas y mejoradas por el trabajo de las comunidades rurales campesinas, indígenas y tradicionales a lo largo de generaciones, a partir de lo cual esas semillas tienen cualidades identitarias diferentes a las de su origen y que siguen evolucionando y diversificándose en manos de dichas comunidades y las *semillas nativas*, se encuentran en los territorios que son origen genético de estas semillas y han sido cuidadas por el trabajo de las comunidades rurales campesinas, indígenas y tradicionales, a través de conocimientos y saberes ancestrales, para el logro de la seguridad y la soberanía alimentaria.

Se prohíbe modificar genéticamente las semillas nativas y criollas: en forma excepcional y con intervención del Consejo Asesor de Semillas Nativas y Criollas, a través del permiso correspondiente otorgado por la Autoridad de Aplicación (Secretaría de Estado de Agricultura Familiar) las semillas nativas y criollas pueden ser mejoradas a partir de procesos de técnicas

citogenéticas. La resolución que así lo admite debe ser fundada en razones de mérito, oportunidad y conveniencia que justifiquen el interés público de la excepción concedida.

Siguiendo a **CASELLA** (2019),

para cualquier agricultor su signo fue siempre producir un grano y ese grano guardarlo para volver a sembrar, hoy esto es lo que está en discusión, quienes promulgan esto son los que pretenden tener un derecho sobre variedades vegetales que hagan que el productor compre siempre, pero después este producto no tenga la libre disposición o la posibilidad de volver a sembrar, esto es propiedad intelectual. Se vincula propiedad intelectual solamente a la transgénica, en la transgénica por supuesto tiene una importancia fundamental la propiedad intelectual porque están en el medio las patentes sobre el gen, además de los derechos sobre la variedad, pero también hay derechos que son solamente sobre la variedad en plantas no transgénicas, entonces es sobre todo lo que sea material de reproducción de todas las especies.

Se crea el Registro Provincial de Semillas Nativas y Criollas en el ámbito del Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas, complementario al registro del Instituto Nacional de Semillas (INASE).

Otro punto importante dentro de la ley, es la creación de las Ferias de Intercambio de Semillas Nativas y Criollas. Estas se consolidan con el fin de promocionar el consumo y la producción de semillas e incentivar la producción agroecológica mediante la utilización de bioinsumos líquidos y sólidos de origen local para nutrir el suelo.

Una de las vías de ingreso de semillas a los agroecosistemas familiares proviene de ferias de intercambio. El interés por el estudio de dichas ferias ha permitido conocer y documentar tanto las semillas como saberes que circulan en las mismas.

La norma, entre sus líneas, hace referencia a los pueblos originarios de la provincia. Determina que a partir de esta nueva iniciativa debe promoverse la enseñanza en materia de selección y cultivos a dichas comunidades con el fin de garantizar su protección.

La norma sobre semillas nativas y criollas es complementaria de lo establecido en las Leyes VIII-N° 68, Ley de Fomento a la Producción Agroecológica; VIII-N° 69, Ley de Agricultura Familiar y VIII-N° 75, Programa de Soberanía Alimentaria Provincial.

4. Conclusiones

La Ley VIII-N° 80 pretende implementar el intercambio, distribución, comercialización y consumo de semillas nativas y criollas.

La normativa busca y plantea la necesidad de proteger las semillas nativas y criollas, para la producción de alimentos sanos frente a los intentos de apropiación privada de las mismas.

La normativa incorpora la posibilidad del incentivo a la producción de semillas, promover la investigación participativa y responsable e impulsar la innovación productiva.

La semilla constituye por un lado el reservorio de la vida, transmitiendo los caracteres que darán continuidad a la especie, por otra parte, refleja milenios de interacción con el hombre, permitiendo fijar aquellas características (forma, tamaño, sabor, de cultivo) que resulten particularmente útiles o deseables.

Conforme lo manifestado en relación a la normativa referenciada, se vislumbraría un incierto horizonte de tensiones por las semillas en el contexto provincial misionero con efecto a nivel nacional, anclando en cuestiones como la propiedad, el uso, el acceso, el conocimiento, el aspecto higiénico sanitario, la calidad e inocuidad de esas semillas nativas y criollas, posibilidad de aplicación del principio precautorio, entre otras cuestiones, teniendo en cuenta que se trabaja con otros recursos naturales como lo es el suelo y que la geografía de nuestro país es variada.

Lo expuesto nos obligaría a delinear soluciones a focos de conflictos no muy lejanos, teniendo en cuenta nuestro prisma jurídico, el contexto mundial, regional, nacional y provincial; los órganos de control y los actores involucrados, provenientes del sector público y privado; sin olvidar la raíz agraria para sanear algunas de las cuestiones planteadas.

5. Bibliografía

- ACUÑA, JUAN CARLOS (2015). Semillas, agricultores y derecho de propiedad intelectual. Agrobiotecnología, las Leyes de Semillas, de Patentes, de los Usuarios y Consumidores, de Defensa de la Competencia y el Nuevo Código Civil

y Comercial de la Nación.

<<https://juridico2741.files.wordpress.com/2015/11/prefacio-semillas-agricultores-y-derechos-de-propiedad-intelectual1.pdf>>

BREBBIA, FERNANDO P. (2002). *Introducción al Derecho Agrario Comparado*. Rosario: UNR Editora.

CASELLA, ALDO P. (2004). «Regalía individual y regalía global: perspectivas de reformas al régimen de propiedad intelectual sobre variedades vegetales». V Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario.

CASELLA, ALDO P. (2006). «Alcance de la propiedad intelectual en vegetales: uso de semilla propia en la Argentina y los límites de la patente biotecnológica europea en el caso “Monsanto”». IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario, p. 265.

PASTORINO, LEONARDO F. (2007). «Agricultura y Biotecnología», en Tabieres, M. S. (coord.). *Biotecnología y Derecho*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, pp. 133-143.

PASTORINO, LEONARDO F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. Capítulo IV, pp. 455-462.

VIVANCO, ANTONINO C. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata: Ediciones Librerías Jurídica, Tomo I.

RAPELA, MIGUEL A. (2016). «Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas: las razones para su actualización y los proyectos bajo análisis en Argentina». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 45, 69-97. <<https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Ley-20.247-de-Semillas-y-Creaciones-Fitogen%C3%A9ticas-las-razones-para-su-actualizaci%C3%B3n-y-los-proyectos-bajo-an%C3%A1l.pdf>>

ROMERO, ROXANA B. (2008) «La participación ciudadana en materia de transgénicos». En Casella, Aldo P. y Bergel, Salvador D. (dirs.). *Agrobiotecnología - Políticas Públicas y Propiedad Intelectual*. Corrientes: Ministerio de Producción y Trabajo y Turismo de la Provincia de Corrientes y Mario A. VIERA Editor, pp. 445-461.

Legislación

VIII-N° 80. Posadas, 17 de septiembre de 2020. Boletín Oficial, 30 de Septiembre de 2020. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPN0800080

Sitios web

Misiones on line: <<https://misionesonline.net/2019/02/16/para-el-doctor-en-derecho-agrario-internacional-aldo-casella-la-propiedad-intelectual-de-las-companias-sobre-las-especies-atenta-contra-la-seguridad-alimentaria/>>

IJ Editores - Productores agrarios, semillas, reserva para uso propio y los contratos de licencia de uso de tecnología: <<https://www.ijeditores.com/mobile/pop.php?option=articulo&Hash=e809337206fb926baa91dcbcbccdf900>>

Abogado Juan Carlos Acuña: <<https://juridico2741.com/2018/05/17/agricultores-semillas-y-reserva-para-uso-propio/>>

Anexo

Ley VIII-N° 80. Posadas (Provincia de Misiones), 17 de septiembre de 2020

Boletín Oficial, 30 de septiembre de 2020

Ley de Protección de Semillas Nativas y Criollas

CAPÍTULO I INTERÉS PROVINCIAL. PRINCIPIOS. OBJETIVOS

ARTÍCULO 1.- Se declara de Interés Provincial a las semillas nativas, a las semillas criollas y a las formas y modalidades de producción de cultivares de éstas, que respetan la mantención de la diversidad genética, con el fin de garantizar su protección integral y su carácter de manifestación cultural en el territorio de la Provincia.

ARTÍCULO 2.- Se establece la prohibición de modificar genéticamente las semillas nativas y criollas. En forma excepcional y con intervención del Consejo Asesor de Semillas Nativas y Criollas, a través del permiso correspondiente otorgado por la Autoridad de Aplicación, las semillas nativas y criollas pueden ser mejoradas a partir de procesos de técnicas citogenéticas. La resolución que así lo admite debe ser fundada en razones de mérito, oportunidad y conveniencia que justifiquen el interés público de la excepción concedida.

ARTÍCULO 3.- A los efectos de la presente se establecen las siguientes definiciones:

1) Semilla nativa: es aquella semilla que se obtiene de las especies vegetales que nacen y se desarrollan naturalmente en un territorio, manifestando características dadas por el entorno;

2) Semilla criolla: es aquella semilla introducida, cuidada y mejorada mediante selección por el trabajo de los agricultores familiares y comunidades de pueblos originarios a lo largo de generaciones, a partir de lo cual esas semillas tienen cualidades identitarias diferentes a las de su origen y que siguen evolucionando y diversificándose;

3) Cultivares: es un conjunto de plantas de un solo taxón botánico, que, mediante selección artificial de un cultivo más variable, tiene el propósito de fijar en ellas caracteres de importancia para el obtentor que se mantengan tras la reproducción;

4) Feria de semillas: es uno de los ámbitos donde se produce el intercambio libre y gratuito de semillas, orientado a lograr la seguridad y soberanía alimentaria de las familias.

ARTÍCULO 4.- Son principios de la presente Ley los siguientes:

1) Información pública: toda persona humana o jurídica, individual o colectiva, toda vez que lo requiere, tiene derecho de acceso a la información pública relacionada con las semillas, generadas por el Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas;

2) Inocuidad de las semillas: las semillas que se utilizan para la producción de alimentos no deben afectar negativamente la salud de los productores y trabajadores de la agricultura familiar y comunidades de pueblos originarios, ni tener impacto ambiental nocivo;

3) Sustentabilidad: es la organización, administración y uso de los bienes naturales en forma e intensidad que preserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración de los ecosistemas, sin producir daños a los servicios ambientales que prestan para las generaciones presentes y futuras;

4) Uso propio, libre y gratuito de las semillas: se debe garantizar el derecho de toda persona al libre uso y a título gratuito de las semillas de su cosecha para resiembra, producción, distribución e intercambio.

ARTÍCULO 5.- La presente Ley tiene los siguientes objetivos:

1) Proteger las semillas nativas y criollas en lo relativo a sus genotipos, su producción, intercambio y consumo;

2) Garantizar el derecho a la alimentación saludable, nutritiva, suficiente y de calidad, como así también la utilización racional de los recursos naturales; preservar el patrimonio natural y cultural como así también la diversidad biológica;

3) Fomentar las técnicas de multiplicación artesanal de las semillas nativas y criollas;

4) Promover y garantizar el consumo informado de productos provenientes de cultivos de semillas nativas y criollas;

5) Impulsar las ferias de intercambio de semillas nativas y criollas;

6) Propiciar las enseñanzas de los pueblos originarios en materia de selección y cultivos.

ARTÍCULO 6.- En los ensayos y cultivos se deben garantizar la conservación de la diversidad genética de las semillas nativas y criollas.

ARTÍCULO 7.- Se instituye el día 26 de Julio de cada año como Día Provincial de las Semillas Nativas y Criollas, en conmemoración al comienzo de la siembra y a la época de la multiplicación de la vida en nuestras culturas originarias.

CAPÍTULO II CONSEJO ASESOR DE SEMILLAS NATIVAS Y CRIOLLAS

ARTÍCULO 8.- Se crea el Consejo Asesor de Semillas Nativas y Criollas de la Provincia.

Sus funciones son desempeñadas con carácter ad honorem y está integrado por:

1) Un (1) representante del Instituto Misionero de Biodiversidad (I.Mi.Bio.);

2) Un (1) representante de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar;

3) Un (1) representante del Ministerio del Agro y la Producción;

4) Un (1) representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA);

5) Un (1) representante de la Biofábrica Misiones Sociedad Anónima;

6) Un (1) representante del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables;

7) Un (1) representante de la Universidad Nacional de Misiones;

8) Un (1) representante de la Carrera de Agroecología del Instituto Superior Multiversidad Popular;

9) Un (1) representante de las organizaciones de Agricultura Familiar, por cada región productiva de la Provincia;

10) Un (1) representante de los Pueblos Originarios.

ARTÍCULO 9.- El Consejo Asesor de Semillas Nativas y Criollas tiene como función principal asesorar en materia de protección, métodos de selección y cultivos de las semillas nativas y criollas.

**CAPÍTULO III INSTITUTO PROVINCIAL DE LAS SEMILLAS NATIVAS Y CRIOLLAS.
REGISTRO**

ARTÍCULO 10.- Se crea el Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar.

ARTÍCULO 11.- El Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas tiene los siguientes objetivos:

1) Promover, fomentar y fortalecer el cuidado, la conservación y la producción de las semillas nativas y criollas, como así también la elaboración de productos a partir de la materia prima obtenida de sus cultivos para su comercialización y consumo;

2) Realizar labores de selección, clasificación botánica taxonómica, distribución fitogeográfica, origen, procedencia y crioconservación del germoplasma vegetal, dichos datos obtenidos son volcados en el Registro Provincial de Semillas Nativas y Criollas;

3) Desarrollar procedimientos y métodos para la colecta, procesamiento y preservación de recursos genéticos de las semillas, mediante criopreservación y otros métodos de congelación;

4) Ejecutar proyectos y programas de inversión en el desarrollo de cuencas productivas semilleras desde el enfoque agroecológico y regenerativo.

ARTÍCULO 12.- El Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas tiene las siguientes facultades:

1) Suscribir convenios con el Instituto Misionero de Biodiversidad (I.Mi.Bio.) y otros afines, para sus labores de selección, clasificación botánica taxonómica, distribución fitogeográfica, origen, procedencia y crioconservación del germoplasma vegetal;

2) Implementar un Banco de Semillas Nativas y Criollas, que funciona como lugar de acopio y almacenamiento para su distribución, con el fin de garantizar la soberanía alimentaria.

ARTÍCULO 13.- Se crea el Registro Provincial de Semillas Nativas y Criollas en el ámbito del Instituto Provincial de las Semillas Nativas y Criollas.

La finalidad esencial de dicho Registro es la de generar información referida a la clasificación botánica taxonómica, a la sistemática o filogenia conforme a lo establecido en el Inciso 2) del Artículo 11.

El Registro creado en el presente Artículo, es complementario al registro del Instituto Nacional de Semillas (INASE).

CAPÍTULO IV FERIAS DE INTERCAMBIO DE SEMILLAS NATIVAS Y CRIOLLAS

ARTÍCULO 14.- Se crean las Ferias de Intercambio de Semillas Nativas y Criollas, las que son inscriptas en un Registro en el ámbito de la Autoridad de Aplicación.

La inscripción en el Registro es requisito obligatorio para percibir los beneficios, apoyo, asesoramiento y asistencia técnica que otorgue el Estado provincial al sector. El procedimiento y recaudos para la inscripción son establecidos por vía reglamentaria.

ARTÍCULO 15.- Son objetivos de las Ferias de Intercambio de Semillas Nativas y Criollas:

- 1) Promocionar y facilitar la producción y el consumo de semillas nativas y criollas como así también productos elaborados con éstas o de cultivos de las mismas;
- 2) Incentivar la producción agroecológica con la utilización de bioinsumos líquidos y sólidos de origen local para la fertilización y nutrición del suelo y los cultivos;
- 3) Conformar y fortalecer una red provincial de productores con semillas nativas y criollas;
- 4) Mantener y preservar la biodiversidad misionera y su aprovechamiento equilibrado;
- 5) Fomentar el consumo interno de productos provenientes de la producción con recursos autóctonos nativos y criollos.

ARTÍCULO 16.- Se establece que los productos elaborados con materia prima proveniente de semillas nativas y criollas de la Provincia serán identificadas con un logo creado para tal fin y su descripción diferencial, si es proveniente de semilla nativa o criolla.

CAPÍTULO V IMPLEMENTACIÓN

ARTÍCULO 17.- La presente Ley es complementaria de lo establecido en las Leyes VIII - N° 68, Ley de Fomento a la Producción Agroecológica; VIII - N° 69, Ley de Agricultura Familiar y VIII - N° 75, Programa de Soberanía Alimentaria Provincial.

ARTÍCULO 18.- La Secretaría de Estado de Agricultura Familiar es Autoridad de Aplicación de la presente.

ARTÍCULO 19.- Son funciones de la Autoridad de Aplicación:

1) Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de las comunidades en general y pueblos originarios manteniendo la diversidad y armonía con la naturaleza;

2) Realizar la vigilancia de los procesos que mediante técnicas citogenéticas se obtienen semillas mejoradas a partir de las semillas nativas y criollas, autorizadas mediante permiso correspondiente;

3) Fomentar la diversificación genética en cada especie vegetal;

4) Asegurar la libre distribución y acceso de las semillas nativas y criollas para la comunidad.

ARTÍCULO 20.- Los gastos que demanda el cumplimiento de la presente Ley son atendidos con las partidas que anualmente se fijan en el Presupuesto General de la Administración Pública Provincial.

ARTÍCULO 21.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Firmantes

ROVIRA - Manitto A/C

Hacia una producción agropecuaria de cannabis legalizada

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR)

INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE SANTA FE

ethelsch@gmail.com

Resumen

La presente ponencia tiene por objeto redimensionar el valor de los beneficios terapéuticos y ambientales que posee la planta de cannabis con la finalidad de incorporarla en la lista de cultivos agrarios anuales en la zona santafesina. El cambio de paradigma «cannábico» dio apertura a una amplitud de oportunidades económicas que encuentran su fundamento en los principios de sustentabilidad e inclusión social. Los proyectos de leyes vigentes vinculan la producción de cannabis a la agricultura familiar básicamente porque se les reconoce tres funciones básicas: la de la producción, la de conservación ambiental y la función social vinculada no solo a la generación de empleo del medio rural sino también porque permite trascender al interés económico individual hacia un crecimiento económico nacional con proyección internacional. El hecho motivador que alienta al gobierno nacional a incentivar la producción de cannabis radica en la oportunidad de producir a grandes escalas vislumbra el ingreso millonario de divisas a nuestro país. Por ello, ha coordinado la reglamentación la actividad productiva con fines industriales en forma coordinada entre las distintas reparticiones estatales con el objetivo de legalizar la producción más allá de los fines medicinales y científicos incorporando nuevas áreas productivas como la industrial y alimenticia. El

escenario productivo que se presenta a partir de esta nueva iniciativa agroindustrial es una gran oportunidad para que la Argentina se posicione como líder regional, por sus capacidades agropecuarias e industriales y su entramado científico productivo.

Palabras clave

Cannabis, nuevas producciones, producciones reguladas, salud.

Towards legalized agricultural production of cannabis

Abstract

This presentation has as purpose to set up new dimensions to the value of the therapeutics and environmental benefits that cannabis plants have so to incorporate them on the list of annual agricultural crops in the Santa Fe area. The paradigmatic cannabis change has given an open door to a huge economic chances which find their foundation in principles of sustainability and social inclusion. Current laws projects associate cannabis production with familiar agriculture due to they are recognized three basic functions: the production one, the environmental conservation and the social function that is associated with both the generation of the rural employment and because it allows the individual economic interest to transcend toward a national economic grown with international projection. The motivating fact that encourages the national government to encourage the production of cannabis lies in the opportunity to produce on a large scale glimpses the millionaire income of foreign currency to our country. For this reason, it has coordinated the regulation of productive activity for industrial purposes in a coordinated manner between the different state departments with the aim of legalizing production beyond medicinal and scientific purposes, incorporating new productive areas such as industrial and food. The productive scenario that arises from this new agro-industrial initiative is a great opportunity for Argentina to position itself as a regional leader, due to

its agricultural and industrial capacities and its productive scientific framework.

Keywords

Cannabis, new productions, regulated productions, health.

1. Marco regulatorio santafesino

El 30 de noviembre de 2016, la legislatura santafesina dio sanción a la Ley 13.602, promulgada el día 5 de diciembre del mismo año convirtiendo a la provincia de Santa Fe en pionera en sancionar una ley de cannabis medicinal de utilización obligatoria para el sistema de Salud Pública, dependiente del Ministerio de Salud y del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS), reglamentada por decreto N° 820/2017.

La ley tiene por objeto promover el estudio e investigación clínica del uso del cannabis con fines terapéuticos con la finalidad de profundizar conocimientos y crear nuevos saberes sobre su uso. Además, reglamentó la incorporación de medicamentos a base de cannabis y las formas terapéuticas derivadas previstas en el listado detallado en el artículo primero de la Ley 9.524 del año 1984 denominado «Formulario Terapéutico Provincial» para el tratamiento de síndromes, trastornos, enfermedades poco frecuentes, patologías como epilepsias, cáncer, dolores crónicos, fibromialgia, glaucoma, esclerosis múltiple, tratamiento del dolor,

estrés postraumático y toda otra condición de salud, existente o futura, que el Ministerio de Salud provincial considere conveniente.

La Ley 13.602 establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Salud, el que debe promover y estimular la producción pública de medicamentos a base de cannabis y formas farmacéuticas derivadas, a través de los laboratorios públicos existentes en el territorio provincial, de acuerdo a lo que disponen las leyes nacionales N° 26.688/2011 sobre «Investigación y Producción pública de medicamentos, materias primas para la producción pública de medicamentos, vacunas y productos médicos», y la ley N° 27.113 del año 2014 que declara de interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública y crea la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos además de las normas complementarias.

Posteriormente, en el año 2017 se promulgó la Ley Nacional N° 27.350 que regula la investigación médica y científica del uso de cannabis, reglamentada por Decreto N° 738/2017.

Durante el año 2019, la provincia de Santa Fe celebró un convenio con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cuyo objeto consistía en la utilización de un predio en la localidad de Ángel Gallardo ubicado en el departamento La Capital de la provincia de Santa Fe sobre la ruta provincial 2, elegido por la autoridad provincial por resultar el adecuado para el cultivo de cannabis y, además, porque era fácil para monitorear. Proyecto destinado a realizar estudios dentro del marco de la Ley Nacional

Nº 27.350, el que se malogró porque no se recepcionó el permiso para importar semillas de cannabis para cultivar y concretar de esa forma el acuerdo.

La provincia de Santa Fe siempre vinculó la iniciativa de producir aceite de cannabis a la salud pública descartando la veta comercial de su uso y/o fabricación. En aquel momento, la entonces Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, **ERICA HYNES** sostenía que «Santa Fe tenía ventajas estratégicas que la posicionaban muy bien para la investigación y producción de cannabis medicinal». Fundamentaba su postura en el marco legal que da la Ley provincial Nº 13.602 a todas las acciones en ese terreno y también en la propia producción santafesina de medicamentos a través del Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) (Diario *La Capital*: «La provincia ya tiene un posible predio para el cultivo de cannabis»).

2. Realidad mundial

El redescubrimiento de las bondades terapéuticas, industriales, alimenticias y ambientales del cannabis instó a dar un giro a nivel mundial en la percepción de la planta incorporándola al mundo agroindustrial traspasando sus fines medicinales y científicos. El cambio de paradigma (Revista *Rolling Stone Argentina*: «Argentina, granero del porro») consistió en abandonar la idea limitante de sus

finés recreativos para concebir la utilización del cáñamo como la gran apertura a una amplitud de oportunidades económicas.

Se estima que la industria mundial del cannabis medicinal triplicará su volumen de negocios en los próximos cinco años. Dentro de este contexto, la Cámara Argentina del Cannabis (ARGENCANN) proyecta que para el año 2027 el mercado mundial de la industria cannábica moverá más de cuarenta mil millones de dólares, lo que indica que el crecimiento anual superará el 30 % abriendo un escenario en el cual la Argentina podría generar un mercado interno de cuatrocientos cincuenta millones de dólares. (Revista *THC*, N° 143: 32). Desde esta perspectiva, y tal como lo manifiesta su presidente, **PABLO FAZIO**, «la Argentina puede cumplir un rol importante en este sector por su experiencia y su trayectoria como país agro productor y agroexportador». Puntualmente, en la nota publicada en la revista *THC*, Fazio focaliza el interés en la producción que es la primera etapa de la cadena de valor. Etapa que comienza con la producción de semillas, desarrollo de variedades y la elaboración de plantines continuando con la etapa de cultivo en sus distintas variedades y finalmente, cosecha y comercialización (Diario *Página/12*: «La cadena productiva del cannabis»).

3. Avance legislativo: coordinación «cannábica» estatal

En el año 2017, se sancionó la Ley 27.350 con un articulado de doce artículos de los cuales solo tres fueron reglamentados. Al

momento de su promulgación, la iniciativa legislativa no regulaba la producción de cannabis nacional como tampoco las ventas en farmacias, sólo se les proveía la sustancia a las personas que estuvieren registradas en el programa nacional para el estudio y la investigación del uso medicinal de la planta de cannabis, sus derivados y tratamientos no convencionales.

Acorde a la iniciativa mundial, en el pasado mes de noviembre de 2020, se dio una nueva reglamentación a la Ley 27.350 a través del Decreto Ley 883/2020.

En el mes de octubre de 2020, las diputadas Mara Bawer y Carolina Gaillard presentaron un proyecto de ley para el desarrollo productivo del cáñamo, cáñamo industrial y/u hortícola (Industria Cannabis: «Qué dice el proyecto de ley sobre el cáñamo industrial en Argentina»). El proyecto tiene por objeto fabricar fibras, papel y materiales para la construcción, bebidas, infusiones, suplementos dietarios e incluso biocombustible desde una visión sustentable de respeto al medio ambiente y con una perspectiva social inclusiva.

A partir de esta iniciativa legislativa, el gobierno nacional decidió unificar el proyecto de cáñamo industrial con el medicinal contando con el aporte de los Ministerios de Salud, Desarrollo Productivo y Ciencia y Tecnología e Innovación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Instituto Nacional de Semillas (INASE), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), junto con organizaciones civiles como Proyecto Cáñamo y la Cámara Argentina del Cannabis. Además,

existe un consejo consultivo que trabaja en conjunto conformado por el aporte de varias ONG, CONICET, INTA, ANMAT, INASE, ANLAP, el Consejo Interuniversitario y la Defensoría del Pueblo. Coordinación estatal que refuerza el avance de la iniciativa «cannábica» nacional.

La perspectiva legislativa consiste en insertar a la semilla de cannabis dentro de la cadena de valor: «desde la semilla al producto elaborado» con el fin de abrir escenarios de crecimiento económico sumando el apoyo local tanto provincial como el de algunos municipios ya que es una actividad que puede generar muchos puestos de trabajo e ingreso de divisas a las regiones. En la actualidad, las provincias de Misiones y Jujuy lograron armar empresas estatales de producción de cannabis medicinal (Diario *El Ciudadano*). También hay proyectos de plantar en La Rioja y San Juan. Para ello, el proyecto legislativo de las diputadas Bawer y Gaillard propone, dentro de su articulado, en líneas generales, importar las semillas; habilitar la inscripción, el registro, la certificación y la fiscalización de las semillas de origen nacional y extranjero, el impulso de los programas de capacitación técnica, científica, profesional relativa al cultivo y la industria, fomento de la participación de pequeños productores y de cooperativas de agricultura familiar campesina e indígena en la producción de cannabis como también el control y fiscalización a fin de garantizar las buenas prácticas.

En fecha 12 de marzo de 2021, se publicó la Resolución N° 800/2021 del Ministerio de Salud de la Nación con la que se creó el Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN) con el objetivo de obtener la autorización para cultivar la mencionada planta con fines medicinales para sí, o a través de otra persona o de una organización civil autorizada a estos efectos. Según la resolución, desde ahora se podrán inscribir y registrar las semillas de cannabis oficialmente. Quienes quieran inscribirse al REPROCANN deben contar con un certificado médico que bastará como prueba fehaciente y autosuficiente del cumplimiento de las condiciones establecidas durante el plazo de vigencia de un año desde la fecha de emisión. Aquellos inscriptos podrán acceder a las semillas tanto provistas por entidades públicas como por criadores y empresas (Revista *THC*, N° 143: 6). Resolución que podría enmarcarse dentro de los lineamientos dispuestos en la Ley 20.247 «Ley de semillas y creaciones fitogenéticas» y sus posteriores modificaciones quedando así regulado la creación, multiplicación, y comercialización de la semilla, la protección de la propiedad de los cultivares para los creadores, garantizando la mejor semilla de cannabis con identidad y calidad argentina.

Esta resolución constituye un avance superador dentro del cambio paradigmático que ya se viene gestando porque se comenzaría a construir soberanía tecnológica a partir de una semilla nacional que abre la posibilidad a todos los desarrolladores nacionales para que puedan registrar su variedad.

Con la Resolución 800/2021 quedaría superado el obstáculo de cultivar cannabis en suelo santafesino por falta de permisos para importar semillas. Por lo cual, a partir de la creación del registro de variedades locales, nuestra provincia podría retomar la iniciativa de cultivar cannabis en suelo santafesino con fines medicinales y científicos sin perjuicio, que en un futuro se legisle la producción con fines industriales.

Los avances legislativos en materia «cannábica» cuentan con el respaldo del poder ejecutivo nacional presidencial a partir del momento en que el presidente Alberto Fernández incluyó la iniciativa «cannábica» dentro de la agenda política del año 2021 anunciando que se impulsará un proyecto de ley de fomento de la industrialización del cannabis (Revista *Rolling Stone*, N° 278: 32, «Cannabis la nueva revolución industrial»).

Por su parte, el gobernador santafesino Omar Perotti hizo lo propio el pasado mes de mayo cuando dio inicio al periodo legislativo.

4. Proyecto legislativo santafesino

Con fecha 1° de febrero de 2021, ingresó a la Cámara de Diputados Santafesina un proyecto de ley, expediente número 41.801 sobre «Programa de cultivo e industrialización de cannabis para uso medicinal». Su objeto consiste en la creación del Programa Provincial de Promoción del Cultivo e Industrialización del

Cannabis para Uso Medicinal en el ámbito del Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado, dependiente del Ministerio de Salud provincial. Programa que tiene por finalidad llevar adelante las acciones, estrategias y lineamiento tendiente a posibilitar el cultivo e industrialización del cannabis para la obtención de formulados en el territorio de la provincia, para su uso terapéutico, medicinal y científico, que además tiene por objeto la creación del Instituto Regulador del uso de Cannabis Medicinal (IRUCAM) (Diario *El Protagonista Web*: «Programa de Cultivo e Industrialización y creación del Instituto Regulador del Uso del Cannabis Medicinal») para fines medicinales, científicos y/o terapéuticos.

En el proyecto de ley se establece que la autoridad de aplicación (el LIF) deberá llevar adelante cualquiera de las etapas de la cadena de valor de producción vinculados al cultivo, industrialización, comercialización e investigación del cannabis para uso medicinal. Entre las acciones que enumera el proyecto de ley se encuentran contempladas la promoción de transferencia tecnológicas para el cultivo e industrialización del cannabis, la formación del personal del salud con objeto de realizar estudios clínicos en distintas patologías en el uso de cannabis medicinal, cooperar con los agentes que componen el sistema científico y técnico provincial en las habilitaciones correspondientes para las tareas de investigación y desarrollo que pretendan mejorar en la materia prima, generar un registro de aspirantes a conformar la cadena de valor de

producción de cannabis para uso medicinal, y promover la actualización del formulario terapéutico provincial sobre los medicamentos a base de cannabis y formas farmacéuticas derivadas que sumen a la variedades existentes.

En lo que hace específicamente a las cuestiones agrarias el proyecto de ley establece que la autoridad de aplicación podrá cultivar tierras propias del estado provincial, nacional y/o municipal que puedan ser cedidas, alquiladas o adquiridas de forma tal que permitan obtener la materia prima que luego será transformada en el proceso industrial, que a su vez deberá solicitar los permisos correspondientes que establece la Ley nacional 27.350 y sus decretos reglamentarios al Instituto Nacional de Semillas dependientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, al INTA y CONICET. Asimismo, podrá celebrar contratos con productores de la agricultura familiar que puedan ser proveedores de la materia prima que cumplan con los requisitos legales, y además podrá generar instancias de capacitación, formación, asistencia técnica y sensibilización sobre el método de producción primaria del cannabis para uso medicinal de forma tal que permita fomentar la existencia de pequeñas y medianas unidades productivas. Todo ello para luego dar paso al proceso de industrialización.

Dentro de los fundamentos del proyecto de ley elaborado por los diputados Ricardo Olivera, Lucila de Ponti, Leandro Busatto, Paola Bravo, Matilde Bruera y Luis Rubeo, éstos manifiestan que el

objetivo de la iniciativa es establecer las normas necesarias que le permitan al Estado provincial ser parte de los nuevos descubrimientos terapéuticos y medicinales que se vienen demostrando en el consumo medicinal de cannabis bajo diferentes modalidades. Para luego en el cuarto párrafo de los fundamentos, los diputados firmantes expresan que:

el programa no solo se plantea para incorporar una nueva rama productiva en el LIF, sino que se considera que el impulso y los avances en conocimientos y técnicas que el mismo pueda lograr podrán servir como proceso experimental para impulsar futuras unidades productivas en el cultivo como en la industrialización del cannabis para su uso medicinal por fuera del ámbito del LIF, generando un proceso de círculo virtuoso hacia otros actores provinciales.

Con la misma orientación fundamentan que la industria está planteando otras aplicaciones más allá del uso terapéutico, como la fabricación de textiles, materiales de construcción, producción de cosméticos, entre otros. El redescubrimiento de las bondades de la planta de cannabis fue el motor que impulsa a los legisladores a ampliar la legislación «cannábica» para su aplicación a otros fines tan benéficos como los científicos-medicinales despertando un fuerte interés en los pequeños y medianos agricultores. A su vez, se pone énfasis en que la siembra y cosecha de la planta porque es un gran generador de trabajo manual lo que además generaría muchos puestos de trabajo agrario, vínculos labores que se regirán por lo dispuesto en la Ley 26.727. De esta forma, la iniciativa legislativa

santafesina proyecta insertar a Santa Fe en el mercado mundial de la industria cannábica.

5. Inserción en la agricultura familiar

Ambos proyectos legislativos, tanto el nacional como el provincial, vinculan la iniciativa de ampliar la producción «cannábica» con la agricultura familiar. De esta forma, establecen que se habilita a la celebración de contratos con productores de la agricultura familiar que puedan ser proveedores de la materia prima que cumplan con los requisitos legales, y además podrá generar instancias de capacitación, formación, asistencia técnica y sensibilización sobre el método de producción primaria del cannabis para uso medicinal de forma tal que permita fomentar la existencia de pequeñas y medianas unidades productivas.

Es así que bajo el concepto de agricultura familiar quedan comprendidas las actividades de producción, recolección y elaboración de productos (medicinales, alimenticios y/o industriales a base de cannabis) bajo los lineamientos fijados por la política estatal insertando el trabajo de muchas personas que integran la cadena de producción y valor a partir de la incorporación del cannabis.

En tal sentido sostiene textualmente la Dra. **LILIANA E. BELLES ARRIAZU DE SANMARCO** que:

En la idea de agricultura familiar confluyen, por un lado, una concepción netamente económica que conlleva la articulación y organización de los diferentes elementos que componen la Empresa como unidad económica productiva con los principios, valores éticos, emociones y pautas de funcionamiento que caracterizan a la familia en particular que es titular de la actividad.

6. Proyecto agroexportador

En sintonía con el avance del proyecto agroexportador, y dentro de un marco de transparencia estatal, el pasado 2 de junio de 2021, el Ministro de Producción Nacional, Matías Kulfas, presentó una propuesta de marco regulatorio para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y del cáñamo industrial con la intención de salir de la producción medicinal para abrir la posibilidad al uso industrial de la planta. Sostuvo el ministro que «el mercado de cannabis medicinal y cáñamo industrial crece exponencialmente a nivel global, es una nueva fuente de empleo de calidad y desarrollo productivo», y ponderó «la gran oportunidad que tiene Argentina para ser líder regional, por sus capacidades agropecuarias e industriales y su entramado científico productivo».

En el marco de la presentación de la propuesta, Martín Kulfas explicó públicamente que se avanzó en una ley porque «hoy es necesario una norma que permita escalar la producción». Este proyecto apunta a legalizar la producción y desarrollo de la cadena productiva del cannabis y el cáñamo con una visión productiva,

sujeto a las regulaciones establecidas basado en recomendaciones internacionales y en estudios de países pioneros, y resaltó que se apunta a evitar desvíos hacia el mercado ilegal, garantizar la trazabilidad de procesos y productos con destino medicinal. Una adecuada trazabilidad permite que Argentina se posicione con una marca país asociada a una excelente calidad de productos y se van a valorizar las exportaciones. La apertura comercial impulsada por el gobierno pone en alerta a los empresarios del campo para sumarse a la producción e industria del cáñamo, una vez que se encuentre legislada porque es una actividad que podría mover en la Argentina millones de dólares en el mercado interno y con un potencial ingreso de divisas mucho mayor si se incluyen y consideran las exportaciones.

El impulso del gobierno nacional con miras a dar apertura comercial e industrial del cáñamo, nos lleva a repensar la posición santafesina sostenida en circunscribir la producción con fines estrictamente medicinales y científicos para dar apertura a la siembra y cosecha de cannabis a gran escala.

7. Santa Fe

La provincia de Santa Fe se encuentra en el centro-este de la República Argentina y cuenta con una superficie de 133.007 km², se ubica entre los meridianos de 59° y 63° de longitud oeste y los paralelos de 28° y 34 de latitud sur, es una extensa planicie que se

caracteriza por un relieve uniforme y por extensa superficie de suelos aptos para la producción agrícola y por sus diversas características climáticas se da la posibilidad de sembrar diversos cultivos.

Con el avance de la frontera agropecuaria, se produjo la reconversión del sistema agrario lo que trajo como consecuencia la degradación de los suelos.

La necesidad de recomponer el ambiente en algunas zonas deterioradas santafesinas y la gran posibilidad agroexportadora que ofrece el cultivo de cannabis son motivos suficientes para ampliar el proyecto legislativo presentado en febrero de 2021 (Cámara de Diputados de Santa Fe, Expediente N° 41.801), debiendo quizá ampliar sus objetivos incorporando la producción de cannabis con otros fines más allá de los científicos-medicinales.

En los últimos treinta años la provincia de Santa Fe se encuentra afectada por un proceso de agriculturización. El cáñamo es una oportunidad para el desarrollo sustentable e industrial de la Argentina (Revista *THC*, N° 143: 32). Este proceso de degradación de los suelos podría revertirse con la siembra de cannabis ya que la planta se caracteriza por sus excelentes cualidades ambientales como por ejemplo contribuye a depurar suelos contaminados, purifica cursos de aguas, es generadora de biomasa. Cultivo que podría incluirse en la rotación con el trigo.

El avance unificado estatal abre un escenario de nuevas oportunidades industriales a partir del cáñamo que traspasa lo meramente científico- medicinal.

Legalizada que sea la siembra del cannabis estaríamos ante un escenario agro-exportador que potenciará el crecimiento comercial a través del ingreso de divisas al país. Internamente, se generarían nuevos puestos de trabajo en la producción primaria de cannabis vinculado a la agricultura familiar considerando el concepto como una forma de vida dentro de un contexto cultural donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre si lazos de familia.

En definitiva, están dadas todas las condiciones para que nuestra provincia incorpore el cannabis dentro de la lista de cultivos aptos para sembrar en suelo santafesino, sumándose a la iniciativa estatal de producción cannábica a gran escala. Proyecto agroexportador que puede convertirse en una nueva fuente de divisas necesarias para la economía nacional.

En lo que respecta estrictamente a nuestra provincia, considero que lo único que falta es la iniciativa de modificar la legislación vigente ampliando el programa de cultivo e industrialización de cannabis para otros usos además del medicinal.

8. Bibliografía

- BELLES ARRIAZU DE SAN MARCO, LILIANA E. (2016). «El trabajo en la agricultura familiar. Características y particularidades». XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de derecho Agrario. Rosario: Nova Tesis, p. 64.
- BREBBIA, FERNANDO P. (1992). Manual de Derecho Agrario. Buenos Aires: Astrea.
- FACCIANO, LUIS (dir.) (2012). *Régimen del Trabajo Agrario*. 2ª edición corregida y ampliada. Rosario: Nova Tesis.
- MARTINEZ, JOSE (2016). «Transparencia Administrativa en el ámbito de las subvenciones agrícolas». XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario: Nova Tesis, p. 343.
- MAUD, ANA MARIA (2018). «La Agricultura familiar como modelo de intervención económica, social ambiental». XII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario: Nova Tesis, p. 40.
- SARNARI, ANDREA LUCIA (2016). «La Propiedad Intelectual en las semillas y las creaciones fitogenéticas. El uso propio de la semilla en la legislación argentina». XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario: Nova Tesis, p. 433.

Sitios web:

Blog Crónico: <<https://blogcronico.wordpress.com/2021/05/04/argentina-granero-del-porro/>>

El Ciudadano: <<https://www.elciudadanoweb.com/>>

El Cronista: «Cannabis, un negocio que ya tienta a los pools de siembra del campo argentino», 2 de junio de 2021. <<https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/cannabis-un-negocio-que-ya-tienta-a-los-pools-de-siembra-del-campo-argentino/>>

El Protagonista *Web:*
<<https://www.elprotagonistaweb.com.ar/noticias/val/15069/programa-de-cultivo-e-industrializaci%C3%B3n-y-creaci%C3%B3n-del-instituto-regulador-del-uso-del-cannabis-medicinal.html>>

Industria Cannabis: «Que dice el proyecto de ley sobre el cáñamo industrial en Argentina» <<https://www.industriacannabis.com.ar/es/que-dice-el-proyecto-de-ley-sobre-el-canamo-industrial-en-argentina/>>

La Capital: «La provincia ya tiene un posible predio para el cultivo de cannabis», 25/08/2019. <<https://www.lacapital.com.ar/la-region/la-provincia-ya-tiene-un-posible-predio-el-cultivo-cannabis-n2522812.html>>

Página/12: «La cadena productiva del cannabis» <<https://www.pagina12.com.ar/311517-la-cadena-productiva-del-cannabis>>

Portal Argentina.gob.ar: «Kulfas: “El proyecto para regular la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial va a generar desarrollo, trabajo y oportunidades”». <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-el-proyecto-para-regular-la-industria-del-cannabis-medicinal-y-el-canamo-industrial>>

Actividad apícola en la provincia de Buenos Aires

Interrelaciones entre los programas provinciales y las normas nacionales e internacionales para fomentar la exportación de miel

MARIA VICTORIA DILORETO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

mdiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

Argentina es un gran productor y exportador de miel, ya que las condiciones climáticas y el avance tecnológico permiten una calidad en el producto como característica distintiva. Se posiciona en tercer lugar a nivel mundial como país productor, detrás de China y Estados Unidos y concentra el 25 % de la producción de todo el continente y el 6 % del total producido de miel en el mundo. Además de la exportación de miel, Argentina también es una importante productora y exportadora de material vivo, tanto de núcleos como de reinas, de cera, propóleos, polen y de servicios de polinización, entre otros; esto se debe a las mejoras tecnológicas, de sanidad y de producción. El objetivo de este trabajo es el de analizar la actividad apícola en la provincia de Buenos Aires, tanto la producción como la comercialización y posterior exportación. Con respecto a esto último, también realizaré un breve análisis sobre los problemas que enfrenta la actividad y los efectos de la posible entrada en vigor del acuerdo Unión Europea-Mercosur.

Palabras clave

Argentina, actividad apícola, miel, exportación.

Beekeeping activity in the Province of Buenos Aires

Abstract

Argentina is a large producer and exporter of honey, since climatic conditions and technological advance allow a quality in the product as a distinctive characteristic. It is positioned in third place in the world as a producer country, behind China and the United States and concentrates 25 % of the production of the entire continent and 6 % of the total honey produced in the world. In addition to the export of honey, Argentina is also an important producer and exporter of living material, both nuclei and queens, wax, propolis, pollen and pollination services, among others, this is due to technological and health improvements. and production. The objective of this work is to analyze the beekeeping activity in the province of Buenos Aires, both its production and its commercialization and subsequent exportation. With regard to the latter, also carry out a brief analysis of the problems faced by the activity and whether the possible entry into force of the European Union-Mercosur agreement.

Keywords

Argentina, beekeeping activity, honey, export.

1. Introducción

Argentina es un gran productor y exportador de miel, ya que las condiciones climáticas y el avance tecnológico permiten una calidad en el producto como característica distintiva. Se posiciona

en tercer lugar a nivel mundial como país productor, detrás de China y Estados Unidos y concentra el 25 % de la producción de todo el continente y el 6 % del total producido de miel en el mundo, aunque en los últimos tiempos perdió posicionamiento en los mercados debido al avance de los países asiáticos. Además de la exportación de miel, Argentina también es una importante productora y exportadora de material vivo, tanto de núcleos como de reinas, de cera, propóleos, polen y de servicios de polinización entre otros; esto se debe a las mejoras tecnológicas, de sanidad y de producción (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).

En cuanto a la comercialización de la producción, un 69 % se vende en el mercado interno a acopiadores, un 21 % está destinado sólo al mercado externo mientras que un 10 % se comercializa en ambos mercados.

Hay que tener en cuenta que en Argentina no existe una ley nacional de apicultura, aunque sí existen diversas regulaciones. Dentro de la órbita del SENASA encontramos, por ejemplo, en materia de comercio exterior la Resolución 492/01, en materia de trazabilidad la Resolución 186/2003 y en materia de sanidad, la Resolución 278/13, por la cual se crea el Programa Nacional de Sanidad. También funciona el Consejo Nacional Apícola, que, conjuntamente con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), implementaron a partir de diciembre de 2018 el Sistema de Trazabilidad Apícola (SITA).

El objetivo de este trabajo es el de analizar la actividad apícola en la provincia de Buenos Aires, tanto su producción como su comercialización y posterior exportación. Con respecto a esto último, también realizar un breve análisis sobre los problemas que enfrenta la actividad y los efectos de la posible entrada en vigor del acuerdo Unión Europea-Mercosur.

2. Apicultura en la provincia de Buenos Aires

Es la provincia con mayor concentración de la producción, registrando un 53 % del total de miel del país y que posee alrededor de 1.050.000 de colmenas, 5100 productores registrados, 745 salas de extracción de miel, 95 de fraccionamiento y 23 centros de acopio intermedio. Esta cadena emplea a unas 18.000 personas en todos sus eslabones.

La provincia de Buenos Aires no posee una legislación específica en materia de apicultura, como sí posee por ejemplo la provincia de Santa Fe. Por esta razón es que la normativa que la regula se encuentra dispersa: en materia de registro la actividad se encuentra regulada en el art. 4 del Código Rural, el cual establece que el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar el manejo y tenencia de abejas y otras especies animales y vegetales. Es por esto que dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 4248 del año 1991, el cual prohíbe la práctica de la agricultura migratoria dentro de cierta distancia de toda explotación, aunque también establece otra

distancia cuando se trate de centros de fecundación de reinas en criaderos registrados con fines de mejoramiento apícola; establece un mínimo de colmenas que deberá contar cada centro de explotación de acuerdo a la receptividad de la zona y también establece que el apicultor debe acreditar idoneidad en el manejo de colonias de abejas mediante título habilitante establecido por la autoridad competente, entre otras cosas.

También podemos mencionar la Resolución 169/16 que modificó el Anexo I de la Resolución 1018/93 en lo relativo al Registro de Productores Apícolas, con el objetivo de dar cumplimiento a la trazabilidad de la miel y mejorar la eficiencia productiva. Además, la Ley 10.699 de agroquímicos en el art. 6 y su decreto reglamentario 499/91 incluyen a la apicultura, donde se promueve la creación de Centros Apícolas, cuya función será la de promover la inscripción de los apicultores a su zona correspondiente, confeccionar un mapa apícola actualizado con los apiarios fijos y migratorios, como también servir de nexo entre los apicultores y las empresas aplicadoras. Además, organiza la comunicación que deberán realizar esas empresas a los Centros Apícolas, cuando existan colmenares ubicados a una distancia menor de 3 km. La misma deberá ser mediante telegrama colacionado con 36 horas de antelación.

En materia de habilitación de salas de extracción de miel, se encuentra la Resolución ministerial 939/03 y el Convenio N° 4 entre el SENASA y el Ministerio. Cabe aclarar que mientras la provincia

se encarga de otorgar habilitaciones en acopio, fraccionamiento, etc., en materia de exportación la competencia la tiene el SENASA.

A su vez, también podemos encontrar que en el Decreto 271/1978 que reglamenta a la Ley 8785 de Faltas Agrarias, se hace mención en el Título IV (De la explotación apícola), a cuestiones referidas a la actividad. A lo largo de seis artículos tipifica distintas contravenciones, como, por ejemplo, sancionar a los establecimientos productores de reinas y/o núcleos que no contasen con su correspondiente número de inscripción y marca otorgados por autoridad competente, entre otras.

De estas normas, la más relevante es el Decreto 4248/91, ya que regula la tenencia y/o explotación de abejas, crea un registro de productos apícolas en el que debe inscribirse obligatoriamente todo propietario de colmenas, establece un sistema de marcas que permitan individualizar el material así como también establece la documentación necesaria para el caso de transporte de colmenas pobladas dentro de la provincia de Buenos Aires y determina los recaudos que deben tener los vehículos que las transporten. También podemos mencionar que establece que el Ministerio de Desarrollo Agrario en su carácter de autoridad de aplicación formulará un programa sanitario de control de enfermedades infecto-contagiosas, parasitarias y control de plagas que hagan peligrar la actividad apícola.

Por último, hay que tener en cuenta que al momento de establecer cierta distancia en la práctica de la apicultura migratoria

y en caso de centros de fecundación de reinas, que si bien es una restricción impuesta en la legislación vigente, no lo es en razón del interés público propiamente dicho, ni en restricciones con fundamento en cuestiones ambientales o de impacto de actividades productivas sobre otras actividades, sino que se basa en una restricción a la propiedad derivada del comportamiento de las abejas motivado por su propia naturaleza.

Es decir, que si bien la provincia de Buenos Aires no contiene una ley específica, este decreto resulta relevante para la actividad apícola ya que es la norma que regula varios aspectos de su producción.

En cuanto a la actividad apícola, podemos encontrar diferentes regiones y porcentajes: Región Metropolitana (85 %), Delta (27 %), Norte (12 %), Sudeste (8 %), Noroeste (7 %), Cuenca del Salado (6 %) y Sudoeste (5 %).

Esta actividad se encuentra fiscalizada por la Dirección Apícola, que depende del Ministerio de Desarrollo Agrario, que se encarga de la inscripción de productores y de las salas de extracción y fraccionamiento. Esta registración es clave para la formalización de la cadena. Además, lleva adelante la tramitación del Registro Nacional de Establecimientos (RNE) y del Registro Nacional de Productos Alimenticios (RNPA), que dependen de la ANMAT para el inicio de las actividades y de la comercialización de los productos.

Además de ser la provincia con mayor producción de miel del país, Buenos Aires produce para exportación más de 8000 reinas, que significan el 55 % del material vivo que se exporta en el país, ya que puede avalar científicamente que tiene una de las mayores poblaciones de abejas de raza *Apis mellifera ligustica* libre de africanización, permitiendo exportar abejas reinas de excelente calidad. La exportación de material vivo representa una oportunidad de agregar valor a lo producido.

Es por esta razón que se celebran encuentros de criadores de abejas reinas, destinados a la extensión y difusión de la actividad apícola, cuyo objetivo es potenciar y difundir estrategias de comercialización e impulso para el sector apícola.

Con respecto al desarrollo e innovación para potenciar la producción apícola, es necesario mencionar el rol que cumple la Chacra Apiario «Pedro Bover», que se encuentra en General Belgrano, una de las catorce chacras experimentales que existen en la provincia. Estas chacras representan una parte del sistema científico de desarrollo que posee la provincia, siendo la Chacra Bover el único ente a nivel nacional que lleva adelante la producción de abejas reinas y que es referencia en materia de genética apícola.

Durante el año pasado y con relación a las exportaciones, durante los primeros meses del año 2020 se exportaron 32.700 millones de kg de miel, mientras que a finales del año 2019 habilitaron a 9

industrias apícolas de la provincia a exportar a China, formando parte de los dieciocho establecimientos habilitados con tal fin.

Por último, cabe mencionar la celebración de Mesas Apícolas, donde participan todos los actores de la cadena y que giran en base a diferentes ejes temáticos, como la exportación y producción, el agregado de valor en origen, diversificación de la producción y el fortalecimiento del mercado interno. Además, se busca trazar lineamientos de trabajo para impulsar la producción y las mejoras en la calidad, acompañar a los jóvenes emprendedores en la actividad, abrir el mercado externo a nuevas cooperativas y productores y lograr el fortalecimiento del mercado interno, entre otros (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

3. Exportación de los productos apícolas

En virtud de lo expuesto anteriormente, para exportar los productos apícolas es necesario presentar una solicitud de autorización de exportación, a modo de declaración jurada, ante la Coordinación de Establecimientos Lácteos y Apícolas, que se encuentra dentro de la órbita del SENASA, quienes evalúan los datos de dicha solicitud. Por último, la Dirección de Tráfico Internacional del SENASA emite un Certificado de Exportación definitivo una vez que verifican que la solicitud fue aprobada.

En la provincia de Buenos Aires, se implementó una herramienta para impulsar las exportaciones, a raíz del cual en la página web del Ministerio de Desarrollo Agrario se publican las demandas de productos agroalimentarios de compañías del exterior, con el objetivo de que los interesados puedan tener un mejor acceso a dichos datos, que se recopilan de lo informado por los consulados y embajadas argentinas, y así promover las exportaciones de pymes y cooperativas bonaerenses.

Uno de los mayores problemas a nivel global en la exportación es el de la adulteración de mieles en el mercado internacional, ya que son diluidas con jarabes de maíz, arroz, caña de azúcar, entre otros. Ante esta problemática, se decidió presentar una propuesta de metodologías analíticas para detectar el fraude ante el Comité del *Codex Alimentarius* para América Latina y el Caribe. Esta presentación fue hecha a través del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), en el cual participaron miembros de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Por último, en el acuerdo Unión Europea y Mercosur también se incluyó a la miel como uno de los productos del acuerdo, para la cual se previó que con la entrada en vigencia de los acuerdos los aranceles del sector apícola que eran del 17 % van a pasar a 0 %. Mientras que para el volumen de miel alcanza las 45.000 toneladas en los próximos cinco años, lo cual representa más del doble de lo que se exportó en los últimos años a ese destino. Es necesario mencionar que, tal como expusiera Leonardo Pastorino en su

trabajo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias del acuerdo, en materia de exportación de productos agrarios o alimentarios se aplican las reglas del país de importación, reafirmando que dichas medidas no se aplicarán de manera que constituya una restricción encubierta del comercio internacional. Estas medidas se deberán aplicar de manera proporcionada y no deben discriminar arbitraria o injustificadamente entre los miembros de la Unión Europea o los Estados miembro del Mercosur.

En caso de que la norma europea impusiera requisitos sanitarios que el Estado argentino considere que pueden constituir barreras injustificadas o exageradamente estrictas, el acuerdo entre los dos bloques comerciales ofrece la posibilidad de discusiones bilaterales en un ámbito específico, que es el Subcomité, para las cuestiones sanitarias y fitosanitarias que se crea junto a un capítulo destinado a los diálogos para resolver las cuestiones controversiales. También, el acuerdo mejora la posibilidad de adoptar medidas equivalentes, ya previstas en el acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, adoptando en el propio texto del acuerdo sanitario y fitosanitario entre la UE y el Mercosur la Decisión WTO/SPS Committee Decision G/SPS/19/Rev.2. En ésta, se fijó que el país exportador debe probar la idoneidad de su medida y el importador debe reconocer la equivalencia. Se estableció qué documentación debía acompañarse y se instó a evitar la reiteración de documentos sobre posiciones ya conocidas o estudiadas. De igual modo, se estableció como principio que, en caso de antecedentes de

comercio sobre el mismo producto (comercio histórico) entre los mismos miembros, el procedimiento debe acelerarse. También se instó a continuar avanzando en mecanismos para el reconocimiento de las medidas equivalentes. Además, el acuerdo birregional suma a estas medidas equivalentes previstas en el acuerdo de la OMC, la posibilidad de adoptar medidas «alternativas» que, si bien parecieran ser previstas para casos excepcionales, serán aún mucho más veloces de acuerdo al procedimiento previsto. De igual modo, respecto a los tiempos, el acuerdo birregional prevé varias otras disposiciones para facilitar el comercio y que los requisitos formales vinculados a las exigencias sustanciales no demoren el comercio bilateral (PASTORINO, 2021).

4. Conclusiones

La actividad apícola no ha sido tratada en forma completa por la doctrina agrarista, ya que no hay trabajos específicos sobre el tema, aunque sí se encuentran ciertas menciones en distintos trabajos.

La apicultura es una actividad altamente productiva, que genera fuentes de trabajo y de la cual Argentina es reconocida como uno de los principales países productores y exportadores a nivel mundial. Si bien en los últimos años se realizaron ciertos cambios tendientes a mejorar la producción, como por ejemplo la implementación del Sistema de Trazabilidad Apícola, todavía falta bastante trabajo. Es necesaria la implementación de políticas que fomenten y coordinen

la actividad y de mejorar las condiciones de la producción, entre otras. Teniendo en cuenta todos los datos expuestos en este trabajo, entiendo que es hora de empezar a hablar de una ley nacional.

Por último y dada la importancia de la actividad apícola en la provincia de Buenos Aires, se entiende que correspondería la sanción de una ley que regule íntegramente esta actividad, no sólo la producción de miel sino también de material vivo y servicios de polinización, por ejemplo, y siguiendo la línea de provincias como Santa Fe y Entre Ríos, que cuentan con una ley propia. Esta idea surge a los fines de proteger tanto a los productores como a los consumidores y donde se tengan en cuenta a los mercados tanto nacionales como internacionales a los que se destina la producción.

5. Bibliografía

- ALANDA, GABRIELA (2019). La nueva ley de apicultura de la provincia de Santa Fe. V Congreso de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 2019).
<<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/81985>>
- DILORETO, MARIA VICTORIA (2019). Apicultura en el Delta del Paraná: marco jurídico. V Congreso de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 2019).
<<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/81988>>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACION.
<https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/cambio_rural/boletin/07_apicultura.php>
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2020).
<https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/Noticias/record_de_las_exportaciones_de_miel_en_los_primeros_meses_del>

PASTORINO, LEONARDO FABIO (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

PASTORINO, LEONARDO FABIO (2021). Las medidas sanitarias y fitosanitarias en el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, el principio de precaución y la facilitación del comercio. <<http://www.saij.gob.ar/leonardo-fabio-pastorino-medidas-sanitarias-fitosanitarias-acuerdo-entre-union-europea-mercosur-principio-precaucion-facilitacion-comercio-dacf210046-2021-03-17/123456789-0abc-defg6400-12fcanirtcod?q=%28id-infojus%3ADACF210046%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=1>>

JURISPRUDENCIA PROVINCIAL EN MATERIA DE CONTRATOS AGRARIOS

Contratos sucesivos de asociación tampera en la interpretación de la SCBA

LEONARDO FABIO PASTORINO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)

pastorinoleonardo@yahoo.com.ar

Resumen

Se narra una sentencia de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires sobre la Ley 25.169 de contrato asociativo de explotación tampera. En los hechos, se trató de una sucesión de contratos celebrados entre las mismas partes los que cada vez fueron teniendo un término menor, al punto que al finalizar el último contrato de tres meses, el empresario titular decide no celebrar un nuevo contrato y, en base a las disposiciones legales, no indemnizar. Ello, en virtud de lo permitido por la ley que deja a criterio de las partes el fijar el plazo y, solo ante tal ausencia, establece un plazo supletorio. En cambio, si bien el fallo contiene posiciones dispares, se resuelve de modo de permitir una indemnización, aplicando el plazo de dos años, nuevamente con distintos argumentos.

Palabras clave

Contrato asociativo de explotación tampera, Ley 25.169, contratos sucesivos, contratos relacionales.

Successive contracts of association of a dairy farm in the interpretation of the SCBA

Abstract

A decision of the Supreme Court of the Province of Buenos Aires about law 25.169 of «tambo» (dairy farming associative contract), is narrated in this paper. In fact, it was a succession of contracts concluded between the same parties, which each time had a shorter term, to the point that at the end of the last three-month contract, the entrepreneur decided not to enter into a new contract and, based on legal provisions, not to compensate. This, by virtue of what is permitted by law, which leaves it up to the parties to set the term and, only in the case of such absence, establishes a supplementary term. On the other hand, although the ruling contains disparate positions, it is resolved in order to allow compensation, applying the two-year term, again with different arguments.

Keywords

«Tambo» dairy farming contract, law 25.169, successive contracts, relational contracts.

1. El tema

Comentamos un caso resuelto en 2017 por la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires (C. 119.616, «Álvarez, Carlos Alberto contra Estancia El Alba S. A. Daños y perjuicios. Incumplimiento contractual», 5 de abril de 2017), respecto al contrato asociativo de explotación tampera que plantea un enfoque muy novedoso en cuanto a la relación entre las partes y que, por tal motivo, se hace digno de comentar en este congreso de derecho agrario provincial.

El caso ya fue analizado por **LUIS FACCIANO** (2017) y por **LANDA, NAVARRO, PICCO, FIORONI, POLETTI Y BABINI** (2018). Recordamos que desde el Primer Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial se adoptó el criterio de aceptar trabajos sobre leyes nacionales cuando los comentarios se refieren a su interpretación por parte de los jueces provinciales.

El tribunal se encuentra delante de una situación particular que presenta, si no un vacío, una mala solución de la ley para ella y lo obliga a construir una línea de interpretación que, si bien es prematuro prever si será seguida o si llegará a convertirse en doctrina judicial, seguramente llama a adentrarse en la eterna discusión iusfilosófica entre el derecho positivo y el concepto de justicia. Además, como dice el juez Lázzari, magistrado cuyo voto introduce el punto de partida para comprender este tipo de contrato en el marco de una relación mayor entre las partes, más allá de cada uno de los contratos individuales que se pueden ir reiterando, «disociar la realidad de la fría letra de las normas nos lleva a resultados que en algunos casos afectan seriamente lo que el paradigma actual del derecho entiende como dignidad humana».

Entrando a los hechos, se trata de un contrato celebrado bajo la vigencia de la actual Ley 25.169. Lo particular fue que, aprovechando las disposiciones normativas que no fijan un plazo mínimo legal de orden público sino uno supletorio para el caso que las partes no establezcan el que les conviene, se reiteraron una serie de contratos sucesivos de plazos que fueron cambiando entre

seis, cuatro, dos y tres meses, relacionando a las partes en forma continua por un total de casi siete años. El último de los contratos firmados y homologado fue de tres meses y a su vencimiento la sociedad que cumple el rol de «empresario titular» decide no renovar el vínculo mientras que la parte actora, el tambero asociado, reclama indemnización alegando la inconstitucionalidad de la ley. En los votos más desarrollados en la sentencia de los doctores Lázzari y Pettigiani se rechaza la inconstitucionalidad a la vez que se presentan opiniones disímiles sobre la naturaleza del contrato siendo que para el primero de ellos «poco parece de asociativo y en mucho se asemeja a una relación de dependencia», en tanto que el segundo recuerda la posición histórica de la Suprema Corte que integran, incluso del tiempo del régimen precedente donde más se discutió sobre la posibilidad de que la ley sirviera para disimular una verdadera relación de dependencia o laboral.

Si bien se trata de dos aspectos de reconocido interés para nuestra materia, en este trabajo, en cambio, nos vamos a centrar en lo que aparece como el aspecto más innovativo que es el referido a cómo afrontó la Suprema Corte bonaerense con la preeminencia de estos dos votos, que incluso funcionan en un interesante juego dialéctico, perfeccionando la solución partiendo de ciertas parciales disidencias, una interpretación superadora al texto normativo para el caso de contratos sucesivos.

A fines didácticos solo recordemos los aspectos normativos que van a estar contemplados en el caso:

1) El plazo, que como ya reseñamos, se trata de un plazo supletorio:

Los contratos que se celebren entre sí, empresario-titular y tambero-asociado, serán por el término que de común acuerdo convengan. Cuando no se estipule plazo se considerará que el mismo fue fijado por el término de dos (2) años contados a partir de la primera venta obtenida por la intervención del tambero-asociado (primera parte del art. 5).

No admitiéndose la tácita reconducción (segunda parte del art. 5).

2) Plazo de preaviso o compensación sustitutiva de un mes, prevista sólo en caso de que se haya llevado a cabo seis meses de efectivo cumplimiento del contrato y siempre que falte un año para el cumplimiento del plazo total. Ambos requisitos deben cumplirse por lo que, para que corresponda esta compensación y, se entiende, el correspondiente preaviso, el contrato tiene que superar los dieciocho meses:

Cualquiera de las partes podrá rescindir el contrato sin expresión de causa debiendo la parte que así lo disponga dar aviso fehaciente a la otra con treinta días de anticipación. Dicho plazo deberá ser reemplazado por una compensación equivalente al monto, que la parte no culpable de rescisión dejara de percibir en dicho mes, siempre que hubiesen transcurrido más de 6 meses de ejecución del contrato y faltase más de un año para la finalización del mismo.

3) Particular modo de tasar legalmente la compensación por rescisión sin causa, la que corresponde abonar sea cual sea la parte que pone fin al contrato:

La parte que rescinda deberá abonar a la otra una compensación equivalente al 15 % de lo que contraparte deje de percibir en el período cumplido del contrato. El porcentaje a compensar se calculará sobre el producido del tambo, tomándose como base el promedio mensual de los ingresos devengados en el trimestre calendario anterior a la fecha de rescisión del contrato (art. 11 b, segundo párrafo).

Si bien parece obvio, aunque no lo es luego de leer este caso y la interpretación peculiar que hace la Suprema Corte bonaerense, para que corresponda la compensación por rescisión no debe tratarse de fin del contrato por vencimiento del plazo, es decir, debe quedar un plazo de contrato sin cumplir.

4) Homologación del contrato: «el contrato asociativo de explotación tampera deberá ser homologado, a petición de cualquiera de las partes, en el tribunal civil que tenga competencia en el domicilio del lugar de celebración del mismo contrato» (art. 14). Si bien la sentencia expresamente no desarrolla ninguna explicación al respecto y más allá de la discusión sobre si la homologación es facultativa (PASTORINO, 2011) u obligatoria (FERNANDEZ BUSSY, 2013) para las partes, al invalidar la sentencia el contrato podría decirse que, para el máximo tribunal de justicia bonaerense, este acto judicial se ha pensado para acelerar el desahucio o para reasegurar su carácter agrario y no laboral en el caso concreto, pero no para darle validez a cada una de sus

cláusulas, aspecto que también daría para un análisis en mayor profundidad.

2. La solución

El doctor Lázari entiende que «los sucesivos contratos firmados entre las partes por lapsos de pocos meses que se renovaban sucesivamente, impiden absolutamente poner en práctica las previsiones legales precedentemente enunciadas». Más allá de reconocer que la situación es consentida por la ley, también entiende que

no existe contrato fuera del contexto de una determinada matriz social y económica que le da significado y define sus reglas. Así es que ha nacido una nueva concepción de lo contractual como un proceso de proyección de intercambios en el futuro hecho en el presente: el «contrato relacional» (Macneil, Ian R., «The Many Futures of Contracts», 1974, *Southern California Law Review*, 47-691; ídem, «Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law», 1978, *Northwestern University Law Review*, 72-854).

Supone, para Lázari, vínculos complejos, una relación de solidaridad, confianza y cooperación, una teoría que más que en el consenso pone el eje en la relación material e interpersonal entre las partes.

Según Lázari, «lo de 'asociativo agrario' remite a una relación entre las partes perdurable en el tiempo, lo que genera la

expectativa cierta de la continuidad, máxime cuando en el caso no ha habido causas para el distracto» y estos contratos sucesivos que grafica como «clonados» le resultan estar encubriendo una relación de tiempo mayor e indeterminado, oscurecida por este artilugio admitido por la ley. Entiende que se trata de una estipulación fraudulenta por tender a evitar las consecuencias resarcitorias y propone, para lograr aplicar ambas compensaciones previstas (la del preaviso y la de la rescisión incausada), el plazo de dos años que, sin mayores detalles, califica de mínimo. Incluso llega al punto de decir, en su voto, que si el tiempo de duración es de dos años, «la comunicación de disolverlo a los tres meses pasa a constituir una rescisión incausada».

Por su parte, el juez Pettigiani sin seguir la teoría del contrato relacional comparte la solución propuesta por Lázzari. Sintetiza con precisión tanto los elementos de la ley como de los contratos en concreto presentados en el expediente y con ellos describe cómo se construye la relación asociativa en que las partes mantienen cada cual su autonomía funcional para cada uno de los roles que el contrato le asigna y recuerda que el plazo es supletorio y que el legislador dispuso expresamente de esa norma para que no existieran contratos de tiempo indefinido como en el anterior régimen. Incluso trae a la memoria la opinión de Francisco Giletta para recordar que por la naturaleza de la actividad y la participación humana en el ciclo que no requiere la reproducción (lo de la reproducción lo agrego yo, en el entendimiento de que la

producción de leche fluida también es una actividad que tiene en cuenta el ciclo biológico, aunque la obtención de frutos es diaria y consiente la obtención de una ganancia a repartir en períodos breves), resulta lógico un plazo más indefinido que en otros contratos o menos ligado a un ciclo reproductivo completo y su observación de que incluso sería entendible y hasta recomendable comenzar con contratos de menor duración para «probar» el funcionamiento en concreto del imbricado proyecto relacional asociativo. Pero considera que, siendo que en este caso en concreto se pasó largamente de esa etapa inicial, la celebración de contratos cortos manifiesta un «ejercicio abusivo de la libertad de contratación por parte del empresario, en sostenido fraude de ley» y, aun no declarando nulo el plazo estipulado, siendo que el de tres meses fue así calificado de fraudulento, propone la aplicación del plazo de dos años, no ya por ser mínimo sino por ser supletorio. Pero también la descripción de las cláusulas del contrato y de las disposiciones de la ley le hacen ubicar al empresario titular en una posición dominante. Si bien el caso es resuelto con el Código Civil y se hace mención a la buena fe y la confianza entre las partes, vale la pena recordar que el actual Código Civil y Comercial expresamente condena el abuso en estos casos de posición dominante (PASTORINO, 2020).

3. Reflexiones

Mi primera impresión al leer el caso y también ahora que lo he releído, escrito y reflexionado con colegas, es que la solución del caso concreto aparece justa más allá de la no aplicación literal de la ley. Sin lograr un criterio uniforme, parece entreverse de los distintos votos y de la instancia anterior el esfuerzo por interpretar los principios jurídicos a favor de una situación que se les presenta injusta.

La empresa no se aparta de la ley, pero evidentemente la aprovecha en un beneficio propio que no termina de aparecer, hasta donde leímos, justificado. Para el juez Pettigiani esto constituye un abuso de derecho, lo que parece ser una consecuencia lógica de lo anteriormente dicho.

Lazzari introduce otra idea, a mi modo de ver muy interesante, pero que me deja dudas sobre si puede aplicarse a éste caso en concreto: «el contrato relacional». Creo que es un tema para trabajar en la doctrina agrarista ya que muchos contratos asociativos trascienden la relación individual de un contrato formal y también creo que hay condiciones en el ámbito agrario que acrecientan la necesidad de elaborar explicaciones que generen conciencia sobre esto, interpretaciones, normas o principios propios. En particular me refiero a la situación tratada desde siempre en la doctrina agrarista de las condicionantes físicas del ámbito rural, del aislamiento y la extensión. Estas características físicas condicionan la cadena de producción e incrementan la

dependencia. En el caso de éste y otros contratos, muchas veces la parte que ofrece principalmente la realización del trabajo debe contratar con pocas empresas existentes en su zona. En el caso del tambero, un conflicto con el empresario a veces implica no encontrar otro tambo cerca o tambos con disponibilidad de trabajo. La reconversión de un sujeto en las distintas actividades agrarias también es difícil, todos los trabajos agrarios requieren de una profesionalidad. En el caso de las empresas agrarias en general, muchas de ellas dependen de una logística limitada o monopólica y de una demanda concentrada. Un único centro de acopio en su zona, una única industria lechera, una empresa avícola que integra a todos los productores en una misma región.

Recuerdo un caso («Ros, Jorge c/San Sebastián S. A.s/daños y perjuicios», CC1-1 LP, c.219.604, 25/4/95) en el que en el primer contrato de dos años al productor avícola integrado por la empresa comercial conocida se le mueren más pollitos BB que lo habitual con lo que no le deja de reiterar contratos cuando el productor alega haber invertido en infraestructura y organización empezando compensar lo invertido con sucesivos contratos a reiterarse. También en ese caso la Cámara Civil platense dio la razón a la empresa integradora y para quien conoce como en esa época eran los circuitos de producción la pregunta era cómo se podría reconvertir el productor en ese lugar y sin otras empresas que operaran en él. Hoy tenemos en el Código Civil y Comercial una pequeña puntita para trabajar: los contratos de suministro donde se

establece alguna disposición cuando el plazo es indefinido que puede ser un punto de partida para pensar en otras soluciones análogas.

Uno tiende a pensar al leer el fallo que motiva esta ponencia que se podría modificar la ley, ya que el plazo parece mal planteado. Sobre ese aspecto tengo dudas. Comparto la idea de dejar libertad a las partes dada la situación económica en la que se viene desarrollando en las últimas décadas la actividad del tambo, así como otras actividades agrarias. Puede suceder que incluso luego de varios contratos sea legítimo que alguien quiera plantear un contrato más corto ya que no sabe qué sucederá con las variables económicas o macroeconómicas o si tal vez decide tomar el mismo empresario la conducción del tambo o si necesita pasar cualquier tipo de contingencia o evaluar si con poco tiempo puede readaptar sus cálculos de costos. No parece en este caso concreto que algo de eso haya pasado. Se podría pensar en la necesidad de aclarar las circunstancias que motivan la reducción del término para dejar sentada la circunstancia especial, la que luego, eventualmente, será tema de prueba y debate.

Lo que sí es verdad es que todo hace presuponer que no existiendo ninguna situación excepcional o particular, la relación entre los dos sujetos asociados en la gestión de una empresa y en el mejor resultado debería ir consolidándose cada vez con plazos más estables para ambos. Pienso, también, en el aspecto social y familiar. La ley prevé la entrega de una casa, es decir, el contrato

implica también una cuestión que hace a un conjunto de vínculos relacionales, de amistad, de arraigo, de educación de los hijos, etc. No parece justo someter a una familia a cambiar cada dos o tres meses de casa ni de localidad. Pero también el contrato corto trae aparejados riesgos para el empresario porque el contrato es *intuitio personae* y no debe de ser fácil reemplazar al tambero, aceptar una relación, acostumbrarse a la hacienda, a las maquinarias, a la dinámica propia de cada tambo.

El temor es el de que estas ideas y este caso nos lleven a adoptar otra solución, también rígida, un plazo mínimo mayor, que luego no reconozca que cada tambo, cada empresa o persona involucrada, cada momento económico, son distintos.

El fallo, en definitiva, nos llama la atención sobre una circunstancia que algunos parecen plantear como no poco frecuentes (FACCIANO, 2017) y sobre una interpretación que aún no es doctrina judicial pero que proviene de un alto tribunal provincial y puede ser seguida. Entiendo, en base a estos dos condicionantes que en lo inmediato podemos aprehender esta información y reflexionar a la hora de redactar y asesorar en materia de este contrato evaluando el plazo ideal para el caso concreto teniendo en cuenta lo leído. Creo que la ley permite plazos por debajo del plazo de seis meses, lo que sí, cada parte deberá ser consciente que en tal caso no hay posibilidad de compensar el plazo de preaviso y que si el plazo es menor a seis meses, no habrá tampoco compensación por los meses rescindidos. Ese plazo corto, entonces, solo sería

recomendable en la primera o dos o tres primeras veces del contrato si el tambero así lo acepta. El riesgo de abusar más repetidamente de esta facultad legal sería que se reiteren fallos como el comentado. Más allá de esas veces, conviene que el plazo ofrezca la posibilidad de hacer valer las compensaciones que el legislador tuvo voluntad de brindar, siendo constantes o de plazos cada vez más extensos. Y, finalmente, que si ante una circunstancia especial se quiere volver sobre plazos más cortos, se expresen las razones que lo motivan, las que eventualmente, en caso de conflicto, podrían tener que ser probadas.

4. Bibliografía

- FACCIANO, LUIS A. (2017). «Comentario a un fallo de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires sobre un contrato asociativo de explotación tampera». *Consultor Agropecuario*, Errepar, Buenos Aires, N° 25, junio de 2017, p. 73.
- FERNANDEZ BUSSY, JUAN J. (2013). *La ley N° 25.169. Contrato asociativo de explotación tampera. Régimen jurídico vigente, aspectos doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales*. Rosario: Zeuz.
- LANDA, LILIAN *et al.* (2018). «La ley 25.169/99. Código Civil y Comercial. Jurisprudencia». XII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario: Colegio de Abogados de Rosario.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2011). *Derecho agrario argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2020). «El principio de no abuso de posición dominante como protección al productor agrario en las cadenas agroalimentarias», 8 de julio de 2020, Id SAIJ: DACF200144.