

**APORTES AL VII  
CONGRESO  
NACIONAL DE DERECHO  
AGRARIO PROVINCIAL**



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
2023**

---

Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial / Leonardo Fabio Pastorino ... [et al.] ; Compilación de Maria Victoria Diloreto ; Coordinación general de Leonardo Fabio Pastorino. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, , 2024.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-2471-1

1. Derecho Agrario. I. Pastorino, Leonardo Fabio II. Diloreto, Maria Victoria, comp.  
III. Pastorino, Leonardo Fabio, coord.  
CDD 354.3



## VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

*Organizado por*

Cátedra I Derecho Agrario y Secretaría de Extensión

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

Cátedra de Derecho Ambiental y Recursos Naturales y Seminario de Derecho  
Agrario -Facultad de Derecho (UNICEN)

*Coordinador general del Congreso*

Leonardo F. Pastorino

*Coordinadora local del Congreso*

Paula Nosedá

*Comité científico*

María de las Nieves Cenicacelaya

Alba de Bianchetti de Montiel

Luis Facciano

Horacio Maiztegui Martínez

Alicia Morales Lamberti

Leonardo Pastorino

*Libro:*

Coordinación general: Leonardo Pastorino

Edición y compilación: María Victoria Diloreto

*Agradecimientos*

Fotografía: Lorena Giansanti Splendani

Edición: SEDICI

Corrección del inglés: Marcela Pastorino

## ÍNDICE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Nómina de autores.....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>Presentación.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Ponencias.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>Tierras, territorios y desarrollo.....</b>  | <b>15</b> |
| La Construcción del Acueducto para el Desarrollo Social y Productivo-<br>Ruta Nacional 86 – Formosa y el desafío de la Regularización de la<br>Tenencia de la Tierra Rural Fiscal<br>ATENCIA MARÍA ISABEL.....                       | 16        |
| La subdivisión de inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe<br>ALANDA GABRIELA.....  | 37        |
| <b>Producciones agrarias, cuestiones sanitarias y<br/>comercio.....</b>  | <b>44</b> |
| Colmenares de Abejas (art. 4 del Código Rural de la provincia de Bs.As.),<br>el Código Civil y Comercial. Aspectos internacionales de la<br>comercialización de miel y subproductos<br>ACOSTA JUAN FRANCISCO Y ACOSTA MARÍA SOL..... | 45        |
| La “guerra” del vino: Mercado – promoción – comunicación - tutela de<br>la salud<br>PASTORINO LEONARDO.....  | 60        |
| Producción agraria, ambiente y mercado: el caso de la trufa negra<br>ROMERO ROXANA BEATRIZ.....  | 71        |
| La ley ovina N° 25422 y su adhesión en la Provincia de Santa Fe a<br>través de la ley N° 12483- Antecedentes y perspectivas<br>STAFFIERI JUAN JOSÉ.....  | 83        |

La provincia de Santa Fe avanza en un sistema para certificar a los productores del sector carne libre de deforestación

FACCIANO LUIS.....93

Perros y Ovinos: Conflictos y armonía en su régimen de protección jurídica

PUPPO HATCHONDO BEATRIZ Y TEALDE ZAPATA LUIS ALBERTO.....105

Respuesta normativa ante el brote de triquinosis en la provincia de Buenos Aires

DILORETO ALFREDO.....114

Regimen juridico de la acuicultura en la provincia de Buenos Aires

GONZÁLEZ ACOSTA GUSTAVO.....125

La ley provincial de agroquímicos N° 6312 de Santiago del Estero: análisis del proyecto de reforma

ZEMAN CLAUDIA.....138

Reflexiones sobre la regulación de biopreparados y biofábricas para fortalecer la producción agroecológica en la provincia de Buenos Aires

PILATTI HUGO.....152

El nuevo ordenamiento normativo sobre agroquímicos en el Partido de Tandil

LLORET ELSA Y VARELA SILVIA.....166

**Nuevas formas de agricultura, relaciones con el ambiente y el cambio climático.....184**

Aportes desde el ejercicio de la función notarial para la incorporación de la variable socio ambiental en la producción agraria

KRANNICHFELDT MARÍA LETICIA.....185

|   |            |
|---|------------|
| Cultivando el Futuro: Desafíos legales de la Inteligencia Artificial en el Derecho Agrario Provincial<br>NEDIANI GIANINA.....   | 201        |
| Agroecología en la provincia de Buenos Aires como modelo alternativo de producción<br>DILORETO MARÍA VICTORIA.....  | 214        |
| Los procesos de transición agroecológica en Corrientes y Misiones<br>RUIZ HARAVÍ.....   | 223        |
| Agricultura climáticamente inteligente (ACI) en Misiones, Argentina<br>VICTORIA MARÍA ADRIANA.....  | 242        |
| <b>Conservación de ambientes naturales ligados con la actividad agraria y el ordenamiento ambiental.....</b>  | <b>256</b> |
| El Inventario Nacional de los Humedales, actividad agraria y la constitucional competencia provincial en riesgo<br>ACUÑA JUAN CARLOS.....   | 257        |
| La regulación del uso del agua para la actividad agropecuaria en la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe<br>PERETTI MARIANO.....  | 276        |
| Reservas de biosfera y sitios Ramsar y la necesidad de instrumentos jurídicos provinciales efectivos<br>PASTORINO LEONARDO.....   | 294        |
| Las categorías de áreas naturales protegidas y su contribución al desarrollo rural sostenible. El caso de la Reserva Natural "Boca de las Sierras"<br>NOSEDA PAULA E INZA JUAN IGNACIO..... | 308        |
| Protección de la fauna silvestre y sus especies en peligro de extinción: el caso del venado de las pampas<br>HERNÁNDEZ ADRIANA.....   | 326        |

**Análisis de jurisprudencia..... 342**

Jurisprudencia provincial santafesina en materia de Trabajo Agrario.

Interpretación del Art. 21 de la Ley 26.727

POWELL CANDELA.....343

Ideas para modificar impuestos encubiertos en tasas por caminos  
rurales

SHERIDAN MARTÍN.....359

## NÓMINA DE AUTORES

---

|                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| Acosta, Juan Francisco.....       | 45      |
| Acosta, María Sol.....            | 45      |
| Acuña, Juan Carlos.....           | 257     |
| Alanda, Gabriela.....             | 37      |
| Atencia, María Isabel.....        | 16      |
| Diloreto, Alfredo.....            | 114     |
| Diloreto, María Victoria.....     | 214     |
| Facciano, Luis.....               | 93      |
| González Acosta, Gustavo.....     | 125     |
| Hernández, Adriana.....           | 326     |
| Inza, Juan Ignacio.....           | 308     |
| Krannichfeldt, María Leticia..... | 185     |
| Lloret, Elsa.....                 | 166     |
| Nediani, Gianina.....             | 201     |
| Nosedá, Paula.....                | 308     |
| Pastorino, Leonardo.....          | 60; 294 |
| Peretti, Mariano.....             | 276     |
| Pilatti, Hugo.....                | 152     |
| Powell, Candela.....              | 343     |
| Puppo Hatchondo, Beatriz.....     | 105     |
| Romero, Roxana.....               | 71      |
| Ruiz, Haraví.....                 | 223     |
| Sheridan, Martín.....             | 359     |
| Staffieri, Juan José.....         | 83      |
| Tealde Zapata, Luis Alberto.....  | 105     |
| Varela, Silvia.....               | 166     |
| Victoria, María Adriana.....      | 242     |
| Zeman, Claudia.....               | 138     |

## PRESENTACIÓN

---

Este libro, que recoge las actas de ponencias del VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial es la continuidad del trabajo iniciado en 2009 con mi libro *Derecho agrario argentino* donde presenté una visión de los distintos institutos y disposiciones especiales de derecho agrario en las constituciones provinciales y continuado en 2011 con *Derecho agrario provincial*, obra colectiva que dirigí y con la que se constituyó una red de expertos, sobre todo académicos, en derecho agrario y sus extensiones derecho agroambiental y derecho agroalimentario.

Como se sintetizó ya al presentar los Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, también disponible on-line gracias al trabajo del SeDiCi, del libro *Derecho agrario provincial* y su presentación en Santa Rosa, partió un movimiento intelectual aún más rico que cada dos años convoca a todos los agraristas formados y en formación a reunirse en alguna universidad del país para actualizarse y presentar novedades y resultados de las propias investigaciones en la materia. Materia que, a su vez, por solo concentrarse en el derecho provincial, se enriquece con contenidos específicos que derivan de la distribución de competencias reservadas a las provincias o delegadas a través de las propias normas nacionales. De este modo, los congresos se ocupan también de los códigos y legislación de aguas y de los acuerdos interjurisdiccionales principalmente celebrados para la gestión de aguas compartidas, aunque también hemos analizado acuerdos con mayor amplitud como aquél relacionado al Delta del Paraná. Otros temas como la

tierra, se han expandido comprendiendo la propiedad colectiva indígena y leyes como la ley nacional de empresa familiar ha servido en varios congresos para hablar de las leyes provinciales en ese sector.

Para mantener el orden dado de encontrarnos cada dos años e identificar cada bienio con un congreso, hemos decidido dar por realizado el VI Congreso Nacional que por la pandemia no pudo concretarse en forma presencial. Si bien es esencial este tipo de encuentros en forma presencial, puesto que entendemos que nuestros congresos se sostienen en la red humana de colaboración y amistad que, en catorce años hemos sido capaces de mantener y fortalecer ya que los intercambios no se dan solamente con las ponencias y el debate posterior sino que prosiguen en las pausas, almuerzos y cenas que solemos organizar para continuar las conversaciones, la pandemia obligó a nuestra propia “resiliencia” y convocamos a ponencias escritas que una vez publicadas en formato de libro electrónico presentamos en un encuentro on-line.

Así, mientras el VI Congreso Nacional debería haber tenido lugar en la ciudad de Azul, hemos creído justo que la misma Universidad del Centro organizara un congreso presencial que llamamos VII Congreso Nacional y que nos convocó en las ciudades de Azul y Tandil los días 28 al 30 de septiembre bajo la coordinación local de la profesora Paula Nosedá.

La dinámica de los congresos se repite más o menos constante desde el inicio del libro *Derecho Agrario Provincial* para el cual organicé un cuestionario guía de los temas a tratar por cada autor a fin de poder mostrar los distintos derechos agrarios provinciales en clave comparativa. En el caso de los congresos, reitero casi constantemente una guía de temas que, por nuestra división de competencias y por lo que entiendo puede ser contenido de regulación del derecho agrario, pueden ser temas de los congresos. Dentro de ese esquema cada participante elige el tema que le resulta interesante presentar y generalmente el conjunto de todos ellos espontáneamente enmarcan una foto del momento del andamiaje y evolución de nuestro derecho tan dinámico.

En muchos congresos los temas se presentaron distribuidos en líneas generales en tres sectores básicos, uno correspondiente con los institutos más clásicos del derecho agrario provincial vinculados a la tierra, las relaciones de vecindad, las marcas y otros contenidos de los códigos rurales así como con formas de producciones locales; un segundo más concentrado en los códigos de aguas y conflictos interjurisdiccionales y un tercero vinculado a las cuestiones agro-ambientales. Distribución lógica si se tiene presente que códigos rurales, códigos de aguas son competencias tradicionales de las provincias y que en materia de ambiente la legislación nacional sólo puede comprender los “presupuestos mínimos” dejando un amplio ámbito a la legislación provincial.

Como señalara, al inicio de este VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial el mismo presentó por primera vez la centralidad de una cuestión que, si bien pudo ser esbozada en ponencias de los congresos anteriores, en 2023 se vió claramente como aglutinadora del interés de la mayoría de los intervinientes. Me refiero a la cuestión de repensar un nuevo modelo productivo que se presenta por primera vez más evidente ante la percepción más clara y más compartida, aún por parte de quienes tienen una visión más productivista del derecho agrario, del incrementarse de la crisis ambiental, del agua y del cambio climático. En palabras comunes, parece ser que para la mayoría de los que estuvieron y escribieron en este congreso, hemos tocado fondo y que el modelo productivista y expansivo de la agricultura tradicional debe ser dejado de lado por nuevas formas o modelos de producción. Por lo tanto, aquél tercer sector temático al que más o menos una tercera parte de nuestros congresos dedicaba a las “cuestiones” agro-ambientales mirando los efectos de la agricultura (agroquímicos, sobre todo, pero también expansión de la frontera agrícola, expansión sobre bosques nativos, contaminación de aguas subterráneas, etc.), se ha reformulado no ya como descripción de soluciones parciales o de consenso para compatibilizar una convivencia incómoda entre intereses productivos y conservativos, sino para formular nuevos modelos que contemplen las cuestiones ambientales como constitutivas de dichos modelos y no ya como receptoras de los daños.

En esta línea, las cuestiones del primer sector temático vinculados a la producción fueron abordados desde la presentación de nuevos modelos de agricultura, como la agroecología, la agricultura climáticamente inteligente, las contribuciones de la inteligencia artificial, el desarrollo de otras fuentes alternativas de alimentos como la acuicultura, entre tantas. Las áreas naturales fueron vistas además de como una necesidad de contención de este avance de las fronteras agrícolas y de reservorio de biodiversidad, como su potencialidad para repensar el uso del territorio por la agricultura en nuevas formas y así se presentaron áreas como las reservas de biosfera, humedales y reservas de objetivos mixtos que tienen a la base de su creación la idea de poder consentir algunas nuevas formas productivas. De igual modo, se puso el acento en la conservación de especies y bosques a través de nuevos instrumentos que demuestran que ya no es solo el problema del derecho “paliar” las consecuencias negativas al ambiente y a sus manifestaciones, sino que el fin productivo y necesario para alcanzar objetivos vitales también de desarrollo sostenible como la seguridad alimentaria y dar trabajo a la humanidad, debe subordinarse a imperativos de preservación de biodiversidad, incluida la preservación de todas las muestras de ecosistemas y de todos los ecosistemas más fuertemente vinculados a la salvaguardia del “gran” ecosistema que es el Planeta.

En tal lógica, otras ponencias que no parecen a primera vista responder a esta visión, se han presentado en la misma óptica pero desde la perspectiva de la necesidad de diversificar las producciones y los organizadores también convocaron a profesionales de otras áreas disciplinares que ayudaron a ver, aún con mayor comprensión, las características de los sistemas naturales y la intensidad los impactos de los modelos actuales de producción, así como las tendencias en la búsqueda de nuevas concepciones.

Quiero finalizar agradeciendo a Paula Nosedá y a las autoridades de la Facultad de Derecho de la UNICEN y al Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Azul; al SeDiCi, el repositorio de la UNLP y en forma más personal a Analía Pinto; a cada uno de los intervinientes por haber enriquecido el congreso y este libro y en general a todos los participantes que hacen de estos

encuentros un ámbito ameno y convocante que aún en medio de una gran crisis sirvió de pausa para el reencuentro y la reflexión. Finalmente, agradezco a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP por permitirme, luego de haber estudiado y enseñado en ella durante un recorrido de casi cuarenta años, continuar organizando y contribuir al derecho agrario argentino a pesar de haber cambiado sede para enseñar en la Universidad de Verona, a la que también debo agradecer por comprender la importancia de esta colaboración.

**LEONARDO FABIO PASTORINO**

## PONENCIAS

---

## **TIERRAS, TERRITORIOS Y DESARROLLO**

---

## **La Construcción del Acueducto para el Desarrollo Social y Productivo- Ruta Nacional 86 – Formosa y el desafío de la Regularización de la Tenencia de la Tierra Rural Fiscal**

---

**MARÍA ISABEL ATENCIA**

Asesora Jurídica, Ministerio Secretaría General del Poder Ejecutivo Provincial  
Asesora Jurídica A/Dirección Legal y Técnica, Instituto Provincial de  
Colonización y Tierras Fiscales de la provincia  
[mariaisabelatenciavillalba@gmail.com](mailto:mariaisabelatenciavillalba@gmail.com)

### **Resumen**

Dentro del Modelo Formoseño, la provincia ha definido las políticas y acciones del sector productivo, Formosa es una provincia agrícola, ganadera, forestal, turística e hidrocarburífera, que debe promover el agregado de valor a la materia prima donde se produzcan. La familia de campo debe desarrollarse en donde nace. Para ello las Políticas Públicas han direccionado sus acciones promoviendo mecanismos e institutos revolucionarios que lo permitan, ha introducido obras de infraestructura que por décadas no fueron realizadas en la Provincia. Esa transformación impensada al regreso de la Democracia, hoy es una realidad y en ese contexto se dio inicio a una de las obras más anheladas en los últimos años: el Acueducto para el Desarrollo Social y Productivo Ruta Nacional 86, pero no se puede decir que este círculo virtuoso de obras de infraestructura con incidencia directa para el campo se ha cerrado en virtud de faltarle una de las patas esenciales al mismo que es justamente la seguridad de poder quedarse en la propia tierra y desarrollarse en ella pues esto lo brinda la seguridad de la “tierra propia”, entonces mientras quede pendiente el acceso, la tenencia y el uso seguro de la tierra y una justicia que acompañe este desarrollo, no se podrá decir que está concluido el “proceso

productivo” al que aspira el Modelo Formoseño juntamente con los instrumentos dictados y los institutos creados a tal fin.

### **Palabras Claves**

Modelo formoseño, planes estratégicos, acueducto R.86, tierras fiscales rurales, proceso productivo, tenencia, regularización.

## **The Construction of the Aqueduct for Social and Productive Development - National Route 86 - Formosa and the Challenge of Regularization of Rural Fiscal Land Tenure**

### **Abstract**

Within the province of Formosa model, the province has defined the policies and actions of the productive sector, Formosa is an agricultural, livestock, forestry, touristic, and “hydrocarbon” province, which should promote the addition of value to the raw materials where they are produced. The rural family must develop where it is born. To this end, Public Policies have directed their actions promoting revolutionary mechanisms and institutes that allow it and have introduced infrastructure works that were not carried out in the province for decades. This transformation, unthinkable at the return of democracy, is now a reality and in this context, one of the most longed-for works in recent years has begun: The Aqueduct for Social and Productive Development National Route 86, but it cannot be said that this virtuous circle of infrastructure works with direct impact on the countryside has been closed due to the lack of one of its essential legs, which is precisely the security of being able to stay in one's own land and develop in it, since this is provided by the security of "one's own land", therefore, as long as the access, tenure and secure use of the land and a justice system that accompanies this development are still pending, it cannot be said that the "productive process" to which the province of Formosa model aspires, together with the instruments dictated and the institutes created for this purpose, has been concluded.

## Keywords

Province of Formosa model, strategic plans, aqueduct R.86, rural fiscal lands, productive process, tenure, regularization.

### **1. Introducción. Contextos histórico – socio-poblacional y productivo de la macrorregión zona Este. Breve reseña.**

La provincia de Formosa ha sido confinada a más de un siglo de postergaciones y marginalidad, si tomamos como referencia la fundación el 8 de abril de 1879 de la capital de la provincia hasta 1983, 104 años pasaron de los cuales solo siete años y medio fue gobernada por autoridades electos por los formoseños. El territorio formoseño, con más de ochocientos kilómetros de frontera internacional, se consideraba escenario físico de enfrentamientos bélicos con países limítrofes. (Formosa, 2015) Esta hipótesis de conflicto restringe todo tipo de desarrollo provincial, lo que en los hechos consagró al río Bermejo como límite norte de la Argentina.

Considerada durante décadas como un «territorio inviable» por los diversos gobiernos nacionales, situación que favoreció el atraso y la exclusión ante todo proceso de desarrollo impulsado desde el poder central. Con la Reparación Histórica firmada en el año 2003 entre el entonces presidente de la nación Néstor Carlos Kirchner y el gobernador de la provincia Gildo Insfrán, esta situación históricamente desfavorable comenzó a dar un giro histórico y trascendental.

No obstante, casi 1 de cada 4 nacidos en la provincia busca otros destinos de residencia, siendo fundamental por ello lograr avanzar en el arraigo a la provincia a partir de un proceso de desarrollo que brinde oportunidades para la población en edad laboral.

Menciona el Informe Estrategia Provincial para el Sector Agropecuario (EPSA) a través de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) conjuntamente con la Resolución del Ministerio de Economía Hacienda y Finanzas de Formosa N°4882/2022 que “la proporción de población rural en Formosa (19%) más que duplica el promedio nacional

(9%), al mismo tiempo que se ubica en el promedio de las provincias que componen el Norte Grande (19%), continúa afirmando que, el nivel de dispersión de la población rural es elevado, dado que solamente el 24% de la población rural está agrupada en torno a poblados específicos” (p.11).

La diversidad cultural fue, es y será una cuestión de estado en la provincia de Formosa, desde el año 1984 se propulsó procesos de innovación legislativa, incluyendo reformas constitucionales trascendentes en el contenido de sus textos que impulsan al reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. El acceso a la tierra fue el derecho que con mayor rapidez y eficacia se garantizó con la sanción de la ley N°, 426, una ley pionera e innovadora. El Poder Ejecutivo de la provincia llevó adelante la transferencia de tierras en propiedad comunitaria por más de 400000 hectáreas constituyendo una política pública inédita en materia indigenista en el país, siendo las mismas inembargables e imprescriptibles (PISEAR-Formosa)

Con el objetivo de administrar mejor los recursos disponibles se dividió la provincia en 8 regiones productivas y a su vez con el fin de avanzar en el ordenamiento territorial se agruparon en cuatro macro regiones que incluyen una o parte de las 8 regiones productivas previamente establecidas.

Para al área que nos convoca el Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR), identificó y priorizó cuatro Macrorregiones y tres Microrregiones para su trabajo estratégico siendo la que engloba esta área la denominada Macrorregión Este y dentro de ella la Microrregión Subtropical Norte que abarca parte del Departamento Pilcomayo y Pilagás, si bien necesitaríamos también incorporar un área reducida del Departamento Patiño, la misma queda incorporada a la Macrorregión Zona Central y fuera de la Microrregión Subtropical.

Actualmente, en esta microrregión el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no difiere de forma significativa con la media provincial, en ella hay una alta densidad de población rural con muchos productores primarios considerados pequeños productores con experiencia en comercializar sus productos, también cabe mencionar que hay comunidades de pueblos originarios en dicha microrregión.

Un dato que cobra significativa importancia es que esta región está surcada por dos importantes cursos de agua que son el Riacho Porteño y el Riacho He, sobre cuyas márgenes están asentadas la mayoría de las poblaciones. Dentro de esta región se encuentra el Parque Nacional Pilcomayo.

En conclusión, en esta microrregión no se encuentran los índices de NBI más altos de la provincia, pero tiene la particularidad sí, de contar con la mayor cantidad de pequeños productores vinculados a la actividad agropecuaria. Más del 70% de los productores agropecuarios son pequeños y un alto porcentaje practica la agricultura familiar, tradicional, con gran diversificación en sus producciones, sin agregado de valor y con mecanismos de comercialización incipiente. Hay un amplio abanico de cultivos frutales y hortícolas y la cría de animales de granja. La escasa organización, aplicación de tecnologías y los mecanismos de comercialización hacen que los ingresos directos de las familias no les permitan satisfacer sus necesidades debiendo acudir a trabajos estacionales externos (PISEAR-Formosa).

El Ministerio de la Producción y Ambiente, el Centro de Validación de Tecnología Agropecuaria (CE.DE.BA.) ubicado en la localidad de Misión Tacaaglé y Ceibo Trece, el Fondo Fiduciario Provincial (FON.FI.PRO.), el Programa Hortícola Provincial, el Programa Ganadero Provincial, el programa Soberanía Alimentaria y el Programa Nutrir, el PAIPPA y la Universidad Provincial de Laguna Blanca, forman parte de los recursos institucionales con los que se cuenta en esta región.

## **2. La Tenencia de la Tierra en la Zona Este Provincial**

La Tenencia de la tierra en la Macrorregión del Este es la que poseen los pequeños productores que a su vez se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad respecto a la tenencia de la tierra y requieren de la mayor intervención del Estado.

Como lo menciona el texto del Plan Estratégico Provincial cuando dice:  
La Zona del Este provincial es la que concentra al establecimiento pequeño, básicamente orientado a la agricultura. Las condiciones

agroecológicas del área han facilitado que en pequeñas parcelas de hasta 10 o 15 hectáreas se desarrollen, según los ciclos de precios, un cultivo principal como el algodón y otros complementarios (hortalizas, legumbres, frutales, etc.), que generan un uso intensivo del suelo que, a su vez, ha originado un proceso de desgaste de sus nutrientes naturales. La difícil situación social y económica de estos pequeños productores ha impulsado al Estado provincial a diseñar e implementar una línea de intervención específica, el Programa de Asistencia Integral para Pequeños Productores Agrícolas (PAIPPA). Entre otras acciones, este Programa contribuye a que los pequeños productores puedan acceder a la propiedad de las tierras que trabajan, a la vez que los asisten en la construcción de viviendas para ellos y sus familias. También se los apoya en aspectos educativos y de salud. Asimismo, mediante el PAIPPA se brinda apoyo técnico a los productores y se les suministran algunos insumos para iniciar sus ciclos productivos. Las titularizaciones propietarias en la región del Centro son aún limitadas, ya que predominan las posesiones precarias, cuyo número aumenta a medida que se avanza hacia el Oeste. Los pequeños productores son los que menos en regla tienen sus títulos. Con alguna frecuencia, de tendencia declinante, los pequeños productores de la región del Centro ocupan tierras sin delimitar y carentes de alambrados (aspecto que se agudiza hacia el Oeste), lo que da origen a permanentes conflictos por reclamos cruzados (por ejemplo, entre criollos y aborígenes), así como a que los animales pastoreen sobremanera campos con pasturas naturales, lo que impide su rebrote y agudiza los procesos degradantes del medio ambiente. Hacia la zona de Las Lomitas, gracias a la construcción reciente de obras hidráulicas, los campos linderos se han puesto en producción agrícola, con importantes inversiones en bombas y equipos de riego. Esta posibilidad queda fuera del alcance de los pequeños productores, básicamente ganaderos, por lo que los

beneficiarios del canal son, sobre todo, los propietarios de mediana y gran escala, que poseen capital suficiente para aprovechar racionalmente los recursos hídricos disponibles y pueden poner en producción agrícola sus campos. Un caso paradigmático en este sentido es el de Liag Argentina S. A., firma a la que se autorizó adquirir 40.000 hectáreas, con un permiso de desmonte de 18.000 (Formosa, 2015, p. 19).

En líneas generales en Formosa se observa una situación bipolar de la estructura agraria provincial, con un segmento numeroso de pequeñas unidades, muchas veces sobreexplotadas, por lo que arroja siempre resultados económicos deficitarios y otro segmento con unidades de más de 5000 hectáreas cada una en muchos casos subexplotado con una gran tendencia especulativa proveniente de inversión privada que busca valores bajos para la adquisición de inmuebles.

A la cuestión de bipolaridad de la estructura agraria, la especulación y al desarrollo sostenible que persigue el Modelo Formoseño, surge que esto último resulta de difícil aplicación si se piensa tal como lo expresa Leonardo Pastorino (2005) a “gran escala”, “especialmente cuando se deben enfrentar recetas económicas exitosas y se las pretende extrapolar a ecosistemas no demasiado maduros ni con extremadas potencialidades”, continúa mencionando, que es lo que sucedió en el caso de Laguna Yema donde se propuso la tala de 40.000has de monte seco. Es justamente esto una de las cuestiones que me llevan a las conclusiones que oportunamente expresaré.

### **3. El Modelo Formoseño para el Desarrollo Provincial y los Planes Estratégicos. Sustento del Desarrollo Social y Productivo.**

El Modelo Formoseño para el Desarrollo Provincial (Modelo Formoseño) es entendido como el instrumento de vida que sirve de guía para encontrar el camino de realización colectiva de la comunidad formoseña, expresa y se nutre del ideario fontaniano que animó la gesta fundacional y guio a los que contribuyeron decididamente con la provincialización nacional

en el año 1955. Con sustento en el preámbulo de la Constitución provincial que dice: "... con el objeto de plasmar el modelo formoseño para un proyecto provincial reafirmando la auténtica identidad multiétnica y pluricultural, garantizando el fortalecimiento de los poderes públicos, una mayor participación de los habitantes de la provincia por sí y a través de las organizaciones libres del pueblo en la administración de la cosa pública y para construir un Estado federal moderno..." (C.P. Formosa, 1991, 2003) esta matriz constituye los fundamentos filosóficos y doctrinarios para el desarrollo de la provincia con la posterior elaboración y ejecución de planes estratégicos que se confeccionen basados en ella.

El primer Plan Estratégico, surgido con la idea del Modelo Formoseño, lo constituyó el denominado "FORMOSA 1995-1999", fundamentalmente basado en un programa de inversiones para las distintas áreas, pero con objetivos fijados para la política económica, fiscal, de empleo, social, institucional y municipal (FORMOSA 1995-1999). Luego se fueron planteando nuevas necesidades frente a la cambiante realidad y se formuló el Plan Estratégico FORMOSA 2015 que establece como Visión "Formosa se define como una provincia agrícola, forestal, ganadera, industrial, hidrocarbúrfica y turística que agrega valor a la materia prima en las regiones donde éstas se producen" (p. 49) y Misión "Aumentar la calidad de vida de la población promoviendo la actividad productiva con una justa retribución a los factores relacionados, agregando valor en los lugares donde se producen las materias primas, consolidando sistemas socialmente justos, ambientalmente sostenibles y económicamente rentables" (p.49). El Plan Estratégico de Desarrollo Provincial Formosa 2020-2025 se propuso continuar con el mismo espíritu que realizó el plan estratégico Formosa 2015, analizando los logros alcanzados y los objetivos pendientes, y adecuándolos a los tiempos que corren y brindarle a la provincia una herramienta de cara a los nuevos desafíos presentados. Así se reformuló la visión y misión con un Formosa de cara al futuro. Menciona el Plan Estratégico de Desarrollo Provincial Formosa 2020-2025 (p.67) que la Misión es mejorar la calidad de vida y las oportunidades de la población en todo el territorio formoseño promoviendo la actividad

productiva, la generación de empleo de calidad, el desarrollo educativo, científico y tecnológico, con estrategias que agreguen valor en origen, incrementen la productividad y optimicen procesos y a su vez menciona que la Visión fortalecer la autonomía provincial consolidándose como productora y exportadora neta de bienes y servicios agroindustriales de alta calidad, logrando una mayor integración regional, nacional e internacional a partir de sistemas socialmente justos y rentables. Dentro de este marco de ideas cobra relevancia la suscripción del Convenio que diera origen a la posterior sanción de la Resolución del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas N° 3550/15, entre el Gobierno de la Provincia de Formosa y la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos, hoy Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Como lo menciona la Resolución Nro.3550/15 el ministerio es el que “genera una herramienta destinada a proyectos de inversión para el desarrollo agropecuario, financiado parcialmente con fondos provenientes del Banco Interamericano de desarrollo, Banco Mundial y otras entidades financieras” a fin de que la provincia pueda “promover, impulsar y mejorar la infraestructura básica en todo el territorio provincial con el objetivo de un desarrollo sustentable, incrementando el valor cualitativo y cuantitativo de la producción primaria agregando valor y generando fuentes de empleo” continúa diciendo que ello es para permitir a su vez la “concreción de tareas destinadas al mejoramiento del sector agropecuario”. Finaliza aclarando que el “Programa es una herramienta que permitirá las condiciones para dar cumplimiento a los objetivos plasmados en el que habíamos nombrado como plan Formosa 2015” y es allí donde este instrumento legal administrativo con el fin de dar cumplimiento al requisito de la presentación de la estrategia provincial para el sector agropecuario el informe denominado estrategia provincial hacia el sector agropecuario -EPSA- oportunamente elaborado con la asistencia técnica del programa de servicios agrícolas provinciales -PROSAP- y organismos provinciales vinculados al sector

#### **4. Acueducto para el Desarrollo Social y Productivo – Río Paraguay – Villa General Güemes.**

El acceso al agua es sinónimo de calidad de vida. La Asamblea General de Naciones Unidas declara “el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (Gonzalez Acosta, 2016, p 309-312).

Este proyecto de Acueducto se encuentra enmarcado dentro del Plan Estratégico para el Desarrollo Provincial – Formosa 2020-2025, con localización en la Provincia de Formosa, República Argentina, abarcando los departamentos Pilcomayo, Pilagás y Patiño.

La trama de construcción del mismo parte desde la toma de agua ubicada en la margen derecha del Río Paraguay a la altura de Puerto Pilcomayo (sur de la ciudad de Clorinda), la traza del acueducto continúa por la ruta de acceso al mencionado Puerto, posteriormente intercepta la Ruta Nacional N° 11 hasta la intersección con la ruta Nacional N° 86, desplazándose, el ramal principal por la zona de camino hasta la localidad de Villa General Güemes. A la altura de la localidad de Palma Sola, este ramal principal sufre una bifurcación hacia la Ruta Provincial N° 7 y posteriormente a la Ruta Provincial N° 6 hasta la localidad de Riacho He Hé. El recorrido total es de 210km (Proyecto Acueducto Ruta Nacional 86).

Objetivo general. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de las localidades ubicadas a la vera de la ruta nacional N° 86 desde la localidad de Palma Sola hasta la localidad de Villa General Güemes y las localidades de La Frontera y Riacho He Hé ubicadas sobre la RP 6 y RP 2 respectivamente, a través del incremento en la provisión de agua potable. Asimismo, fomentar el desarrollo sustentable de la Producción Agropecuaria de la zona del proyecto a través de la oferta de agua cruda para riego y consumo de la ganadería.

Objetivos específicos. Dotar a las plantas potabilizadoras de agua ubicadas a la vera de la Ruta Nacional N° 86 de agua cruda en cantidad y calidad suficiente para su tratamiento a los efectos de que los habitantes de las localidades de Palma Sola, Laguna Nainck, la Frontera, Riacho He Hé,

Laguna Blanca, Buena Vista, El Espinillo, Misión Tacaaglé, General Belgrano, Villa General Güemes y zonas aledañas puedan disponer de agua potable de manera continua en los diferentes horarios a lo largo de todo el año; mejorar la oferta de servicios destinados a la producción tanto agrícola como ganadero a través de la provisión de agua cruda, acompañando el desarrollo de la producción, coadyuvando a mejorar la productividad y el incremento de la actividad en la zona del proyecto.

**Beneficiarios del Proyecto.** A los beneficiarios directos del Proyecto se los puede dividir en dos grupos. El primero corresponde al uso social del agua, beneficiando a los habitantes de diversas localidades y el segundo, está relacionado con aspectos productivos (agrícola/ganadero) y el beneficio consiste en la oferta de agua cruda para riego y consumo de la ganadería.

**Beneficiarios Sociales Directos.** Las diferentes localidades beneficiadas son las siguientes: Palma Sola, Villa Lucero, Colonia El Palomar, Laguna Nainck, La Frontera, Riacho He Hé, Laguna Blanca, Buena Vista, Espinillo, Loro Cué, Portón Negro, Misión Tacaagle, General Belgrano, Villa General Güemes. La cantidad total de estos beneficiarios por el incremento en la provisión de agua potable ascienden a: 47.570 habitantes (año 2023).

Asimismo, impactará significativamente sobre el área rural cercana a la Ruta Nacional N° 86, en un área de 5 km a cada lado de la mencionada ruta, beneficiando a los productores agropecuarios de esta zona.

Es importante destacar, que el cálculo de la obra fue realizado para un horizonte de 20 años, considerando como año de entrada en servicio el 2026. En virtud de ello, la población total futura a la finalización del horizonte de evaluación del Proyecto a beneficiar por la Obra será de aproximadamente 78.956 hab.



Los sistemas productivos en la microrregión sub-tropical norte se han definido en tres sistemas de producción representativos de las zonas de ejecución de las obras del Acueducto Ruta Nacional N° 86. Estos sistemas deben interpretarse como una simplificación de los tipos sociales agrarios existentes en el área y están definidos con el único propósito de caracterizar la situación actual y compararla con la esperada ejecución del proyecto, enfatizándose la evaluación de la incidencia que ejercerá la disponibilidad de agua cruda sobre el beneficio neto de los sistemas productivos agropecuarios, entonces encontramos los siguientes-

#### **4.1. Sistema A. Unidades agropecuarias de subsistencia.**

Este sistema se distribuye en la totalidad de la zona de obra y representa a las unidades de producción que poseen una superficie destinada a la producción agrícola de hasta diez (10) hectáreas o disponen de hasta cincuenta (50) cabezas (hembras) de ganado bovino o doscientas (200) cabezas (hembras) de ganado caprino. Estos productores constituyen la población atendida por el Instituto Provincial de Acción para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA) y son conocidos con el nombre de “paiperos”-llámese así a las familias campesinas formoseñas que se constituyen en pequeños productores agropecuarios-. Los sistemas productivos se desarrollan bajo diferentes modalidades de tenencia de la tierra (propietarios, adjudicatarios con títulos en trámite, ocupantes con permiso), siendo el trabajo familiar una característica predominante.

Resulta importante mencionar que los pequeños productores ejecutores de este subsistema se encuentran beneficiados por los alcances del Instituto PAIPPA, creado primero como Programa y luego elevado al rango de Instituto por Decreto N° 1107/1996, “el mismo tiene por misión fortalecer y acompañar el desarrollo integral y sostenido del pequeño productor agropecuario y su familia para que alcance desde su identidad cultural y el auto sostenimiento ocupar de manera eficaz su tierra con la fuerza transformadora de su trabajo y coma asociado con otros vecinos, consolide mediante la unidad, organización, solidaridad, capacitación como el proceso social y productivo liberador que nace del modelo formoseño” (Pastorino, 2011, p. 286-288).

El gobierno provincial acompaña su crecimiento y desarrollo socio-productivo, a través del Instituto PAIPPA, y las familias se afincan en el predio donde producen sus labores culturales. Los ingresos prediales se caracterizan por su estacionalidad, situación que deriva en la necesidad de diversificar los sistemas productivos con actividades de renta y acelerar el ritmo de incorporación de las tecnologías apropiadas a la disponibilidad de recursos de estas explotaciones. La mayoría de estos desarrollos productivos no cuentan con disponibilidad constante y permanente de agua cruda para riego, por lo cual sus actividades a veces se ven limitadas a la ejecución de pozos para extracción o al agua superficial acumulada por precipitaciones.

Las unidades de producción incluyen uno o más cultivos de renta y un grupo de cultivos para el consumo familiar y la comercialización local de excedentes. En el último período, la comercialización de la producción, sobre todo hortícola, ha crecido significativamente debido a la realización de ferias y a la implementación de programas lanzados por el gobierno Provincial como es el caso del Programa Soberanía Alimentaria y Nutrir, (conocidas como ferias francas o ferias PAIPERAS). Es nuestro sector más vulnerable.

### **4.2. Sistema B. Empresas agropecuarias con gestión personal.**

Este sistema representa a las unidades de producción que poseen gestión personal del productor, con contratación transitoria de mano de obra para la realización de diversas tareas. La actividad agrícola y ganadera puede

realizarse en forma pura o combinada (sistemas mixtos) y la composición de la base productiva varía en función a las condiciones agroecológicas, aunque resulta similar a la descrita en el sistema anterior. La ganadería bovina puede ser de cría o ciclo completo y, en algunas zonas, se complementa con la cría ovina/caprina.

### **4.3. Sistema C. Empresas agropecuarias con gestión no personal.**

Este sistema de producción se encuentra presente a lo largo de toda la traza del acueducto y forma parte constitutiva de la estructura agraria formoseña. En algunos casos, su origen está dado por el ingreso, en las últimas décadas, de capitales ligados con actividades no agrarias y, en otros, por la evolución de empresas familiares capitalizadas que han adoptado el modelo de gestión no personal de sus sistemas productivos. Es el sector más beneficiado en líneas generales y la mayoría de las explotaciones poseen una superficie superior a 1.000 hectáreas y se dedican a la actividad ganadera, siendo minoritaria la presencia de unidades de producción que desarrollan sistemas mixtos (agrícola – ganadero). La actividad ganadera (bovina y bufalina) genera ingresos prediales estables por la menor fluctuación de la producción y en los precios de los productos.

Entonces, las obras del acueducto de agua cruda, brindará a las empresas de este sistema la posibilidad de desarrollar actividades agrícolas sobre pasturas ya que contarán con agua suficiente en calidad y cantidad para riego, como así también para el consumo de la ganadería.

Los sistemas de producción definidos se encuentran presentes en las zonas en donde se ejecutarán las obras del acueducto (a lo largo de la traza de la Ruta Nacional N° 86 desde Clorinda hasta la localidad de Villa General Güemes), aunque las actividades que componen la base productiva ofrecen algunas variaciones. Es por ello por lo que se han considerado tres combinaciones de actividades (agrícola puro, ganadero puro y mixto).

Sea cual fuere el sistema que se utilice en la producción existen conclusiones que mencionan los objetivos del uso correcto del agua, por ello con el acueducto, “se viene a obtener una producción inocua y de calidad, a

evitar el derroche de agua, la contaminación de la producción y la transmisión de enfermedades a la población” (Gonzalez Acosta, 2015, p.115).

### 5. Observaciones personales

Dentro de este esquema del Modelo de Desarrollo Estratégico Formoseño, el gobierno ha llevado una gran labor en lo referente a Estrategias Sociales e Institucionales y Estrategias Productivas, donde se puede concluir mencionando que la demanda de agua tanto social, de agua para consumo humano de los habitantes que se beneficiarán con la ejecución de la obra así como productiva, es decir los requerimientos de los proyectos productivos que se ejecutarán a partir de la disponibilidad del recurso para abastecer de riego a los distintos proyectos productivos han de ser satisfechos con esta gran obra que, disminuye una parte importante de la vulnerabilidad de este sector social de la provincia.

Pero esta política pública no ha sido acompañada por una política legislativa que haga realmente eficaz la realización de estas obras de infraestructura miradas desde un contexto general, abarcativo y que realmente alejen en mayor medida el aspecto de la vulnerabilidad a la que están sometidos en lo referente a la propiedad de la tierra.

Entonces a las Limitaciones Agroclimáticas que azotan a la provincia (las altas temperatura a lo largo del territorio, las grandes diferencias de precipitación y déficit hídrico problemático), se le suman las Limitaciones Socioeconómicas (caracterizadas por el éxodo rural debido a las bajas oportunidades de empleo, indicadores sociales deficitarios en zonas rurales, menor relación del PIB per cápita en relación al resto de las provincias y respecto de la media de Argentina, el escaso acceso del agua para consumo humano y el impacto fiscal negativo ante sequía), y además las propias del sector agrícola (que se caracterizan por un bajo uso de tecnología adecuada al clima seco, rendimiento agrícola históricamente inferior a la media nacional, agricultura marcada por el bajo uso del riego, dependiente de las condiciones climáticas y pérdida de la competitividad debido a los elevados costos del flete) como si fuera poco y como corolario de ello, un tema que no es

mencionado dentro de esta situación de vulnerabilidad, está constituido por el estado legal de las tierras en la Provincia.

El Balance General del Estado Legal de las Tierras de la Provincia de Formosa entre 1960-2021 queda expresado en el siguiente cuadro:

|   |  | SUPERFICIE EN HECTÁREAS | PORCENTAJE    | POBLACION |
|---|--|-------------------------|---------------|-----------|
| TITULOS DE PROPIEDAD                        | TITULOS INDIVIDUALES                                 | 3.950.595HAS            | 54,82%        | 4726      |
|   | TITULOS COMUNITARIOS                                 | 3121.059 HAS            | 4,33%         |           |
|   | <b>TOTAL</b>   | <b>4.262.654HAS</b>     | <b>59,15%</b> |           |
| RESERVAS                                    | BAÑADO LA ESTRELLA                                   | 400.000HAS              | 5,55%         |           |
|   | PUEBLOS,ESC.,POLICIA, IGLESIA,YPF, ORGA. ETC         | 197.647HAS              | 2,74%         |           |
|   | <b>TOTAL</b>   | <b>597.647HAS</b>       | <b>8,29%</b>  |           |
| FISCAL CON DISTINTOS GRADOS DE OCUPACION    | ADJUDICACIONES EN VENTA                              | 1.470.930HAS            | 20,42%        |           |
|   | OCUPACIONES VARIAS (Permisos de ocupaciones y otros) | 875.369HAS.             | 12,14%        |           |
|   | <b>TOTAL</b>   | <b>2.346.299</b>        | <b>32,58%</b> |           |
| SUPERFICIE TOTAL DE LA PROVINCIA DE FORMOSA |  | 7.206.600HAS.           | 100%          |           |

Cuadro N° 1:Balance General del Estado Legal de las Tierras hasta el año 2021 (Inst. Prov. Colon. y Tierras Fiscales -I.P.CyT.F.- Dpto. Técnico - Procesamiento de Datos)

De todo esto se puede inferir que entre los puntos débiles en relación al tema podemos enunciar en primer lugar la existencia de productores con actitudes de subsistencia muy arraigados a espacios otorgados provisoriamente y con escasa propensión al asociativismo, no obstante la existencia del PAIPPA; escasa infraestructura extra e intra predial; escasa oferta tecnológica probada para los sistemas predominantes en esa área, y como puntos fuertes se pueden mencionar en primer lugar la disponibilidad de tierra; la cultura laboral rural y el conocimiento del ecosistema; obras importantes en pleno desarrollo (Acueducto Ruta Nac. N° 86) y en estudio (Acueducto Ruta N° 81); distribución espacial de infraestructura sanitaria, educativa y de seguridad y por último el trabajo coordinado de los organismos

del Estado provincial y nacional entre los que están el CEDEVA, PAIPPA, INTA y el SENASA.

Dicho esto podemos pasar al siguiente cuadro demostrativo del Estado Legal de las Tierras de la Provincia de Formosa por Departamento, m remarcando los tres que nos ocupa pero denotando la situación general de los demas tambien desde el año 1960 al 2021.

| DPTOS. DE FORMOSA   | Tit.Pro. anteriores a la Ley 113/60 | Tit. Prop. Pos Ley 113 | Nº de Pobla. | ADJ. EN VENTA | Nº de Pobla. | Reservas | Ocup. Aborigen | FISCAL C/D.G.O. | SUP. TOTAL POR DPTOS. |
|---------------------|-------------------------------------|------------------------|--------------|---------------|--------------|----------|----------------|-----------------|-----------------------|
| FORMOSA             | 436707                              | 148495                 | 259          | 20848         | 154          | 7289     | 81             | 6080            | 619500                |
| LAISHI              | 191010                              | 150619                 | 378          | 3924          | 206          | 1395     | 358            | 694             | 348000                |
| PILCOMAYO           | 318584                              | 109836                 | 1126         | 31249         | 536          | 59757    | 5228           | 9546            | 534200                |
| PILAGÁS             |                                     | 282541                 | 414          | 35496         | 766          | 8982     | 991            | 3990            | 332000                |
| PIRANÉ              | 50316                               | 534866                 | 1180         | 206615        | 1854         | 25560    | 180            | 24963           | 842500                |
| BERMEJO             |                                     | 204157                 | 129          | 387327        | 668          | 19585    | 86425          | 683505          | 1391000               |
| PATÍNO              | 172893                              | 1187764                | 1227         | 700501        | 2277         | 38976    | 59751          | 290615          | 2450500               |
| MATACOS             | 81333                               | 22317                  | 13           | 73017         | 134          | 16921    | 25580          | 88332           | 307500                |
| RAMÓN LISTA         | 49157                               |                        |              | 11953         | 18           | 19181    | 133465         | 167644          | 381400                |
| SUPERFICIE TOTAL    | 1300000                             | 2650595                |              | 1470930       |              | 197647   | 312059         | 1275369         | 7206600               |
| TOTAL DE POBLADORES |                                     |                        | 4726         |               | 6613         |          |                |                 |                       |

Cuadro Nº 2: Cuadro Demostrativo del Estado Legal de las Tierras de la Provincia de Formosa por departamento 1960-2021 (Dic.2021) (I.P.CyTF-Dpto. Tecnico-Procesamiento de Datos)

Resulta que el año 2021 fue el último en el que se realizaron regularizaciones de tierras fiscales, mientras que en los años 2022 y el año en curso no se lleva adelante hasta el momento ninguna regularización.

El interrogante que nos queda por responder es cuál sería la solución para la regularización de las tierras fiscales rurales sobre todo en las áreas de afectación del Acueducto Ruta Nacional Nº86 teniendo en consideración que los datos migratorios y de éxodo rural de los más jóvenes hacia la urbe no disminuye.

Hoy resulta más tentador para los jóvenes que inician las actividades de la Universidad Provincial de Laguna Blanca, con carreras como Ingeniera en Producción Agropecuaria, Licenciatura en Turismo, Licenciatura en Ciencias Ambientales en el Departamento de Estudios de Desarrollo Sostenible, y se le debe agregar el Departamento de Estudios en Ciencias de la Salud que tiene la carrera de Medicina y la de Licenciatura en Enfermería. Buscar incentivar

a ese grupo etario hijo y nietos de productores a que vivan y desarrollen en su propia tierra es toda una aventura, promoviendo ventajas en la concesión del predio por sobre otros que pudieran tener la intención de conseguir la transferencia de estos por Cesión de Derechos y Compraventa de Mejoras y de esta manera disminuir la tentación que ofrece el “mercado inmobiliario” de las tierras rurales fiscales.

### 6. Conclusión

La tenencia de la tierra fue, es y será la base principal en todo proceso productivo en desarrollo y es además la mejor respuesta que puede darle el Estado a los sujetos en situación de vulnerabilidad y como modo de allanar la pobreza, a la vez que con los mismos se puede garantizar la seguridad alimentaria de la familia campesina. Una administración eficiente y equitativa en la tenencia de la tierra que garantice los derechos de propiedad siempre tienden a favorecer el desarrollo integral del sujeto en su propia tierra, en el lugar donde nacieron.

La búsqueda de la solución a la regularización de la tierra rural fiscal debería darse con la discusión en el Ámbito Legislativo y con la sanción de una ley que contemple las diferentes situaciones, los diferentes grados de ocupación y así la titularización de la tierra con condicionamientos, por un tiempo determinado, considerando la obra de gran envergadura construida en la región y que aporta un plus importante a la zona, a la par que implica una inversión inmensa en cuanto a costos de inicio, finalización y posterior mantenimiento de la misma.

Para lograr una aproximación a la solución de esta problemática, teniendo en consideración los avances de esta obra estratégica para un real Desarrollo Social y Productivo de esa región que asegurará no solo la disponibilidad de agua en calidad y cantidad para el consumo humano sino también para el desarrollo de proyectos productivos locales, se requiere de:

- Normas precisas y reglamentadas que garanticen el acceso, la regularización y la seguridad en la tenencia de la tierra y evitar al máximo posible la especulación;

- Revisar y reformar la regulación existente sobre la Tierras Rurales Fiscales dándole mayor eficacia a la misma puesto que la gradualidad y la lentitud en el reordenamiento territorial no ha alcanzado niveles óptimos.
- Justicia especializada, que de no poder el ámbito administrativo asegurar y garantizar los derechos, el administrado pueda acceder a ella sin los niveles de inconsistencia con los que se cuentan actualmente debido a jurisprudencia muy diversa a la par de contradictorias sobre la misma cuestión y al lamentable desconocimiento de esta rama autónoma del derecho;
- Analizar y proyectar la creación del Fuero Agrario Provincial, entendiéndose por fuero a una particular “forma de administrar justicia que, además de contemplar la división de trabajo en razón de la materia que rige el ámbito judicial, comprende: a) órganos especiales y especializados; b) una materia propia que recoge una particular situación social que debe ser tratada con la especialidad del caso y c) un procedimiento, también propio, orientado al logro de dicho cometido.” (PASTORINO,1998).

### Bibliografía

Caferatta, N. A., Peretti, E. O. (2019). *Nuevos desafíos del derecho ambiental. La solidaridad y la sustentabilidad como pilares del derecho ambiental*. 1ra. Ed. Revisada, Rubinzal Culzoni, Santa Fe.

Constitución de la provincia de Formosa. (1991) Arts. 42 y 45

<https://www.jusformosa.gob.ar/fx/biblioteca/legislacion/ConstitucionFormosa.pdf>

FAO.ORG Tenencia de la tierra y desarrollo rural - Seguridad de la tenencia

<https://www.fao.org/3/y4307s/y4307s00.htm>

Gobierno de la Provincia de Formosa. (1994). *“FORMOSA 1995-1999”. La decisión de seguir creciendo. Programa de inversión en bienes, servicios y recursos humanos*. Formosa.

Gonzalez Acosta, G., Consenzo, E. L., Krotsch, T (2015). *Desarrollo Rural sostenible y buenas prácticas agrícolas. Un enfoque multidimensional, holístico, sistémico y transdisciplinario*. 1ra. Ed. Ediciones Jurídicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gonzalez Acosta, G. (2016). *Régimen jurídico de la actividad agropecuaria*. Homenaje al doctor Eduardo A. Pigretti. 1ra. Ed. Ediciones Jurídicas. Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Gonzalez Acosta, G (2019). Manual de Derecho Agroalimentario Argentino. 1ra. Ed para el alumno. Ediciones Jurídicas. Ciudad autónoma de Buenos Aires. Instituto de colonización y tierras fiscales de la provincia de Formosa. Cartilla Informativa del Balance General de las Tierras de la Provincia de Formosa Período 1960-2021.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Programa De Servicios Agrícolas Provinciales – Estrategia Provincial Para El Sector Agroalimentario -EPSA – FORMOSA.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/formosa\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/formosa_2022.pdf)

Ministerio de Economía. Proyecto de inclusión socioeconómico en áreas rurales. Plan de Implementación Provincial

<https://www.argentina.gob.ar/economia/pisear/planes-de-implementacion-provincial>

Ministerio de Economía Hacienda y Finanzas. Gobierno de Formosa- Área de Planificación Económica. Primer documento de trabajo para el plan estratégico de desarrollo provincial Formosa 2020-2025. Versión 23/12/2019.

Ministerio del Interior – Plan estratégico Formosa 2015.

<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/FORMOSA/Plan-Estrategico-Formosa-2015.pdf>

Constitución de la Nación Argentina. (1994)

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804>

Ministerio de Planificación, Inversión Obras Públicas y Servicios Públicos - Unidad Central de Administración de Programas -U.C.A.P.- Proyecto: Acueducto para el Desarrollo Social y Productivo -Río Paraguay-Villa General Güemes. Diciembre 2022.

Modelo Formoseño. Fundamentos filosóficos y doctrinarios. (2009). 1ra. Ed. Buenos Aires, fundación Centro de Investigación, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.

Pastorino, L.F. (Director). (2011). *Derecho agrario provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA*. 1ra. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Pastorino L.F.(1998) *Fuero agrario. Especial tratamiento del ordenamiento jurídico de la provincia de Buenos Aires*.

Pastorino, L.F. (2005). *El daño ambiental*. 1ra. Ed Lexis Nexis. Buenos Aires.

Télam Difitales. Senado aprobó la creación de la Región del Norte Grande Argentino <https://www.telam.com.ar/notas/202205/592375-el-senado-aprobo-la-creacion-de-la-region-del-norte-grande-argentino.html>

# La subdivisión de inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe

---

**GABRIELA CARLA ALANDA**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional del Litoral

gabialanda@gmail.com

## **Resumen**

La división de inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe se rige por dos (2) normativas con fundamentos jurídicos opuestos.

La regulación del fraccionamiento parcelario es facultad de las provincias conforme lo establece el Código Civil y Comercial.

Hasta el año 2021 primó la postura de permitir la subdivisión de inmuebles rurales en tanto no se vulnera la unidad económica agraria, basado en la capacidad de uso del suelo.

En cambio, en la actualidad, es posible dividir los condominios rurales sin ningún tipo de limitación.

En este breve trabajo damos cuenta del devenir de las subdivisiones rurales en nuestra provincia.

## **Palabras clave**

División, inmuebles rurales, condominio.

## **The subdivision of rural properties in the Province of Santa Fe**

### **Abstract**

The division of rural real estate in the Province of Santa Fe is governed by two (2) regulations with opposing legal grounds.

The regulation of parcel subdivision is the power of the provinces as established by the Civil and Commercial Code.

Until 2021, the position of allowing the subdivision of rural properties prevailed as long as the agrarian economic unit is not violated, based on the land use capacity.

On the other hand, at present, it is possible to divide rural condominiums without any type of limitation.

In this brief work we give an account of the evolution of rural subdivisions in our province.

### **Keywords**

Division, rural real estate, condominium.

### **1. Introducción**

La normativa referida a la división de fundos rústicos probablemente sea uno de los temas que más polémica despierta.

A la fecha la subdivisión de inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe se rige por dos (2) normativas con fundamentos jurídicos diametralmente opuestos.

La regulación del fraccionamiento parcelario es facultad de las provincias conforme lo establece el artículo 228 del Código Civil y Comercial.

Hasta el año 2021 primó la postura de permitir la subdivisión de inmuebles rurales en tanto no se vulnere la unidad económica agraria.

La unidad económica agraria es de por sí una institución ambiental, por cuanto trata de preservar las condiciones adecuadas del suelo agrícola y de no pulverizar las propiedades rurales hasta un límite tal que forzosamente el productor no pueda menos que destruir la tierra por razón del trabajo que debe brindarle ella. (Pigretti, 1992).

A decir de Eduardo Pigretti la regulación de la unidad económica es de vieja data en el continente europeo y una de las primeras regulaciones se dictó en Francia que estableció un límite al principio de la “Ley de Herencia” que permitía la división de los lotes rurales entre todos los titulares de dominio por razón hereditaria.

En este breve trabajo damos cuenta del devenir de las subdivisiones rurales en nuestra provincia.

A la vez que nos enrolamos en la postura que reconoce que es necesario disponer un límite para evitar la división “escandalosa” tal como ocurrió en España (Brebbia, 1997, p. 233) que genera predios minifundistas por doquier.

## **2. Ley 9319 de unidad económica agraria**

Como correlato de lo dispuesto por el artículo 2326 del Código Civil – hoy artículo 228 Código Civil y Comercial- la Provincia dictó en 1979 la primera ley, N.º 8417. Luego, en 1983 se dictó la ley 9319 que rige actualmente con una reglamentación vigente desde 2014 que lleva el N.º 3872. La norma reglamentaria consta de tres anexos.

En el anexo I se establece que la unidad económica es la superficie mínima que demuestre a través de un planteo productivo la conservación de los recursos, teniendo en cuenta la ubicación de las parcelas en las Regiones Agroeconómicas, las aptitudes y características edafológicas de los suelos, el manejo racional del predio. En el anexo II se caracterizan nueve (9) regiones agroeconómicas. Las mismas indican las superficies mínimas por debajo de las cuales no podrán dividirse los inmuebles rurales, a menos que se demuestre que la división proyectada constituya una.

Las superficies mínimas son referenciales y reflejan una dimensión para las actividades de la región, respondiendo a las condiciones productivas generales de la misma, que comprende a distintos tipos de suelos con similares capacidades de uso y características edafológicas, como consecuencia de la conjugación de los factores geológicos constituyentes y los sucesivos cambios que se han producido por la acción del clima, lluvia, erosión y otros factores.

Es por ello que la división de inmuebles cuando la superficie resultante de tal acto sean iguales o mayores a las mínimas determinadas para la región quedan excluidas, interpretando que esa fracción cumple satisfactoriamente con las condiciones productivas de la región.

Cuando las características productivas particulares de las parcelas permitan conformar explotaciones de menor superficie a las mínimas establecidas, se autoriza previa demostración.

La demostración del carácter de unidad económica es realizada por ingenieros agrónomos o forestales utilizando los formularios que se detallan en el anexo III y se realiza mediante estudio analítico, sintético o de microemprendimientos.

El decreto prevé la anexión a distancia, permitiendo que la unidad económica agraria -UEA- esté conformada por parcelas sean linderas o no. Tal posibilidad era una recurrente solicitud de propietarios y resultó factible atender debido a que la ley no lo prohíbe. Las distancias fijadas son las siguientes: para los Departamentos 9 de julio y Vera: 40 km como máximo, para los Departamentos San Javier, San Cristóbal y San Justo (todo el distrito y hasta el norte del departamento): 30 km como máximo, y para el resto de los Departamentos es hasta 20km como máximo. Para el cálculo se cuenta el trazado de los caminos habilitados para su tránsito, sean nacionales, provinciales, municipales o comunales, con una tolerancia del quince por ciento.

La norma provincial vigente es completa pues habilita subdivisiones según se desarrolle actividad agropecuaria de carácter extensiva como intensiva y además recepta y contempla actividades comerciales, industriales, habitacionales que se localizan en el ámbito rural (previa intervención de otras reparticiones que tienen competencia tales como Ministerio de Ambiente y Cambio Climático y Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat).

### **3. Ley 14053 de división de condominios rurales**

Esta norma promulgada en noviembre de 2021 permite excepcionar, de la aplicación de la ley descrita anteriormente, a los condominios rurales preexistentes y los que surjan de procesos sucesorios anteriores a la ley y los que se produzcan hasta el 1 de agosto de 2027 (fecha en la finaliza la aplicación de la ley de excepción)

El espíritu de esta nueva norma no tiene más fundamento que garantizar el interés privado de los copropietarios en adquirir su porción indivisa sin considerar los aspectos productivistas y ambientales involucrados en la producción agropecuaria.

En el mensaje de elevación se da cuenta de la cantidad de condominios indivisos existentes en la Provincia e insiste en que la ley madre -9319- generó “sojización” o “éxodo rural”. No obstante, corresponde indicar que tales fenómenos no son consecuencia de la limitación a subdividir sino que tiene su fundamento en aspectos económicos y de rentabilidad (en el primer caso) y en la falta de condiciones dignas para vivir en el campo, tales como contar con caminos rurales aptos, electricidad, escuela, salud, conectividad (en el segundo caso).

Hemos sostenido con anterioridad (Alanda, 2021) que esta nueva norma vulnera el principio de no regresión que conlleva la obligación de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, y por ello no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto signifique disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección.

Cabe destacar que el nivel de protección alcanzado se logró por aplicación de la ley de unidad económica agraria pues tiene su fundamento en la capacidad de uso del suelo. Por lo que consideramos que la norma de excepción es un retroceso en la protección del suelo santafesino.

A nuestro juicio y coincidiendo con Leonardo Fabio Pastorino (2018) en este tipo de normas hay

una forma especial de consideración demasiado protectoria del derecho de propiedad que al adjetivo de inviolable de la Constitución Nacional lo interpreta como absoluto o ilimitable por la reglamentación estatal, máxime cuando hablamos de propiedad fundiaria y su uso y goce directo (p. ).

#### 4. Conclusiones

La doctrina agrarista argentina aportó a la definición de la unidad económica agraria desde la sanción de la Ley 12.636 de Colonización y lo hizo consecutivamente con las demás normas nacionales y provinciales que la regularon. No obstante, se estima prudente dar un nuevo giro a su conceptualización en torno a la función ecológica de la propiedad (Pastorino, 2018) pues los bienes deben ser utilizados de tal modo de garantizar la capacidad de carga de los ecosistemas y los recursos naturales.

La provincia de Santa Fe tiene hoy un doble estándar para subdividir los inmuebles rurales según el propietario sea una (1) sola persona -humana o jurídica- o, condóminos.

Desde el punto de vista agronómico y jurídico es perjudicial para el cuidado de los recursos naturales y va a contramano de la nueva normativa del Código Civil y Comercial, además de configurar un “destrato”, según sea el sujeto requirente.

Los fundamentos de las limitaciones a la subdivisión se basan en la facultad emanada del artículo 228 y del artículo 240 del código civil y comercial que indica que el ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los de incidencia colectiva, debiendo conformarse a las normas administrativas de carácter nacional y local dictadas en el interés público y no deben afectar la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, fauna, la diversidad, el agua y el paisaje.

A modo de ejemplo, así como cuando en el acervo hereditario existe una casa habitación (urbana) si hay más de un propietario no se adjudica a uno de ellos el dormitorio, el baño y el vestidor y al otro la cocina, el comedor y la galería pues ello significa desnaturalizar la cosa; de igual modo ocurre con un el predio rural que es una “unidad” integrada por un inmueble rural de una determinada superficie conforme a la capacidad de uso del suelo, régimen de lluvias, actividad agropecuaria que se desarrolla, mejoras, acceso a rutas, silos, entre otros parámetros.

Por ello urge la sanción de una nueva ley de subdivisiones rurales donde todos los sujetos estén comprendidos y a la vez sea una herramienta

útil para lograr establecimientos agropecuarios de dimensiones adecuadas según la capacidad de uso del suelo y las actividades que en ella se desarrollan.

### Bibliografía

Alanda, G. (2021), Suspensión de la ley de subdivisión rural: hay que discutir el avance de lo urbano sobre lo rural en el diario El Litoral, Suplemento Campo Litoral, Santa Fe, disponible en : <https://campolitoral.com.ar/nota/32862/2021/08/suspension-de-la-ley-de-subdivision-rural--hay-que-discutir-el-avance-de-lo-urbano-sobre-lo-rural>

Brebbia, F. P. y Malanos, N. L. (1997). *Derecho Agrario*. Editorial Astrea, Buenos Aires.

Pastorino, L.F. y Romero, M.C. (2018). Megaespacios de conservación e importancia de otro tipo de conservación minimalista. Afectaciones y aportes de la propiedad rural en *XII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*, Rosario. p. 351/352.

Pastorino, L.F. (2018). De la concepción liberal de la propiedad privada a la función social y a la función ecológica en *Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68470>

Pigretti, E.; Berra Estrada, G.; Politi, P.; Salaberra, R. (1992). *Ambiente, Energía y Derecho*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, p. 48/49.

## **PRODUCCIONES AGRARIAS, CUESTIONES SANITARIAS Y COMERCIO**

---

## **Colmenares de Abejas (art. 4 del Código Rural de la provincia de Bs.As.), el Código Civil y Comercial. Aspectos internacionales de la comercialización de miel y subproductos**

---

**JUAN FRANCISCO ACOSTA**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
[juanchis26580@gmail.com](mailto:juanchis26580@gmail.com)

**MARÍA SOL ACOSTA**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
[mariasolacosta@gmail.com](mailto:mariasolacosta@gmail.com)

### **Resumen**

En esta ponencia presentamos primeramente los antecedentes históricos de la producción de miel de abejas y sus subproductos. Luego incursionamos en la disposición que aquí interesa mencionar a° 4 del Código Rural de Bs.As. y su abundante reglamentación, para luego efectuar un cotejo (confronte) con la normativa nacional y en particular con el CCyC. Finalmente en la tercera parte exploramos los aspectos internacionales, tanto públicos como privados, que afectan la comercialización de la miel y los colmenares, para rematar con una breve conclusión.

### **Palabras clave**

Colmenares, comercialización de miel de abejas y sus subproductos.

## **Beehives (Article 4, Rural Code of the province of Buenos Aires), the Civil and Commercial Code and international aspects of the commercialization of honey and by-products**

### **Abstract**

In this paper we present a historical background about bees's honey and its by-products. Then we venture into the most relevant provision of the Rural Code of the province of Buenos Aires –Article 4- following with a confront/comparison with national regulations, in particular with the new Civil and Commercial Code. At the end, in the third part, we explore the international aspects, that affect the commercialization of honey and the apiaries, to finish with a brief conclusion.

### **Keywords**

Apiaries, commercialization of bees honey and by-products.

### **1. Antecedentes**

Las abejas y la miel han acompañado al hombre a lo largo de la historia. Los datos comprobables se remontan al territorio ibérico desde hace unos quince mil años, donde la miel era presumiblemente recolectada asestando golpes a los enjambres de los árboles. Sin embargo, la verdadera apicultura proviene del antiguo Egipto, región en la cual desde hace unos diez mil años se registra la organización de colmenares. Es más, se especula con que allí los apicultores transportaban sus colmenas por el Nilo, río arriba o río abajo en persecución de las temperaturas crecientes y de las primeras floraciones. En ese entonces, la miel era considerada un lujo, y a menudo, se encontraba perfectamente preservada junto a otros tesoros en los sitios de entierro.

Asimismo, se le reconoce a esta civilización el mérito de haber domesticado a las abejas y de haber logrado, de ese modo, que hayan abandonado su hábito de comer insectos, como lo hacían las avispas. También, es notable el avance que se le atribuye a esta cultura por haber diseñado colmenas en cavidades de troncos, replicando el hábito de las abejas para construir colmenas (v. a° 2 del Dto. Pcial. 4248/91). Esta habilidad luego se

trasladó a Grecia, y más tarde, a Roma. Así, la miel y la cera de abejas se convirtieron en un valioso objeto del tráfico comercial durante la Europa medieval (siglos XIII y XIV), y en Inglaterra se las admitió como especies valiables de aporte al diezmo eclesiástico (Trustler, 1916, p. 46)

En la América prehispánica, ya se utilizaba la miel de abeja como “alimento del fuego” puesto que brindaba calor y energía. No obstante, fue a partir del siglo XVII°, durante la colonización española, que se trajo la abeja melífera (*Apis mellifera*) y, por eso, desde esa época hasta mediados del Siglo XX° se consideró que sólo había abejas melíferas de razas europeas en los países americanos.

En el caso de Argentina fue Bernardino Rivadavia quien trajo las primeras dos colmenas en su último viaje de Europa, por el mes de Abril de 1834, pero resultó que a lo largo de la travesía y los inconvenientes con que se halló a su llegada, fueron causa de que se perdiese una de las colmenas.

Modernamente se le arroga al sacerdote polaco Jan Dzierżon la paternidad en el campo de la apicultura, quien estudió la vida social de las abejas melíferas y construyó varias colmenas experimentales. En 1840 inventó una colmena de marcos o cuadros móviles que permitió la manipulación de panales de miel individuales sin destruir la estructura de las colmenas. Dicho descubrimiento le hizo ganar una notable popularidad en Europa Central. Más tarde descubrió el mecanismo de secreción de la jalea real y su papel en el desarrollo de las reinas

### 1.1 Cifras de producción

En la Argentina se calcula que hay unos veinticinco mil productores apícolas que operan unos tres millones de colmenas, erigiéndose en el país con mayor cantidad de colmenas en el Hemisferio Sur. Concentrándose en su gran mayoría en la Pampa húmeda, entre las que sobresale la Provincia de Buenos Aires que justifica aproximadamente el 50% de la producción, mientras que el otro 35% corresponde a las provincias de Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos, siendo el 15% restante distribuido en el resto del territorio nacional. A excepción de Tierra del Fuego, todas las demás provincias argentinas explotan colmenas comercialmente (Ministerio de

Desarrollo Agrario PBA, 2020). Pudiendo identificarse unos veintitrés tipos o variedades dentro del mapa nacional.

A su vez, del total producido -consistente en unas setenta y cinco mil toneladas anuales- la mayor parte se exporta, quedando sólo unas seis mil toneladas en el mercado local (SENASA, 1922) .

Además, se trata de una actividad esencialmente artesanal –con mínima intervención de maquinarias- donde los insumos como las cajas de ahumar abejas, la vestimenta de protección y las colmenas pueden ser construidos por hojalateros, sastres, carpinteros o cesteros. También cabe calificarla como una actividad “de género” puesto que un porcentaje significativo de mujeres participan de este quehacer (Romero, 2017)<sup>1</sup>. Si bien regularmente el hombre maneja/manipula el colmenar son las mujeres quienes se ocupan de la preparación de la miel y de su venta en el mercado (Villegas Ramos, 2020, p. 10). Finalmente cabe resaltar que esta actividad es una fuente importante de empleos temporales durante la época de cosecha (el verano en especial).

### 1.2 Subproductos y material vivo

Cabe señalar que muy pocas especies animales generan tanta cantidad de derivados o subproductos, y cada uno con un mercado propio. Así, además de la miel de abeja se obtiene la jalea real, el polen, el propóleo y la apitoxina o veneno de la abeja utilizado para curar ciertas enfermedades como inflamaciones de origen traumático, reumatismo, osteoartritis, artritis reumatoide, neuralgia lumbar, esclerosis múltiple, radiculitis, arterioesclerosis de las extremidades y lupus, entre otras.

Sumado a ello debe incluirse la producción y comercialización de material vivo: abejas reinas, celdas reales (la celda que las abejas estiran para criar en ella una futura reina) ventas de reinas sin garantizar su fecundación (esto es obviamente más barato), paquetes de abejas (la reina + otros

---

<sup>1</sup> Trabajo de campo de los autores resultando que las mujeres fueron las primeras en animarse a participar en espacios de comercialización e incorporando a sus hijos a en la actividad comercial y posteriormente a los hombres. Su contribución también se aprecia en actividades productivas con proyección de exportación como es la apicultura, aunque los registros oficiales brindan poca información se pudo extraer, que las mujeres participan con el 14,68% con un total de 4.172 colmenas en producción y aproximadamente unos 82.200kgs. de miel

individuos de la colmena), núcleos para formar nuevas colmenas y abejas usadas en el control de plagas. Estas actividades, particularmente la venta y exportación de abejas reinas, requieren generalmente un alto conocimiento técnico.

### 1.3 La gestión de trazabilidad de la miel

En atención a la condición primordialmente agroexportadora de Argentina, a través de una legislación específica (la ley 27.233/ 2015) se declaró de interés nacional la sanidad de los animales y de los vegetales, así como la prevención en el control, la erradicación de las enfermedades y plagas (v. a° 1), y a continuación -en el a° 2- se declaran de orden público las normas nacionales por las cuales se reglamenta el desarrollo de las actividades destinadas a preservar la sanidad animal y la protección de las especies de origen vegetal, así como la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen agropecuario.

Entonces, debido a que un porcentaje cercano al 92% de la producción melífera se exporta, es sumamente importante que a fin de acceder a los mercados internacionales se asegure la inocuidad (vgr. ausencia de contaminación por residuos de productos químicos) y la calidad del producto. A tal fin se instrumenta un sistema de registro para la trazabilidad de la miel y sus subproductos, permitiendo conocer todos los estadios por los que pasa un alimento, desde las primeras fases de producción hasta que llega al consumidor. Emulando de ese modo al sistema de trazabilidad de la carne vacuna y ovina, al de la leche, productos vegetales y frutas, huevos, productos ecológicos, comida rápida y alimentos con denominación de origen, que son algunos de los alimentos que cuentan con sistemas de trazabilidad alimentaria y gracias a éstos se facilita el apartamiento (separación) de un alimento cuando esto es necesario.

Con esa finalidad se sancionó la Resolución 515/2016 Estatuto que contiene un instructivo (muy completo y complejo) que informatiza la trazabilidad de la miel desde la extracción y la fecha de cosecha, así como el listado e individualización de tambores (origen e historial del tambor con fines de reutilización), y que también cobija otras disposiciones específicas,

como por ejemplo sobre fabricación y/o reciclado de envases contenedores de miel a granel y su aprobación por la autoridad (Resolución SENASA 5E/2018). Breve: la trazabilidad del bien/producto es un requisito esencial para acceder a los mercados internacionales.

Sumado a lo anterior, surgió la obligatoriedad de tener que informar sobre la medición de la huella de carbono, requerimiento exigido principalmente por los países europeos, cuyos consumidores son celosos guardianes de la protección del medio ambiente. Así frente a un producto determinado ellos decidirán si comprar -o no hacerlo- en función de la mayor o menor liberación de carbono (CO<sub>2</sub>) generado desde la fase de producción hasta la de transporte y consumo. No queremos detenernos en esto, pero además de la protección contra las plagas, la trazabilidad, los subsidios y las políticas antidumping, se ve en esto una nueva barrera al comercio. Concluimos así con la 1<sup>a</sup>. parte.

## **2. El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires y su normativa regulatoria**

Se sabe que un código es una construcción intelectual destinado a fijar certeza en el derecho, disciplinando frente a la fragosidad de leyes dispersas (y más de una vez incoherentes) que crean confusión entre los destinatarios. Asimismo se afirma que posee otros efectos secundarios, como: crear cohesión entre los ciudadanos y contribuir a la obtención de una paz ordenada en la sociedad civil. En suma constituye un aporte a la construcción política de un Estado contemporáneo (Tau Anzoátegui, 2008, p. 11)

La preparación y redacción definitiva del Código Rural de la provincia de Buenos fue obra de Valentín Alsina, quien, una vez concluida su labor, logró que se sancionase en 1865. Procedió en su elaboración como era lo correcto en un corpus de estas características- con preponderancia de aspectos técnicos- convocando a las comisiones de hacendados para que interviniesen como asesores, ya sea entrevistándolos personalmente o bien cursándoles notas y en respuesta, aquellos le comentaban y referían acerca de los usos y

las costumbres del campo. Su trabajo fue exitoso, pues, al haberse apartado de los modelos europeos (Storni, 1997, p. 193), elaboró un código que fue el primero de la región e inspiró a los de las demás provincias y territorios nacionales, aun a otros de países vecinos, como es el caso de Uruguay por ejemplo (Serres, 1965, p. 7).

En lo que aquí interesa destacar el artículo 4° (que permanece inalterado a pesar de las modificaciones introducidas por el dto. 10.081 de 1983) establece que: “El Poder Ejecutivo queda facultado para reglamentar el manejo y tenencia de colonias de abejas y otras especies animales y vegetales, estableciendo las limitaciones administrativas al ejercicio de tales actividades”. En atención a las atribuciones conferidas al Ejecutivo, se procedió a reglamentar la actividad apícola en la Provincia de Buenos Aires mediante el Decreto 4248/91. Esta normativa reglamentaria se refiere, entre otros tópicos, a una actividad que particularmente nos interesa que es la concerniente al transporte de colmenas pobladas dentro del territorio provincial y los requerimientos materiales y documentales (la papelería) necesaria para dicha circulación.

Junto a esta existen otras disposiciones reglamentarias que emanan del a° 4 del Código Rural, como por ejemplo la Resolución Ministerial 1018/93 que impone la obligatoriedad de registración de cada productor apícola. Cabiendo igualmente mencionar la Resolución 704/97 referida a la constitución como asociación civil de cada centro apícola de la Provincia para la inscripción de los productores. Igualmente resulta pertinente aludir a la ley provincial 8314, cuyo a° 1 declara de interés provincial la apicultura así como la abeja doméstica que, en tanto insecto útil, deberá protegerse, junto con la flora apícola no perjudicial. Correspondiendo defenderlas como una riqueza provincial. Y a continuación, su art. 2° determina que: el Poder Ejecutivo promoverá la producción, procesamiento, tipificación, consumo y comercialización interna y externa de los productos y subproductos de la apicultura (Villegas Ramos, op.cit ; 24),

De su lado, la Resolución 781/98 del Ministerio de Asuntos Agrarios, que complementa el mandato reglamentario del a° 4 del Código Rural, aprobó

el modelo de Libreta Sanitaria Apícola y el Certificado Sanitario Apícola. Allí, se refiere en el a° 3.2 y en el aptdo. 3.2.1 a la introducción en la Provincia de abejas reinas, celdas reales, núcleos, paquetes o colonias de abejas y panales obrados que no posean el correspondiente Certificado Sanitario, mientras que el a° 3.7 establece que toda transacción que importe cambio de titularidad de colmenas, núcleos, paquetes, panales obrados debe estar acompañada del correspondiente Certificado Sanitaria Apícola.

Junto con el anterior mencionaremos la Resolución 169/2016 del Ministerio de Agroindustria donde se exige la inscripción de los productores en los Registros Apícolas y la instalación de su marca en las colmenas. Con respecto de éstas últimas, destacamos que se encuentra reglamentada su transferencia por vía comercial o bien por sucesión, inter vivos o mortis causae, así como la transferencia de las colmenas. Esto último supone la concertación de un gravamen voluntario en la forma de garantía prendaria, contemplado dentro del régimen de la prenda agraria Ley 9644 (art. 2 incisos b y c) normativa que, vale destacar, nunca fue derogada (compulsar a° 5 de la ley 26.994).

Por lo hasta aquí revistado se constata que existe la posibilidad de introducir, adquirir/vender (incluyendo permutar o ceder), transportar, exportar y garantizar transacciones sobre especies apícolas, así como también negociar las marcas. Con esto decimos que esos pequeños insectos que llamamos abejas domesticadas son pues objetos del comercio. Entonces, como objetos que están en el comercio, aparecen involucrados en relaciones jurídicas de carácter real o contractual, ya que sobre ellos recae y se ejerce el “dominio”.

### 2.1 ¿Cómo conciliar esta normativa provincial con la legislación nacional?

No es un asunto fácil. Se impone un ejercicio de tolerancia (y blandura) para no entrar en conflictos intra e inter-constitucionales. Polotto sostiene (op. cit. en p. 258) que los códigos rurales provinciales tratan una materia especial, reglamentándola, porque tiene sus peculiaridades que el Código Civil no ha podido considerar. Vendría a ser algo así como una ley que modificase la estricta rigidez de los principios generales. Y aquí aflora claramente el

triunfo de los usos y las costumbres del campo –con, por ejemplo, la marcación sustituyendo a la registración- por sobre la legislación federal y la Corte Suprema adscribe a esta postura, pues siempre avaló la doble legislación.

Esta dificultad hoy parece superada en el Código Civil y Comercial de la Nación cuyo art. 1° establece que los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes se refieren a ellos (sin distinguir entre leyes nacionales, provinciales o tratados) o bien si los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarias a derecho. O sea, en tanto los interesados/participantes se refieren a los usos y prácticas respetadas dentro de un rubro u oficio regulado, estos producirán un efecto vinculante y serán tenidos en cuenta por el juez (y con mayor vigor por los árbitros).

Igualmente, dentro de este mismo corpus hay una disposición atingente a los enjambres de abejas que es el a° 1950 y que dice así: “El dueño de un enjambre puede seguirlo a través de inmuebles ajenos, pero debe indemnizar el daño que cause. Si no lo persigue o cesa en su intento, el enjambre pertenece a quien lo tome. Cundo se incorpora a otro enjambre, es del dueño de éste”. Aquí corresponde resaltar lo siguiente: en primer lugar esta disposición comporta una excepción a la regla general de apropiación de cosas muebles no registrables, o sea, aquí la aprehensión de la cosa con la intención de adquirir el dominio no vale. En segundo lugar la norma habilita un derecho reimpersecutorio al dueño del enjambre, pues no supone que tenga intención de abandonarlo. Este podrá haber perdido la posesión (corpus) de las cosas pero subsiste aún el animus de conservarlas. Pero esto no quiere decir que pueda invadir o incursionar en el fundo ajeno sin permiso, sino que deberá previamente justificar la pérdida involuntaria de la posesión (de las abejas) y la voluntad (animus) de conservarlas, pues el titular del fundo ajeno que las recibió y alojó, intentará invocar su derecho a la

apropiación. Invocación que, por lo antes visto, es insusceptible de acogimiento. (SENASA, publicación del viernes 4 de noviembre 2022<sup>2</sup>)

Entonces, frente a tanta normatividad, tanto interna como internacional, así como las distintas variantes de comercialización cabe preguntarse si por todo esto ¿no cabe referirse a un derecho de los colmenares? (the law of apiaries) especie de enclave o porción de territorio dentro del microsistema del comercio internacional y en atención a la vulnerabilidad de este particular objeto del comercio también le afecta la vis atractiva del derecho ambiental (cfr. a° 41 de la Constitución Nacional, particularmente en el párr.2°”Las autoridades proveerán a la protección de este derecho ,a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales”(nota al pie sobre el derecho animal)

### 3. El Derecho Económico Internacional

Entramos ahora en la última parte de nuestra ponencia, atingente al Derecho Económico Internacional. Una disciplina relativamente nueva, originada en la segunda mitad del siglo XX° y que comprende las dos vertientes: tanto del derecho internacional público como del derecho internacional privado (Van den Berge, 2018, p. 119).

Pero antes de avanzar cabe preguntar ¿cuál es el contenido de este Derecho Económico Internacional? Según Erlar, uno de sus mentores y máximos cultores de la disciplina, comprende tres grandes secciones:

El Derecho de las Relaciones Comerciales Internacionales, en donde se incluyen: -disposiciones internas, aduaneras, de comercio exterior y medioambientales. Pero también comprende disposiciones de comercio internacional y aquí mencionaremos los Acuerdos de la OMC (aprobados en bloque mediante ley 24.425/94). Y dentro de estos últimos destacaremos 1.

---

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/medidas-tomar-ante-la-aparicion-de-enjambres-de-abejas-en-barrios-o-viviendas>

los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) que se refieren a los reglamentos de pruebas y certificación de productos- estableciendo un Código de Buena Conducta para la adopción y aplicación de las normas (este compromiso marco es muy importante); 2. Igualmente destacamos el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), destinadas a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales. Siempre que tales medidas no discriminen de manera arbitraria entre los Miembros cuando prealezcan condiciones idénticas o similares A esto se le suman las reglas sobre competencia internacional: dumping y subvenciones (v. por ejemplo decisiones administrativas destinadas a frenar el ingreso de miel argentina -junto a Brasil, India y Vietnam- en territorio norteamericano iniciándose investigaciones impulsadas por asociaciones de productores) (Raw Honey from Argentina, 2022)

Derecho Monetario Internacional, que comprende el derecho monetario y de divisas internos (vgr. controles cambiarios relacionados con importaciones y exportaciones) y derecho interestatal de la liberalización y armonización con el sistema internacional de pagos, banca y crédito. Esto es, el crédito internacional y las instituciones internacionales de crédito (vgr. FMI, BID)

Derecho de la Planificación Económica Internacional: las finanzas públicas como instrumento de la política fiscal, deuda pública, derecho de las inversiones (ley 24.354) el turismo y su regulación jurídica.

Siguiendo un modelo o patrón de liberalización del comercio, vemos que el derecho económico internacional abarca todas aquellas normas que tienen por objeto regular las relaciones económicas internacionales así como los sujetos destinatarios de dichas regulaciones, que no son otros que los agentes económicos en general sea cual fuere su forma jurídica o naturaleza patrimonial, en cuanto actúen en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. Comprendiéndose a las personas jurídicas estatales, las personas jurídicas privadas y los particulares (Witker, p.8).

Ahora vayamos a la parte de Derecho Internacional Privado. Dijimos que la miel de abejas es un objeto de/l comercio y por ende podía transferirse,

comprendiéndose tanto la venta, como la permuta, la cesión, y la sucesión inter vivos o mortis causae, También dijimos que la producción de miel es en más de un 90% exportable, de manera que tanto los productores apícolas como las asociaciones que los nuclean, primero habrán de cumplimentar las normas internas de inocuidad y trazabilidad, para luego proceder a la exportación. En estos casos se aplica la Convención de Viena 1980 sobre Compraventa Internacional de Mercaderías (aprobada por ley 22.765) en toda su dimensión. Ello, claro está, en tanto se trate de una genuina compraventa internacional de mercaderías donde los establecimientos de comprador y vendedor estén situados en países miembros diferentes.

Respecto de la comercialización/exportación de material vivo (abejas reinas, principalmente) sostenemos que rige igualmente la Convención de Viena, puesto que ella es bien específica respecto de los contratos excluidos de su ámbito de aplicación (v. a° 2) .

En cuanto a las problemáticas que suelen acaecer en estas transacciones mencionaremos la garantía de evicción y los vicios ocultos (latent defects) y para ello la Sección 2, sobre la conformidad de las mercaderías y las pretensiones de terceros establece el a° 35 que el vendedor deberá entregar mercaderías cuya cantidad, calidad, y tipo, correspondan a los estipulados en el contrato y que estén envasadas o embaladas en la forma fijada por el contrato. A continuación, el a° 36 responsabiliza al vendedor de toda falta de conformidad que, exista en el momento de la transmisión del riesgo al comprador, aun cuando esa falta sólo se manifieste después de ese momento. Por su parte el a° 41 establece que el vendedor deberá entregar las mercaderías libres de cualquiera derechos o pretensiones de un tercero basados en la propiedad industrial u otros tipos de propiedad intelectual que conociera o no hubiera podido ignorar en el momento de la celebración del contrato. Otra disposición importante es el mal llamado derecho de retención del vendedor, que establece el a° 71, pero en realidad se trata de un remedio en caso de posible incumplimiento del contrato. Un derecho a suspender el cumplimiento y opera como una medida de defensa del acreedor cuando existe un riesgo evidente de que la otra parte no podrá cumplir con su

prestación, suspendiendo el acreedor el cumplimiento de la propia obligación hasta que el deudor cumpla o dé garantías de futuro cumplimiento.

También es útil aquí referirse a la cláusula de reserva de dominio o cláusula ROT (=Reservation of Title). Trátase de un pacto por el cual el vendedor conserva la titularidad del bien, hasta tanto el comprador abone la totalidad del precio o una parte sustancial del mismo. Supone además la transmisión de la cosa en favor del comprador y el consiguiente traspaso del riesgo por deterioro, perecimiento o daños a terceros. Pese a la resistencia de ciertos autores civilistas decimos que este pacto de venta con cláusula ROT no es nuevo, pues el a° 42 del Código Aeronáutico<sup>3</sup>, que data de 1957, reconoce dicho instituto (v. texto al pie). Por su parte el a° 1161 del Código Civil y Comercial incorpora esta posibilidad concreta (v. texto al pie). Restando agregar que en muchos casos no se permiten estos pactos si las mercaderías están destinadas a la reventa o a utilización en un proceso de manufactura. Más hay casos –como es usual en Alemania- de acuerdos sobre reserva de dominio extendida, donde el acreedor del vendedor (el banquero) retiene la titularidad/propiedad de las mercaderías para hacerlas valer frente a los terceros adquirentes de los bienes manufacturados.

En esta parte presentamos una breve y acotada muestra sobre los aspectos del derecho internacional-tanto público como privado- acerca de la comercialización internacional de miel de abejas y sus subproductos.

#### 4. Conclusión

Hemos expuesto a lo largo de esta ponencia los antecedentes, las cifras de producción y las regulaciones existentes respecto de los colmenares de abejas, que son muchas y variadas en atención a la preeminencia exportadora. También expusimos sobre los –eventuales- escollos que representan las normativas de los organismos del comercio internacional y que deben ser

---

<sup>3</sup> Destacamos que aquí la “provisoriedad” de la inscripción no implica admitir un derecho claudicante, susceptible de revocación ulterior por el transcurso del tiempo u otra circunstancia. Sino que se refiere a la condicionalidad pendiente durante las cancelaciones parciales y luego, cuando se completa el pago total, desaparece la provisoriedad y se consolida el dominio en cabeza del comprador.

respetados en atención a esa ventaja exportadora. Por último la negociación en su más amplia acepción, involucra la aplicación de la Convención de Viena (1980) sobre Compraventa Internacional de Mercadería, pero sin dejar de mencionar el aspecto regulatorio del derecho ambiental que sobrevuela toda esta materia. En síntesis, todo se liga con todo: producción, negociación y exportación que caen bajo la atenta vigilancia y examen de la normativa ambiental.

### Bibliografía

- Martin, L. (2021). *La medición de la huella de carbono en la miel : requisitos y normas ambientales para acceder al mercado europeo*. 1a ed. digital. Bernal. Recuperado de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169854/1/Medicion-huella.pdf](https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169854/1/Medicion-huella.pdf)
- Pastorino, L. (1998). *Fuero Agrario*. Ed. Scotti. La Plata.
- Polotto, M. R. Un código para el desierto argentino. La discusión en torno a la propiedad del ganado en el discurso académico de la primera mitad del siglo XX. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9484/1/codigo-para-desierto-argentino.pdf>
- Raw Honey from Argentina (Brazil, India and Vietnam) Injures US Industry (report dated june,20,2022) accesible en [http://pubapps.usitc.gov/appications/pubblogs/qry\\_publication\\_loglis.asp](http://pubapps.usitc.gov/appications/pubblogs/qry_publication_loglis.asp). Y en Francia <https://www.miel-direct.fr/blog.pdf>
- Romero, M.R.I.; Arias, S.M. Ferreyra, J. I. el aporte de las mujeres en la actividad agrícola de la provincia de corrientes. Recuperado de <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/49671>
- SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) Miel Argentina de Alta Calidad endulza al Mundo. Recuperado de <https://www.senasa.gob.ar/print/1922>

Serres, José R. (1965). Centenario del primer Código Rural argentino (homenaje al autor doctor Valentín Alsina). Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. Buenos Aires.

Storni, C. M. (1997b). Un derecho embrionario en la antigua Buenos Aires, en *Investigaciones sobre la historia del derecho rural argentino. españoles, criollos, indios y gauderios en la llanura pampeana*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires.

Tau Anzoátegui, V. (2008). *La codificación en la Argentina (1810-1870). Mentalidad social e ideas jurídicas*. Colección histórica, 2ª. edición revisada. Ed. Histórica de Emilio J. Perrot. Buenos Aires.

Thompson, S. (2019). The Evolution and History of Beekeeping en Agriculture Bee Blanket. Recuperado de <https://www.powerblanket.com/blog/the-evolution-of-beekeeping/>

Trusler, H. R. (1926). The Law of Bees 5 North Carolina Law Review, 46. Recuperado de <http://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol.5/iss1/10>

Van den Berge, L. (2018). Rethinking the Public-Private Law Divide in the Age of Governmentality and Network Governance (A Comparative Analysis of French, English and Dutch Law) en *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5.

Villegas Ramos, M.O. y otro. (2020). *Modelo de empresa para producción y comercialización de miel de abeja en el departamento de san Miguel*. Facultad de Ingeniería y Arquitectura, Escuela de Ingeniería Industrial Universidad de El Salvador, San Salvador, diciembre 2020. Recuperado de <https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/22360/1/Modelo%20de%20empresa%20para%20producci%C3%B3n%20y%20comercializaci%C3%B3n%20de%20miel%20de%20abeja.pdf>

Witker, V. J. (1985). *Derecho Económico*. Harla Editores. México.

# La “guerra” del vino

## Mercado – promoción – comunicación - tutela de la salud<sup>1</sup>

---

**LEONARDO FABIO PASTORINO**

Facoltà di Giurisprudenza

Università di Verona

leonardofabio.pastorino@univr.it

### Resumen

Partiendo del contexto general en el que el mercado del vino promueve una cada vez mayor diversificación en base a calidades particulares, cuestiones territoriales, ambientales o vinculadas con los métodos de producción, ofreciendo productos diferenciados para distintos sectores de consumidores, se trata en este trabajo recientes novedades normativas de la Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires.

Por un lado, se cita la norma nacional que declara al vino como bebida nacional favoreciendo la promoción de la producción vitícola, vitivinícola y vinícola y reconociendo sus beneficios respecto al desarrollo territorial y a la tutela de las tradiciones y la reciente ley 15.404 de la Provincia de Buenos Aires que promociona la producción en un territorio donde la actividad aún puede considerarse marginal o experimental. Por otro lado, se da cuenta de la ley 5708 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que prohíbe la publicidad respecto a bebidas alcohólicas exceptuando el caso que dicha publicidad vaya acompañada de leyendas que apunten a los efectos nocivos del alcohol.

### Palabras claves

Vino, promoción, publicidad, salud.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata “Derecho Administrativo, Agrario, Ambiental y del Agua”

## The "war" of wine.

### Market - promotion - communication - protection of health

#### Abstract

The presentation begins from the general context in which the wine market promotes an increasing diversification based on particular qualities, territorial, environmental issues or those related to production methods, offering differentiated products for different consumer sectors, to then deal with recent regulatory developments of the Province and the City of Buenos Aires.

On the one hand, the national norm that declares wine as a national drink is cited, favoring the promotion of grape cultivation and wine production and its recognition of its benefits regarding territorial development and the protection of traditions and the recent law 15,404 of the Province of Buenos Aires that promotes production in a territory where the activity can still be considered marginal or experimental. On the other hand, Law 5708 of the Buenos Aires City is reported, which prohibits advertising regarding alcoholic beverages, except in the case that such advertising is accompanied by legends that point to the harmful effects of alcohol.

#### Keywords

Wine, promotion, advertising, health.

### 1. Algunas observaciones del contexto mundial

Una estrategia de mercado que se incrementa y acentúa con siempre mayores innovaciones en el campo de los productos agrícolas y alimentarios es la que tiende a llevar a dichos productos de *comodities* a *specialities* (Pastorino, 2005). Este pasaje se facilita en los productos transformados en general y tiene un desarrollo exponencial en el campo vitivinícola.

A la vez, se trata de darle cada vez mayor valor al producto agrario o agroindustrial y ello cobra un impulso aún más frente a mercados de consumidores con alto nivel adquisitivo. La Organización Internacional de la Viña y el Vino estimó el consumo mundial antes de la pandemia en 250.000 millones de litros al año. En ventas a nivel mundial, esto significó en el mismo período una cifra de 32.000 millones de euros.

En el caso europeo, la principal estrategia de diversificación del vino va de la mano de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen que permiten reconocer cientos de productos de la misma categoría (especialmente vinos, pero también quesos y otros embutidos, sobre todo) con características únicas y fundamentalmente ligadas a su territorio de origen y a métodos tradicionales (Regl. 1308/13). Así, solo en Italia para el vino en 2022 se calculaban 527 DOP e IGP reconocidas. A su vez, en 2022 Italia ha exportado más de 11 billones de euros de vinos con alguno de estos sellos distintivos. Estas pocas cifras valen para comprender el porqué de tantos lobbies, causas judiciales y campañas publicitarias se sostienen para tutelar el prestigio y notoriedad que van alcanzando cada una de ellas y porqué se trata de uno de los puntos más álgidos en las negociaciones internacionales y en las firmas de los acuerdos comerciales bilaterales en pos de proteger las denominaciones prohibiendo su utilización fuera de las zonas reconocidas (Pastorino, 2005 y 2021).

Todavía, una nueva vuelta de tuerca en el camino por apropiarse de ciertas distinciones con la pretensión de concentrar ciertos específicos mercados, se da desde hace unos años con las menciones tradicionales que operan como una ulterior distinción pero dentro del esquema de las denominaciones de origen (Germanò, Rook Basile e Lucifero, 2022). Lo que se avecina como una nueva batalla en el frente internacional (v. gr. la tutela de las menciones tradicionales “reserva” y “gran reserva” española que puede traer conflictos con Argentina).

A pesar del éxito de esta estrategia, el camino a la diversificación no se limita a la diferenciación de calidad territorial. Parece como si la diversificación impulsa la competencia y la necesidad de nuevas distinciones y así también se cuenta con el vino biológico, ahora regulado por el Reglamento 848/2018; el vino vegano sin una reglamentación especial; el vino biodinámico, certificado en forma privada pero con un interesante mercado internacional y desde el año 2022 en Italia el vino “sostenible”, regulado por la ley 77/20 y el Decreto Dipartimentale 124900 del 16/3/22 que aprueba el primer reglamento para la certificación. A todo ello se suman tentativos que han tenido su cuestionamiento y también sus respuestas (positivas o negativas) de parte del derecho europeo o italiano. No se trata de un tema de este congreso pero sin entrar en detalle vale la pena citar algunos casos para reforzar la idea que el mercado está fuertemente encaminado

a la diversificación. Así se dio el vino sin alcohol y el parcialmente desalcoholizado (autorizados por primera vez por el Reglamento 2117/2021); el vino natural; el vino fácilmente digerible y hasta el vino libre (Cristiani, 2019), aunque seguro hubo y habrá nuevas especificaciones.

Sin poder adentrarse en esta ponencia ni en el desarrollo de cada disciplina ni en las “guerras” o conflictos que se han dado en casi todos los casos, sosteniendo y tutelando la reputación de ciertos nombres, oponiéndose a un abuso de comunicaciones engañosas o carentes de un sustento científico o intentando frenar una tendencia a la banalización de tantas diferentes tipologías que terminen por confundir al consumidor o hacerle perder interés por los distintos mensajes que se quieren transmitir en esta batalla comercial, vale la pena puntualizar el vínculo estrecho entre la cada vez mayor aparición de signos, mensajes y normas; reglas en el ámbito de la comunicación y éxito económico de los productos.

Todo lo anterior y sucintamente planteado sirva para contextualizar el juego competencial en que se desenvuelve el mercado del vino y, ya entrando al territorio nacional, para visualizar algunas tendencias de un mercado internacional que el país busca conquistar y otras que por imitación también pueden llegar a nuestro mercado local.

### **2. Algunos datos normativos y también contradictorios en el ámbito nacional y provincial**

Impulsado por una evidente importante demanda, la viticultura y la vitivinicultura crecen y generan recursos, fuentes de trabajo, sinergia, turismo e innovación. Y así como en Europa, en Argentina el Estado y los estados provinciales acompañan con elogios, medidas económicas y jurídicas y conceptos positivos este conjunto virtuoso que se presenta como un patrimonio también cultural. Saltando todos los antecedentes nacionales que se pueden recabar mejor en Diaz Araujo e Iuvaro, 2006, es al final de la década de los 50’ cuando con la ley 14.878 se inicia un camino para asegurar la calidad e iniciar la diferenciación, en primer término a través de la identificación de los vinos por su identificación de proveniencia.

En miras de promover la actividad, la ley 26.870 declaró al vino bebida nacional e impulsó la materialización del Plan Estratégico Vitivinícola 2020. La ley también se propone difundir las características culturales implicadas en la producción, elaboración y consumo del vino argentino y sus tradiciones así como promover el desarrollo de economías regionales a partir de acciones relacionadas con actividades de servicios vinculadas al sector vitivinícola.

En la misma sintonía y ante el éxito obtenido por otras provincias tradicionalmente productoras, la Provincia de Buenos Aires, con solo 162 has. de viñedos, la mayoría plantados luego de 2015, aprobó la marca “Vino Buenos Aires” a través de la ley 15.404. Esta ley es muy interesante no sólo porque se presenta, como pocas veces, anticipando una estrategia de desarrollo, sino por la cantidad de conceptos que se mencionan y utilizan a la hora de valorizar el vino en los ámbitos más especializados a nivel internacional y de los principales países productores.

Así la ley se presenta con el objetivo de crear un Régimen de Promoción e Incentivo de la industria vitivinícola. El proyecto original, incluía algunas medidas fiscales y de promoción que luego fueron eliminadas durante el trámite parlamentario. Entre tales medidas, se mencionaba la necesidad que el Estado Provincial priorizara la compra de productos vitivinícolas producidos en la Provincia; la obligación para las grandes superficies de comercialización (ley nacional 18.425) tengan que garantizar un 2% del espacio disponible en las góndolas destinadas a bebidas alcohólicas para vinos bonaerenses y una rebaja al 1,5% del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. También fue suprimida la propuesta de crear en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Centro Técnico Vitícola de la Provincia de Buenos Aires, propuesta que se presentaba interesante ante la poca difusión de la actividad y el poco conocimiento y experimentación de las prácticas y variedades en relación al suelo. Considérese, al respecto, que en los fundamentos del proyecto se hacía mención a cómo en período de regulación económica y establecimiento de cuotas de producción, la Provincia de Buenos Aires había quedado al margen de la producción por la preferencia otorgada por el Instituto Nacional de Vitivinicultura a las zonas con una tradición vocación vitivinícola. Así, serían funciones del Centro: a) Contribuir y promover al desarrollo de la investigación científica, técnica y tecnológica de la industria

vitivinícola; b) Contribuir al desarrollo de la producción, difusión y comercialización de los vinos y bebidas espirituosas de origen vínico producidos en la Provincia de Buenos Aires; c) Toda otra función que contribuye al desarrollo de los vinos y bebidas espirituosas de origen vínico producidos en la Provincia de Buenos Aires.

Al presentar las razones para la tutela la ley incluye aspectos de sostenibilidad “social, económica, productiva, ambiental y cultural”, en sintonía con las tendencias mundiales y las recientes innovaciones de la PAC y de distintas normativas (entre ellas la del vino sostenible italiano) que ligan el concepto de sostenibilidad a tres fases inescindibles y que deben realizarse conjuntamente, como son la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social.

La ley crea, en cambio, el Registro de Viñedos y Bodegas que podrán obtener los beneficios que se decidan e impulsa el aumento de superficie cultivada pero fundamentalmente a través del ofrecimiento de la marca y de algunas obligaciones previstas para el Poder Ejecutivo presentadas en modo menos concreto y que, de todos modos, dejan el impulso a cargo de los propios productores interesados. Así, éste podrá: a) Celebrar convenios con organismos públicos y privados relacionados con la producción vitivinícola a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal, a los efectos de promover, fomentar y proteger la producción de vinos y bebidas espirituosas de origen vínico; b) Determinar incentivos para la instalación de nuevos viñedos y bodegas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires (no serán ya fiscales porque la alícuota del Impuesto no puede reducirse sin ley); c) Brindar ayuda logística y asistencia técnica (sin la necesidad de crear un organismo específico) y económica a los productores vitivinícolas de la Provincia de Buenos Aires en lo que respecta a la inscripción, al envío de muestras y a la participación en premios y concursos nacionales e internacionales; d) Realizar campañas de difusión sobre la ubicación y las características productivas, recreativas y culturales de los viñedos y bodegas, así mismo deberá brindar información sobre catas y premios en los que participen productores vitivinícolas; como toda otra información que sea de relevancia para la industria vitivinícola bonaerense y e) Generar un sitio web administrado por la Autoridad de Aplicación

correspondiente, donde los viñedos y bodegas sumen información y material fotográfico actualizado. Por el momento la ley no ha sido reglamentada y sólo se ha determinado la autoridad de aplicación.

En sintonía con esta promoción y con las tendencias internacionales y de las provincias más tradicionales, ya se identifican los primeros caminos del vino bonaerenses, por ahora unos 10 en Chapadmalal, Sierra de la Ventana, Médanos, Tandil, Balcarce, entre otros) y en el pequeño terruño de donde provengo, toda una política de sostén y acompañamiento técnico por parte de colegas de la UNLP, han recuperado el tradicional cultivo del vino “de la Costa”.

Pero no todo es color borgoña.

La ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 5708, de noviembre de 2016, buscando regular la publicidad y promoción de la venta de bebidas alcohólicas en general y promover el consumo responsable de las mismas, así como tratando de reducir los daños sanitarios y sociales que produce el alcoholismo, prohibió toda publicidad de bebidas alcohólicas a través de cualquier tipo de anuncio en la vía pública. Exceptuando de dicha prohibición, los avisos que se limiten a enunciar la marca y/o logo del producto y que incluyan “ocupando como mínimo en un setenta y cinco por ciento del espacio publicitario” ciertos mensajes como “El consumo excesivo de alcohol es perjudicial para la salud”; “No bebas alcohol durante el embarazo”; “Si vas a conducir no tomes alcohol”; “El alcohol al volante mata”; “El consumo excesivo de alcohol causa cirrosis hepática”; “El consumo excesivo de alcohol causa enfermedades cardiovasculares”; “Tomar alcohol en exceso te acorta la vida”; “El consumo excesivo de alcohol predispone las relaciones sexuales no protegidas”; “El consumo excesivo de alcohol favorece la violencia y la violencia de género”.

También al respecto, nuestro territorio reedita las discusiones europeas entre salud por un lado y economía, desarrollo rural y tutela de las tradiciones por el otro. En tal sentido, desde inicio de este año 2023 la Unión Europea se ve envuelta en una áspera discusión entre Irlanda, que ha impuesto la obligación de leyendas vinculadas a la tutela de la salud para todas las bebidas alcohólicas y países del Mediterráneo y principalmente Italia, Francia y España que ven la medida como una provocación a sus intereses comerciales y poco infundadas desde el punto de vista científico (ver, entre tantas otras, la nota de Beatriz García

en Libre Mercado, online, del 15/2/23). La medida Irlandesa, de todos modos, contó con la anuencia de la Comisión Europea que dejó expirar el tiempo para pronunciarse y habría que profundizar más el nexo que este debate pueda tener con la autorización reciente para comercializar con el nombre de vino, un vino des-alcoholizado o parcialmente des-alcoholizado cuando por definición legal el vino es el producto obtenido de la fermentación alcohólica de uvas o mostos. Pero la disposición irlandesa se limita a estrictas advertencias de salud y no avanza sobre posibles efectos de comportamientos sexuales o de violencia de género como en el caso porteño. En concreto, se pide de indicar frases como “el consumo de alcohol causa enfermedades hepáticas” o “existe una relación directa entre alcohol y tumores”. Del otro lado, se sostiene que el vino también contiene sustancias que previenen enfermedades cardiovasculares y se cuestiona porqué no se discrimina entre distintas bebidas alcohólicas. La cuestión, seguramente, terminará en la Corte de Justicia Europea.

La ley porteña también prohibió toda forma de publicidad, promoción, patrocinio o financiación de actividades culturales, deportivas o educativas con acceso libre y gratuito, por parte de las marcas de bebidas alcohólicas. A su vez, determinó que los medios de comunicación oficiales de la Ciudad de Buenos Aires deben abstenerse de transmitir publicidad de bebidas alcohólicas.

La ley parece ser respuesta a una serie de consecuencias fatídicas producidas por distintos excesos en fiestas electrónicas en la noche porteña y habría tenido como detonante para pensar algunas soluciones una tragedia en particular ocurrida en abril de 2016 y en sus disposiciones da algunos pasos más adelante respecto de lo dispuesto en la ley nacional 24.788 de lucha contra el alcoholismo que ya había prohibido toda publicidad que no incluyera las leyendas: 'Beber con moderación' y 'Prohibida su venta a menores de 18 años'.

La oposición no tardó en aparecer y, entre tantas manifestaciones de políticos y de los representantes de los sectores y acciones, incluso judiciales, también se dijo que “La ley de la Ciudad de Buenos Aires perjudica a toda una industria, a las 7 provincias vitivinícolas y a todos sus actores” (dip. Alejandro Abraham, Unidiversidad, 8 de febrero de 2017). También se sostuvo que los excesos que llevan al alcoholismo dependen de otros consumos y que el vino en

su 93% es consumido en el ámbito familiar y un 7% restante en gastronomía (dip. Luis Borsani, misma nota).

A menos de dos meses de la publicación de la ley y en pleno período estivo, el Decreto Reglamentario 44/17 introdujo como excepción “aquellas publicidades que se desarrollen en el marco del artículo 3º de la Ley Nº 26.870 de Declaración del Vino como Bebida Nacional y aquellas publicidades que tengan por objeto promocionar eventos de degustación o cata, eventos y/o ferias gastronómicas, fiestas regionales y patronales, así como toda actividad que busque promocionar y difundir las características culturales asociadas a la producción, elaboración y consumo de productos con entidad regional y sus tradiciones”. Ello no obstante, la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), planteó judicialmente la constitucionalidad de la ley y de su decreto reglamentario. Para la COVIAR, es en Argentina, el único sitio donde el vino alcanzó el reconocimiento como bebida nacional y cree que la ley porteña equipara injustamente al vino con el resto de las bebidas alcohólicas desconociendo los atributos de la actividad en la generación de valor agregado y de 120 mil empleos directos, a la vez que proyecta a la Argentina al mundo conformando la identidad y cultura argentina. A su vez, le resulta incomprensible la decisión desde que CABA pretende posicionarse como capital gastronómica ([coviar.com.ar/ley-CABA/](http://coviar.com.ar/ley-CABA/)). Además de las posibles contradicciones con la ley nacional que designa al vino como bebida nacional se ha señalado que las prohibiciones de la norma local pueden ir demasiado más allá de la ley nacional 24.788 de lucha contra el alcoholismo.

Por su lado, la Cámara de la Industria Cervecera solicitó los mismos beneficios ([parabuenosaires.com](http://parabuenosaires.com) 28 de agosto de 2017).

En el campo de batalla entre intereses en juego, productores, consumidores y servicios vinculados, aparece otro dato normativo que no puede dejar de mencionarse y que, contradictoriamente, también viene de la jurisdicción porteña. La ley 6447 crea el “Distrito del Vino” para promover el desarrollo económico de un área geográfica de la Ciudad mediante el otorgamiento de beneficios impositivos a quienes realicen inversiones destinadas al desarrollo de espacios para llevar adelante actividades relacionadas al campo de la industria vitivinícola (art. 1). Quedan alcanzados como beneficiarios quienes se ocupen de

la distribución de vinos; las bodegas, vinotecas y cavas; los museos y exposiciones relacionadas al vino; los centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino; la administración de empresas vitivinícolas; y la comercialización mayorista y minorista de vino.

### 3. Conclusiones

La ponencia presenta, por un lado como contexto, las tendencias internacionales de consumo y como el vino motoriza, ante una demanda de alto nivel adquisitivo, una serie de sofisticadas estrategias de consumo que implican intervenciones técnicas y normativas en el ámbito productivo primario, es decir, en nuestro derecho agrario. Por otro lado, se introduce la cuestión de cómo esta tendencia y el volumen comercial que mueve impacta en “guerras” comerciales y jurídicas por la tutela de nombres, marcas, menciones tradicionales y otras estrategias de diferenciación, materia que daría para un tratamiento mucho más extenso con un sinnúmero de ejemplos y resoluciones jurídicas en distintos rincones del planeta.

Finalmente, se plantea un aspecto más particular relacionado con cómo, por un lado, el Estado argentino, como muchas provincias, incluso la de Buenos Aires que no es una tradicional productora vitivinícola, ven en este empuje comercial la necesidad de promover su efecto expansivo de la economía y del desarrollo regional y, por otro lado, cómo se introduce el debate desde un punto de vista de intereses sanitarios, de la necesidad de prevenir el consumo que, obviamente, puede afectar la expansión comercial descripta. La cuestión se presenta, en forma metafórica como una nueva “guerra” en la que por un lado se discute cuál tipo de bebida alcohólica pueda ser más o menos nociva (no pudiéndose dejar de observar que también tal discusión puede estar encubriendo una competencia comercial) y, por otro, una discusión entre jurisdicciones que producen vino y otras que, no haciéndolo, pueden concentrar más el foco en la tutela de los consumidores.

En este punto, el tema propone al jurista algunas cuestiones complejas relativas a la jerarquización de distintos intereses individuales pero también colectivos en juego y en contradicción y la necesidad de contar con el conocimiento científico e interdisciplinario lo más integrado y completo posible

y que consideren también el cómo y el cuánto del consumo ante el poco claro slogan del consumo responsable. En el caso de la ley porteña, parece que la existencia de la ley federal ha dado una vía de escape para excluir al vino y darle un tratamiento diferencial. En el caso de Europa, seguramente el tratamiento de la cuestión deberá ir más al problema de fondo y analizar la legitimidad, con fundamento en el efecto para la salud, que pueda tener un mensaje como el propuesto toda vez que para el sistema europeo las normas nacionales pueden excepcionalmente limitar o afectar la libre circulación basadas, entre otras, en criterios vinculados a la tutela de la salud. En definitiva, el debate recién comienza y seguramente de un lado y de otro, se promoverán estudios y definiciones científicas que se espera puedan acercar claridad y no banalización de la cuestión o incertidumbre para los consumidores y actores económicos.

### Bibliografía

Cristiani, E. (2019), “Dal vino biologico al vino sostenibile?”, *Rivista di Diritto Agroalimentare*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019-3, p.5.

Diaz Araujo, E. e Iuvaro, M. J. (2006), *Vitivinicultura y derecho*, Dunken, Buenos Aires.

Germanò, A., Rook Basile, E. e Lucifero, N. (2022), *Manuale di legislazione vitivinicola*, Giappichelli, Torino.

Pastorino, L.(2005), *La política europea de desarrollo rural sostenible: obstáculo o modelo para el Mercosur?*, AlMargen, La Plata.

Pastorino L. (2021), “Algunas claves de lectura para interpretar el Acuerdo UE – Mercosur en materia de indicaciones geográficas”, SAIJ (Sistema Argentino Informática Jurídica), 4/3/21, Id SAIJ: DACF210039.

## **Producción agraria, ambiente y mercado: el caso de la trufa negra**

---

**ROXANA BEATRIZ ROMERO**

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Universidad Nacional del Noroeste.

[rb\\_romero@hotmail.com](mailto:rb_romero@hotmail.com)

### **Resumen**

La trufa negra es un hongo micorrízico (simbionte mutualista) con fructificaciones subterráneas que vive asociada a árboles y arbustos nativos del sur de Europa (principalmente Francia, Italia y España). Las trufas son apreciadas en la gastronomía por sus características organolépticas únicas. Es un cultivo intensivo, de largo plazo, su producción requiere condiciones climáticas y de suelo particulares. La truficultura aparece como un cultivo alternativo y complementario a la producción local en provincias como Buenos Aires (Espartillar, Chillar), Tucumán, Rio Negro (Choele Choel y El Bolsón), Chubut y Santa Cruz (Los Antiguos). Muchas familias viven de esta actividad primaria y que sin dudas hay que potenciarlo, los productores a su vez van fomentando el conocimiento de los lugares, la cultura, el turismo, el gourmet como alternativas para el desarrollo de sus comunidades. El corse jurídico de esta producción es materia pendiente de profundización.

### **Palabras clave**

Ciclo biológico, truficultura, planificación, promoción.

### **Agricultural production, environment and market: the case of the black truffle**

#### **Abstract**

The black truffle is a mycorrhizal fungus (mutualistic symbiont) with underground fruiting that lives in association with trees and shrubs native to southern Europe (mainly France, Italy and Spain). Truffles are appreciated in

gastronomy for their unique organoleptic characteristics. It is an intensive, long-term crop, its production requires particular climatic and soil conditions. Truffle farming appears as an alternative and complementary crop to local production in provinces such as Buenos Aires (Espartillar, Chillar), Tucumán, Rio Negro (Choele Choel and El Bolsón), Chubut and Santa Cruz (Los Antiguos). Many families live from this primary activity and without a doubt it must be promoted, the producers in turn promote knowledge of places, culture, tourism, gourmet as alternatives for the development of their communities. The legal course of this production is a matter pending further investigation.

### Keywords

Biological cycle, triculture, planning, promotion

## 1. Introducción

La trufa negra (*tuber melanosporum vittad.*) es un hongo simbiote con fructificaciones subterráneas que vive asociada a árboles y arbustos, nativos del sur de Europa (principalmente Francia, Italia y España).

Desde el siglo XX, (fines de los años 80), la truficultura (cultivo de trufas) se ha expandido lentamente a otros continentes, existiendo trufas comerciales en América del Norte y del Sur, Nueva Zelanda, Australia, Israel y Sudáfrica, así como otros países de Europa.

La producción requiere condiciones climáticas y de suelo particulares y, se debe planificar el desarrollo de su cultivo ya que su producción es a largo plazo y con requerimientos ambientales específicos.

Las trufas son apreciadas en la gastronomía por sus características organolépticas únicas, permitiendo diseñar platos selectos y creativos.

La Argentina se convirtió en uno de los pocos países productores y exportadores de la trufa negra, nos preguntamos ¿cómo es la producción de trufas?, ¿cómo es el ciclo productivo?, condiciones del suelo, ¿cómo es la cosecha, la comercialización?, la política y legislación sobre este producto acompañan su desarrollo o todo es incertidumbre para el desarrollo de este diamante negro alimentario, su agregado de valor y ganancias adecuadas para quien/es laborea/n en el mismo, en tiempos actuales de vacilaciones, indecisiones e inseguridad?

## 2. Desarrollo

Los hongos hipogéos (muy probablemente las trufas del desierto de los géneros *Terfezia* y *Tirmania*) fueron consumidos en la antigüedad por mesopotámicos, egipcios, griegos y romanos. Siguiendo a Carolina Barroetaveña María Belén Pildain (2019) en la era del Renacimiento las trufas ganaron reputación en Italia y Francia; Ceccarelli escribió una monografía sobre el manejo de truffières salvajes en el año 1564; uno de los primeros intentos italianos y franceses de cultivo. Entre los siglos XVIII y XIX el consumo de trufas aumentó gracias a gourmets como Brillat Savarin (1755- 1826; abogado, político), incorporando el sentido del gusto a la cultura del placer visual, olfativo o auditivo, para que la gastronomía fuera considerada como un arte equivalente a la pintura o la música, alentando la difusión de la cosecha de trufas y el manejo de trufas salvajes. cultivo exitoso y comercial de trufa negra.

A principios de 1800, Josef Talon (Francia) siembra bellotas recolectadas debajo de robles que producían trufas. Auguste Rousseau difundió la técnica y se plantaron miles de hectáreas de robles, impulsada por las leyes francesas de reforestación de 1860 y 1882 y la expansión de las tierras agrícolas disponibles debido a la destrucción generalizada de los viñedos por la peste filoxera. En Italia, Mattiolo y Francolini también promovieron reforestaciones para aumentar la producción de trufas. De Bosredon, Chatin y Pradel escribieron monografías sobre la ecología y el cultivo de la trufa. Carlo Vittadini proporcionó las primeras descripciones morfológicas detalladas de muchos “tuber” y un sistema de clasificación (Barroetaveña y Pildain, 2019).

En el siglo XX, la producción francesa se redujo drásticamente, debido: a la despoblación rural causada por las dos guerras mundiales, éxodo de la población rural hacia la urbana, la densidad de masas forestales aumentó y gran parte del conocimiento empírico de los agricultores se perdió (Barroetaveña y Pildain, 2019).

En Italia, la disminución no fue tan severa y se limita a la primera mitad del siglo y al final de la década de 1960, el progreso en el cultivo de la trufa parecía detenido y en los albores de la década de 1970, se avanzaba con el descubrimiento de la naturaleza micorrízica de las trufas. Se probaron tres métodos para inocular plantas: técnica de planta madre, inoculación de micelios

(Chevalier, 1973), inoculación de esporas (investigadores del IPLA y el INRA desarrollaron la inoculación de plántulas con esporas en el vivero) convirtiéndose en el método de elección para la producción comercial de plantas.

Las plántulas inoculadas con “tuber melanosporum” se lanzaron al mercado en Francia en 1973, lo que aumentó considerablemente la actividad de las plantaciones y en Italia ganó impulso a partir de 1982. En ese momento, los productores de trufas francesas ya habían comenzado a asociarse, y el gobierno había establecido ayudas públicas para el establecimiento de plantaciones. España solo se involucró en el mercado internacional de trufas en la década de 1960, cuando las trufas salvajes de todo el país comenzaron a ser sistemáticamente buscadas y explotadas.

A mediados de la década de 1990, el cultivo de la trufa se hizo popular y tuvo un gran impulso no solo en Europa sino también en países no europeos siendo la “tuber melanosporum” la que más éxito ha tenido.

### 3. Aspectos relevantes

Este tipo de hongo, se desarrolla bajo tierra, entre diez y quince centímetros de profundidad, alcanzan de tres a doce centímetros de diámetro.

Entre las especies forestales a las que se asocian y se usan en cultivo de destacan los robles, el avellano y la encina (Morcillo, 2015). La producción de trufa es considerada un cultivo intensivo. se inicia con la forestación de árboles inoculados con el hongo de la trufa, procedimiento que se realiza en viveros especializados dedicados a la obtención de plantines trufados.

La truficultura, no busca el desarrollo, de la parte aérea del árbol, sino el trabajo es sobre lo que ocurre en sus raíces en relación con el crecimiento del hongo. Esto requiere de un manejo sostenido y específico que favorezca el establecimiento del hongo, su permanencia en las raíces y luego la formación de abundantes fructificaciones de buen tamaño y buenas características sanitarias.

La temporada de cosecha, se realiza en época invernal, se inicia a mediados de mayo y finaliza a mediados de septiembre. Para encontrar las trufas que crecen debajo de la tierra es imprescindible la ayuda de perros entrenados para tal fin. Luego se las extrae, con la denominada “pala trufera”, se las cepilla una a una bajo el agua para finalmente secarlas y clasificarlas de acuerdo a las

siguientes categorías: Extra: trufas de excelente calidad con forma homogénea, más bien redonda y aroma intenso. Primera: en maduración y aroma es igual que la extra, pero cambia el peso mínimo, puede ser de 10 gramos para arriba y su forma no es tan homogénea. Primera en trozos: trozos seleccionados que cumplen con todas las características de sabor y aroma de una trufa de primera. Segunda: este tipo de trufa suele tener forma irregular y algunas marcas de lo que significa su crecimiento bajo tierra.

La trufa tiene una vida útil de no más de 10 días, por eso, una vez clasificadas se almacenan refrigeradas a temperaturas de entre 1 y 4 °C para prolongar su vida útil y conservar sus propiedades.

En Argentina, la primera trufera se instaló en Espartillar, provincia de Buenos Aires (empresa Trufas del Nuevo Mundo), fundada en el año 2011. Un extenso bosque de robles, encinas y avellanos esconde en sus raíces un selecto ingrediente de la alta cocina, la Trufa Negra (*Tuber melanosporum* vitt.). Existen actualmente alrededor de 15 truferas diversificadas en provincia de Buenos Aires, Tucumán, Río Negro (Choele Choel y El Bolsón) y Santa Cruz (Los Antiguos), que han entrado recientemente en producción.

La truficultura aparece como una actividad de cultivo alternativo y complementario a la producción actual de otros productos. Siguiendo las enseñanzas del maestro Carroza quien logra enunciar la “ Teoría de la Agrariedad”, la cual incorpora una serie de elementos traducida en aquella actividad que se desarrolla incidiendo en el ciclo biológico vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas genéticas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos vegetales o animales, destinados al consumo directo, tal y como se producen en la naturaleza o bien sometidos a una o múltiples transformaciones. La actividad que estamos analizando es actividad agraria; la efectúa un sujeto, hombre o mujer, que incide en el ciclo biológico vegetal; esto implica que no se refiere a la producción espontánea sino a aquella que es producto del trabajo humano; surgiendo relaciones jurídicas de trabajo subordinado (ejemplo, peones) y de trabajo autónomo (pequeños, medianos y grandes productores, así como posibilidad de ocupación de los pueblos originarios).

Dicho trabajo se realiza fundamentalmente mediante el uso y aprovechamiento de las fuerzas genéticas (ejemplares de árboles, sus raíces) y de los recursos como agua, suelo, luz solar, sustancias componentes para la fertilidad del suelo que no son necesariamente vegetales y animales, entre otras, pero que son determinantes para la producción de la trufa. Por ello surgen, normativas interdisciplinarias que tocan aspectos de protección ambiental, las que se deben tomar en consideración al desarrollar la actividad trufera. También se deben tomar en consideración al hacer efectivas las relaciones jurídicas contractuales (de carácter horizontal y vertical) y relaciones jurídicas no contractuales, en ambos casos relativas al acceso al fundo y a la posibilidad de iniciar, desarrollar o finalizar las labores productivas y de las buenas prácticas vinculadas al uso del agua, suelo y demás componentes naturales y su aprovechamiento, entre otras.

La producción trufera está destinada al consumo directo o no, aprovechando de esa manera su potencial. Este factor es muy importante, ya que la actividad productiva se considera agraria, cuando se beneficia no solo a quien la produce sino además a otros sectores sociales que necesitan de dichos productos para satisfacer requerimientos de alimentación, y otros bienes. Este aspecto también tiene una connotación de orden económico porque comprende toda la cadena desde las etapas previas a la siembra o de la crianza de animales, hasta llegar a la mesa o a las manos del consumidor final, es decir que la actividad agrícola o pecuaria, de una u otra forma, debe impactar tanto socialmente como en el orden económico, propiciando la movilidad del mercado, pero que debe ser enfocado por los juristas sistemáticamente desde una visión de desarrollo sustentable e informado con principios de derechos humanos (Victoria, 2013).

Tal como se produce en la naturaleza o sometido a una o a múltiples transformaciones. El productor trufero lleva su producto al consumidor final, tal como surge de la cosecha o transformado. En muchos casos la labor de transformar y comercializar el producto la realiza el mismo productor.

En esta instancia es dable recordar que debe tenerse en cuenta la sustentabilidad, debe pensarse en un modelo de desarrollo que como señala Pastorino: 2009, parta del conocimiento cabal de la capacidad del ambiente, para

sostenerlo, sin agotar su capacidad de continuar sosteniéndolo en el tiempo, de la capacidad de carga, de la agotabilidad y limitaciones.

#### **4. Política y Legislación de la producción trufera**

El proceso de las trufas negras comienza con el plantado de encinas y robles europeos (*Quercus rubor*), en cuyas raíces previamente se implantaron las esporas de las trufas. Luego se espera de cuatro a siete años, y en pleno invierno se hacen las primeras cosechas. Esos árboles que normalmente tienen un gran crecimiento, se los poda en forma de cono invertido para que no crezcan demasiado y para que su energía la empleen en desarrollar raíces, permitiendo al mismo tiempo que los rayos del sol accedan a la base del árbol, cuidando que no las ataquen los enemigos naturales, como liebre u hormiga.

Conforme artículo 1254 del Código Alimentario Nacional con el nombre de Trufas o Criadillas de tierra, se entiende el producto constituido por el aparato esporígeno de diversos hongos que se desarrollan bajo tierra. Deben venderse escrupulosamente lavadas y cepilladas, indicándose en el rótulo si se trata de Trufas negras (maduras), negro violetas, blancas o grises (incompletamente maduras) y el lugar de recolección.

El costo de la trufa negra, es alto, un kilo puede llegar a oscilar entre US\$2.500 y US\$3.000 dependiendo del momento del año en el que se comercializa.

Los países productores son España, Italia y Francia. España es el mayor productor mundial mientras que Francia se ubica como el país más consumidor, pero, estos tres países han experimentado una caída en la cosecha de trufas negras por diversos motivos: reducción de bosques, cambios en el suelo y también climáticos: la trufa europea sufrió durante las últimas décadas a causa de veranos más calientes y menos precipitación. El desarrollo normativo lo tenemos a través de la ESTÁNDAR CEPE FFV-53 en materia de comercialización y control calidad comercial de TRUFAS - EDICIÓN 2016.-

La producción nacional de las trufas negras mira en primer lugar al mercado de la Unión Europea donde hoy se consumen en invierno alrededor de 40 toneladas anuales promedio, cantidad que resulta insuficiente para la gran demanda que existe en la actualidad. No obstante, el mercado local espera la

oportunidad de probar este producto y al mismo tiempo, surgen nuevos mercados como Oceanía y Asia.

Si tenemos en cuenta que, la actividad trufera, es una actividad agraria, en esta instancia es interesante recordar las ideas de Pastorino en cuanto a que toda actividad agraria se ha visto modificada y redimensionada en el último tiempo por la cuestión ambiental, el deterioro de los recursos naturales se ha hecho visible en la actividad agraria, analizar la actividad agraria en general, pero bajo el paradigma de la tutela ambiental que surge del artículo 41 de la Constitución Nacional.

La producción trufera ha recibido un fuerte apoyo desde Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), donde se realizaron análisis microbiológicos, asistencia técnica para la obtención del certificado apto nutricional con el fin de registrar el producto en el Registro Nacional de Productos Alimentarios (RNPA). También se trabajó en la elaboración de su etiquetado nutricional y en el “layout” de su planta de elaboración. Actualmente se están desarrollando trufas liofilizadas, es decir, bajo el proceso de deshidratación por frío usado para conservar el alimento perecedero.

La exportación de trufas debe hacerse por vía aérea, ya que debe consumirse dentro de los 10 días de haberse recolectado, y se tiene que acondicionar en forma correspondiente para que el producto conserve sus propiedades, se envasan a un vacío parcial, con papel absorbente en cajas refrigeradas validadas por el INTI que aseguran su temperatura por 72 hs.

Es interesante destacar que la empresa (Trufas del Nuevo Mundo) pionera en esta producción, se encorseta con la norma IRAM 323-2010 Inocuidad Alimentaria HACCP-24.-

No debemos descuidar el aspecto sanitario de esta actividad. La truficultura es una actividad con unas características propias que le aportan una serie de peculiaridades en relación a la gestión de plagas. En primer lugar, la propia biología y ecología del hongo, que implica una visión global, que debe comprender no sólo el hongo, sino la planta simbiote y el ambiente que lo rodea. Pero también hay otros factores precisos a tener en cuenta para gestionar una plantación trufera, el marco legal en relación a dicho manejo y al comercio de

planta forestal que marcarán las directrices a seguir para llevar a cabo el control de plagas y enfermedades.

Es por ello que por Resolución 670/2002 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) se aprueba el "Procedimiento Específico para la Cuarentena Post-entrada de plantas micorrizadas", que se aplicará al material de propagación asexual que ingrese al país, de plantas de determinados géneros destinados a la producción de trufas.

El procedimiento se aplicara al material de propagación asexual que ingrese al país, de plantas de los géneros de Fagus, Cedrus, Pinus, Quercus, Corylus, Abies, entre otros, micorrizadas con hongos como Tuber melanosporum, Tuber uncinatum, Suillus collinitus, Pisolithus tinctorius, Rhizopogon rubecens, Laccaria laccata, L. bicolor, Hebeloma crustuliniforme, destinadas a la producción de trufas, en los casos en que los importadores opten por una cuarentena post-entrada reducida, con verificación de viveros.

Asimismo, se debe tener presente la normativa sobre el sistema de sellos y advertencias nutricionales. Ley N° 27.642 Promoción de la alimentación saludable y su Decreto reglamentario 151/22; Disposición ANMAT N° 2673/22. Creación del Sistema de sellos y advertencias nutricionales; Disposición ANMAT N° 6924/22 - Publicidad, promoción y/o patrocinio dirigida al público; Resolución Conjunta 7/2022 - Declaración del rotulado nutricional frontal en el CAA.

Es interesante destacar, los aportes de la Universidad, en esta actividad trufera lograda a través de la Dirección de Gestión Sustentable de la Secretaría de Relaciones Institucionales, la Universidad Nacional de La Plata en la firma de un convenio específico con una empresa trufera en cuanto a la asistencia técnica y transferencia de tecnología, intercambio de material académico y recursos humanos, en el marco de los programas a cargo de dicha Dirección, como lo es la "Promoción de Buenas Prácticas en la Producción" y "La Bioeconomía como motor del desarrollo". (Convenio entre la UNLP y Trufas del Nuevo Mundo S.A., 2022).

Cobra importancia señalar el redimensionamiento de esta actividad agraria, en aquellos lugares en que se desarrolla la misma y donde los eventos culturales como la Fiesta de la Trufa Negra, constituyen una simbiosis muy particular; la existencia de una retribución del producto al territorio a través de

la valorización económica de aquel, del fortalecimiento del propio mercado, de la generación de puestos de trabajo y del impulso dado al desarrollo de otras actividades económicas o que, simplemente, aprovechan las externalidades del producto típico, incluido el turismo, ya que muchos lugares son conocidos a través de sus productos que gozan a veces, de una reputación mayor que el territorio mismo, lo que reaviva un turismo gastronómico. Una sinergia, en fin, entre los distintos elementos del territorio: ambiente, historia, cultura, paisaje, que lleva a lo que Marie Christine Piatti llamo la emancipación de los hombres de un terruño por ellos mismos (Pastorino, 2013).

Para acompañar lo referenciado se ha presentado en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, dos proyectos de ley, la del Sr. Diputado Quetglas Fabio José, ( 2834-D-2023) que tiene por objeto declarar a la localidad de Espartillar, partido de Saavedra, provincia de Buenos Aires, como Capital Nacional de la Trufa Negra y la otra es de la Sra Diputada Margarita Rosa Stolbizer (2250-D-2023) que pretende declarar a la localidad de Chillar, Partido de Azul, Provincia de Buenos Aires como “Capital Nacional de la Trufa”.

Y a nivel provincia de Buenos Aires, contamos con el proyecto de ley del Sr Diputado Dr Emiliano Balbin ( Expediente 2335-/22-23) que tiene por objeto declarar fiesta provincial a la Fiesta de la Trufa Negra (TRUFAR) que se lleva a cabo anualmente en el mes de junio en la localidad de Espartillar, partido de Saavedra, provincia de Buenos Aires.

En torno a esta actividad principal, se planifican y agregan otras actividades recreativas complementarias tanto culturales como en la naturaleza o paisaje circundante.

Tener presente las disposiciones de la Ley Nacional N° 27.324 (Régimen de Promoción de los Pueblos Rurales Turísticos).

### **5. Algunas aproximaciones conclusivas**

La producción trufera argentina, comenzó a expandirse en la última década y en la actualidad existen alrededor de 15 emprendimientos dedicados a esta actividad.

Nuestro país tiene una matriz exportadora agrícola. Pero la producción de alimentos de valor agregado como lo es la producción de trufas, es una oportunidad para mostrar las capacidades del país.

Por tratarse de un cultivo de largo plazo y con requerimientos ambientales específicos, existe aún mucho nicho comercial para ocupar, y Argentina puede ofrecer cosecha contra temporada al hemisferio norte, donde están los mayores consumidores.

Otra oportunidad es ofrecer cosecha certificada y sin trufas contaminantes, dado que no existen en nuestra región otras trufas similares a “ tüber melanosporum” que puedan colonizar los árboles.

Es importante el producir sin contaminar, hacerlo sustentablemente. La actividad trufera, es muy rentable en pequeñas superficies, pero demanda mucho trabajo de mantenimiento.

Que los productores sean escuchados, sean apoyados por las autoridades provinciales y municipales a través de una planificación y gestión de los recursos necesarios para tal fin, con el escaso ropaje de protección jurídica y de incentivo vigente, posicionándonos, como uno de los pocos países productores y exportadores de la trufa negra, de América del Sur, intentando revalorizar , de esa forma, las economías regionales y donde el Estado, la Universidad y la Sociedad, revaloricen la trufficultura a la luz del Derecho Agrario.

### Bibliografía

- Barroetaveña, C., Pildain, M.B. (2019) *Trufas en Argentina Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP). CONICET – CIEFAP-UNPSJB*
- Morcillo, M., Sánchez, M., Vilanova, X. (2015). *Cultivar Trufas, una Realidad en Expansión*
- Pastorino, L.F. (2013). *Calidad territorial como instrumento para la valorización de los productos y el desarrollo rural de los pueblos: entre la libertad comercial y proteccionismo.* UNLP
- Pastorino L. F. (2009) *Derecho Agrario Argentino.* Abeledo Perrot.
- Victoria, M. A.. (2013) *Una mirada a los Agronegocios desde los derechos de segunda y tercera generación.* Los agronegocios constituyen un concepto multidisciplinario, abarca varias fases, algunas exceden el marco del Derecho

## Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Agrario. El Trabajo está formulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Impacto transversal de los Derechos Humanos en el Derecho Agrario. Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León del 29 al 30 de julio del 2013. UNAN-LEÓN. 2013. Editorial Universitaria. UNAN-LEÓN.

### Link

[https://www.argentina.gob.ar/inti/pymes-exportan/alimentos-y-](https://www.argentina.gob.ar/inti/pymes-exportan/alimentos-y-bebidas/alimentos-premiun/edicion-7-diciembre-2020/trufas-del-nuevo)

[bebidas/alimentos-premiun/edicion-7-diciembre-2020/trufas-del-nuevo](https://www.argentina.gob.ar/inti/pymes-exportan/alimentos-premiun/edicion-7-diciembre-2020/trufas-del-nuevo)

[https://unlp.edu.ar/institucional/ambiente/gestion-sustentable/convenio-entre-](https://unlp.edu.ar/institucional/ambiente/gestion-sustentable/convenio-entre-la-unlp-y-trufas-del-nuevo-mundo-s-a-16285-21285/)

[la-unlp-y-trufas-del-nuevo-mundo-s-a-16285-21285/](https://unlp.edu.ar/institucional/ambiente/gestion-sustentable/convenio-entre-la-unlp-y-trufas-del-nuevo-mundo-s-a-16285-21285/)

<https://comercioyjusticia.info/negocios/avanza-fideicomiso-de-trufas-negras-en-el-pais/>

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-670-2002-76974/texto>

# La ley ovina N° 25422 y su adhesión en la Provincia de Santa Fe a través de la ley N° 12483- Antecedentes y perspectivas

---

**JUAN JOSE STAFFIERI**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Rosario  
[juanjosestaffieri@gmail.com](mailto:juanjosestaffieri@gmail.com)

## **Resumen**

Esta ponencia titulada “La Ley Ovina N° 25422 y su adhesión en la Provincia de Santa Fe a través de la Ley N° 12483/08- Antecedentes y Perspectivas”, pretende ilustrar al lector sobre los orígenes de nuestras majadas ovinas, su trayectoria en nuestro País hasta llegar a la sanción de la Ley N° 25422 y su modificatoria Ley N° 27646 legislación muy importante en la materia ya que por primera vez se dio en un cuerpo legal una estructura tendiente a promover el desarrollo de los ovinos en nuestro territorio. La referida Ley es una Ley de adhesión por parte de las Provincias por lo que en la presente ponencia se menciona especialmente la Adhesión de la Provincia de Santa Fe, su “Plan Ovino Provincial” y las perspectivas a partir del mismo.

## **Palabras claves**

Ovino, legislación, adhesión provincial.

## **The sheep Law N° 25422 and its adoption in the Province of Santa Fe through law N° 12483/08 – Background and Perspectives**

### **Abstract**

This presentation, titled “The sheep Law N° 25422 and its adoption in the Province of Santa Fe through Law N° 12483/08- Background and Perspectives”, aims to enlighten the reader about the origins of our sheep herds, their journey in our country until the enactment of Law 25422 and its amending Law 27646.

This legislation is highly significant in the field as it represents the first legal framework aimed at promoting the development of our sheeping territory. The mentioned law is an adherence law by the provinces, and therefore, this presentation specifically addresses the adherence of the province of Santa Fe, its “Provincial sheep plan “ and the perspectives arising from it.

### Keywords

Sheep's, law, provincial adhesion.

## 1. Antecedentes

En América no existían ovinos antes de la llegada de los conquistadores españoles quienes los introdujeron al continente. En el siglo XVI Juan Nuñez del Prado introduce desde Perú los primeros ovinos a Tucumán, que por su destino incierto se cree que ejercieron poca influencia posterior.

Hacia 1573 Juan de Garay lleva desde el Río de la Plata los primeros ejemplares al Litoral. En 1587 Juan Torres de Vera y Aragón trajo desde el Perú 4.000 ovejas que fueron diseminadas entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, y Corrientes.

Hacia fines del siglo XVI se produjeron varias entradas de ovinos al territorio argentino por el norte y también por el Río de la Plata, coincidiendo con la fundación de las principales ciudades. A la región de Cuyo fueron introducidas desde Chile por los nativos Huarpes en el año 1561 y a la Patagonia llegaron recién en 1703 llevados por el jesuita Van der Meeren hasta los alrededores del lago Nahuel Huapi.

Encontrando buenas condiciones para su subsistencia, se reprodujeron sin trabas durante dos siglos y medio, adaptándose a las características del clima y el suelo donde se desarrollaron, dando origen a los denominados animales “criollos”, que son la base para la actual ganadería ovina.

Nos encontramos con dos situaciones por un lado el ganado ovino resulto en principio poco atractivo para los ganaderos ya que el consumo de su carne no se justificaba por la abundancia de carne vacuna, por otra parte a pesar de la gran diversidad de regiones, situaciones climáticas y variaciones ambientales adonde fueron llevados estos ovinos manifestaron una gran capacidad de

adaptación lo que se manifestó en pocos años en un considerable aumento de los rebaños en gran parte gracias a la riqueza genética suficiente.

El origen genético de los ovinos que iniciaron la formación de la población argentina de ovinos criollos fueron las ovejas denominadas Churras y Montañesas Españolas y algunos pocos ejemplares del tipo Merino, que se embarcaron hacia América durante los primeros años de la conquista española . Debido a la heterogeneidad de la población de ovinos y como consecuencia de los apareamientos libres se generó una enorme variabilidad fenotípica, muy difícil de clasificar en tipos bien definidos. Sin embargo, Juan Manuel de Rosas, en su libro “ Instrucciones a los mayordomos de Estancia” (1819) señala que: “ Las ovejas pampas y criollas son diferentes”, indicando así la existencia de dos variedades, la primera descendiente del Merino Español y la segunda de las ovejas Churras o montañesas.

La variedad “criolla” prevalecía en el Noroeste donde existía la industria casera del tejido y la oveja “pampa” en la región Litoral . Según Helman se podría diferenciar un tercer tipo de ovino, con tendencia marcada al policerismo ( presencia de más de dos cuernos), llamadas “chilenas” por su origen o “capitanas” por la característica de su cornamenta. Para Mandrini (1987) las Pampas eran de mejor calidad porque eran los animales “adoptados” y criados por los indígenas de origen mapuche, cuya cultura textil los hacía conocedores de lana e hilados y por lo tanto sabían seleccionar sus animales, en cambio los criollos eran manejados por los colonizadores que no tenían muchos conocimientos sobre la crianza de las ovejas. De ahí que tampoco seleccionaban los mejores ejemplares para mejorar la genética.

Durante la época colonial en Buenos Aires y en toda la región pampeana se utilizaban más los vacunos que los lanares, aunque los productos que se obtenían de esos últimos eran numerosos y de gran utilidad como por ejemplo la grasa para la fabricación de velas y jabones, los cuernos para preparar pergaminos, y la carne para consumo familiar.

La oveja criolla se explotaba en forma marginal hasta la década de 1850 en que por la Guerra de Secesión Norteamericana, se crea una mayor demanda de lana de Europa por la imposibilidad de importar algodón del sur de U.S.A, es

cuando se desencadena un cambio radical en el sector ovino en la Argentina hacia la producción de lana.

En 1855 ya normalizado el comercio internacional comienza una etapa con importantes importaciones de reproductores ovinos que alcanza su punto mas alto en 1865 acelerando el proceso de absorción de las ovejas criollas y provocando su desaparición definitiva de la región pampeana .

Este proceso se conoce como la “merinización” de la población ovina que coincidió con un favorable impacto de la producción lanera en la economía. De este modo los volúmenes de lana exportados en 1865 ascendieron a 40.000 toneladas siendo Bélgica el principal comprador siendo el stock ovino en esos momentos de 40.000.000 de cabezas.

Hacia fines del siglo XIX, con la incorporación del alambrado en las explotaciones agropecuarias la producción ovina en la región pampeana se fue especializando, formándose dos grandes grupos, uno de majadas generales dedicado a la producción de lana y carne, y el otro al manejo de planteles para la obtención de reproductores mejorados (cabañas). Diversos factores ambientales influyeron sobre la baja productividad de la raza Merino en la región pampeana (sarna, inundaciones, etc) lo cuál provoco la desmerinización de la región pampeana y su paulatino reemplazo por la raza Lincoln que fue introducida desde Inglaterra. La raza Merino lentamente fue trasladada a otras regiones como la Mesopotania y la Patagonia.

La demanda de carne ovina en el mercado internacional y el desarrollo de la industria frigorífica favorecieron el crecimiento de la raza Lincoln y sus cruzas en la zona pampeana debido a su aptitud cárnica.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX se produjo un leve descenso de la producción ovina en la zona pampeana. Contrariamente durante ese período, la región patagónica se consolido como la principal zona ovina del país.

En años sucesivos se realizaron nuevas importaciones, entre 1935 y 1938 se genero un gran entusiasmo que provocó la introducción de ovejas y carneros desde Sajonia, Estados Unidos, Francia y España. Este proceso disminuyo su intensidad desde 1939 hasta 1945 debido a los bloqueos comerciales anglo-franceses.

Podemos observar de acuerdo a lo muy brevemente descripto que a través de este proceso histórico se produjeron distintos cambios en la estructura racial de la majada ovina nacional, donde la población ovina criolla fue ocupando paulatinamente un menor lugar en cuanto a número de animales, pero de gran importancia para la economía y para la situación social de los pequeños productores del noroeste argentino.

### **2. Problemática del sector ovino nacional**

La producción ovina Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX se constituyó en la actividad agropecuaria más rentable y en el motor del acelerado proceso de acumulación capitalista. El principal producto de exportación era la lana, actividad que insertó al País en el mercado mundial, esa producción se desarrollaba principalmente en la Provincia de Buenos Aires. La actividad era dependiente de los precios internacionales, cuando éstos se modificaron la carne ovina cobró importancia, siendo posible la exportación de carnes congeladas debido al desarrollo de la industria frigorífica. . Hasta 1898 la exportación de reses ovinas fue mayor que la de reses vacunas.

Es así que al período desde 1880 a 1930 se lo denominó “años de oro” existía una gran demanda de lana, cuero y luego de carne congelada, los precios de estos productos eran altos y el acceso a los mercados europeos era posible. Posteriormente la ganadería vacuna comenzó a ocupar un lugar importante junto a la agricultura. Desplazando estas dos actividades a la ovina hacia otras regiones del país, principalmente la patagónica.

De tener el ganado ovino un pico de 56 millones a partir de 1963 el número de cabezas comenzó a tener un marcado descenso llegando hacia la década del 80 a aproximadamente 28 millones de cabezas.

Diversos factores provocaron esta disminución sobre todo a nivel internacional con diversas crisis y por el otro a la prohibición del ingreso tanto de la carne ovina como de la lana al Reino Unido que era en aquella época nuestro principal comprador.

La lana encontró otros mercados sobre todo China y Rusia sin embargo no ocurrió lo mismo con la carne.

La denominada “crisis ovina” en la década de los 90 tuvo en la Argentina varios orígenes, pero el principal fue la caída abrupta de los precios internacionales de la lana luego del colapso del sistema de precios de sostén implementado por Australia hasta 1989. A esto debemos agregar como causante de la reducción del stock ovino con el aumento relativo de la rentabilidad de la agricultura que desplazó al ovino de la pradera pampeana y la paridad cambiaria desfavorable para la exportación. A estos procesos podemos sumarle otros factores como en la Patagonia las consecuencias de procesos de desertificación acentuados por períodos de sequía en donde hubo políticas como el “crédito de reconversión ovina” para palear la desertificación, política que fracasó endeudándose los medianos productores, nevadas intensas en los años 1994/95 provocaron grandes mortandades de ovinos y la tremenda erupción del volcán Hudson (1991) cuya ceniza cubrió gran parte del norte de Santa Cruz.

### **3. Ley N° 25.422:**

Esta ley fue sancionada el 4 de abril de 2001 y promulgada de hecho el 27 de abril de 2001, llamada “Régimen para la recuperación de la ganadería ovina”, la misma fue no derogada pero si modificada por la Ley N° 27.646 sancionada el 15 de noviembre de 2021. En su Capítulo 1ero de la Ley N° 25.422 se establecen los “Alcances del régimen” instituyéndose en su artículo 1ero un régimen para la Promoción, Desarrollo y Consolidación de la Ganadería Ovina y de Llamas. Dicho régimen, como reza el referido artículo que fue modificado por la Ley N° 27.646 estará destinado al desarrollo sostenido de la producción, la transformación y la comercialización de la ganadería y sus productos derivados, a través de la actualización permanente, modernización e innovación de los sistemas productivos, fomentando el desarrollo sostenible de sus potencialidades, el incremento del agregado de valor y la integración horizontal y vertical de todos los eslabones de la cadena, el desarrollo regional y el carácter federal del presente Régimen, la radicación de la población en el medio rural y la ocupación del territorio.” El art. 2º sustituido por la Ley N° 27.646 detalla cuales son las actividades prioritarias relacionadas con la ganadería ovina y de llamas comprendidas en el régimen procurando la mejora de la calidad de la producción y los procesos de agregado de valor en todos los eslabones de la cadena.

Fundamentalmente esta ley y su modificatoria propugna entre sus objetivos: 1° Aumento de ingresos netos y valor agregado, 2° Desarrollo de recursos humanos, 3° Mejora del status sanitario de las majadas, 4° Aumento de la facturación global del sector, 5° Conservar y mejorar los recursos naturales involucrados, 6° Mejora en la calidad de todos los procesos y fundamentalmente aumentar el stock ovino nacional.

Se estableció en la exposición de motivos de la Ley como “estrategias” 1ero Disponer del financiamiento adecuado y asegurado por Ley a fin de permitir el proceso de planificación a mediano y largo plazo. 2do Elaboración de planes y programas provinciales que provean un adecuado marco conceptual que guíe la ejecución de los fondos, 3ero Participación directa de los productores en los procesos claves: planificación y control de gestión, 4to Descentralización de la operatoria, permitiendo la adhesión de las Provincias a esta ley y sus beneficios. 5to Articulación entre actores relevantes, 6to Flexibilidad de la operatoria para atender correctamente las variadas necesidades del productor ovino en las distintas regiones del país y 7mo Estimular el asociativismo y las formas de integración.

En cuanto a los fondos podemos decir que durante los primeros 10 años de gestión el Estado Nacional aportó 20 millones de pesos anuales. Luego a través de la Ley 26.680 el Fondo se prorrogó por 10 años más y el monto mínimo a aportar se ajustó a 80 millones de pesos anuales, más los recuperos de la cobranza de los aportes reintegrables otorgados.

Se establece expresamente en su art.4to que serán beneficiarios del presente régimen las personas humanas, jurídicas, sociedades de hecho y sucesiones indivisas que realicen actividades acordes al objetivo de la Ley y que cumplan con los requisitos de su reglamentación, según reza la norma.

Cataloga a las distintas personas o sociedades que intervienen en la cadena de comercialización en productores y productoras, transformadores que elaboren a través de la materia prima, productos derivados o destinados a la concreción de los objetivos previstos en la Ley, y comercializadores a quienes comercialicen las materias primas o productos manufacturados relacionados con los objetivos de la Ley.

La Autoridad de Aplicación de la presente Ley será el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación o quién lo reemplace en sus funciones.

El artículo 22 establece expresamente que el Régimen establecido en la Ley será de aplicación en las provincias que adhieran expresamente al mismo. Es decir, es una Ley de adhesión como lo es nuestra Ley de Defensa Forestal N° 13273

Se determinan los pasos que deberán seguir las provincias que se acojan al régimen de la ley como así también los beneficios que recibirán ante tal adhesión.

En su artículo 21 expresamente dice que “Las disposiciones de la Ley (N° 27646) deberán interpretarse en el sentido de la continuidad del Régimen instituido originariamente en la Ley 25.422 y posteriormente prorrogado en la Ley 26.680 con sus demás normas modificatorias, complementarias y reglamentarias.

#### **4. Adhesión de la provincia de Santa Fe**

Corresponde destacar que desde el 2008 el Ministerio de la Producción de Santa Fe ha desarrollado acciones de promoción de la actividad ovina, estando adherida a la Ley Nacional N° 25422, Ley Ovina, por Ley N° 12483 y su reglamentación según decreto 0469/07, habiendo asignado números Proyectos tales como, inicio de la actividad, ampliación de majadas, infraestructura, aguadas, galpones alambrados, mejoramiento genético, además se llevaron adelante actividades de diagnóstico del sector, capacitación, asistencia a pequeños productores, ensayos de experimentación adaptativa, promoción de carnes entre otras. Por otra parte con fondos Provinciales se trabajó en forma paralela capacitando a técnicos y productores, y se promovió la comercialización minorista de carne trozada bajo el protocolo neozelandés.

Esta situación se ve fortalecida aún por la capacidad diferente del territorio santafesino para producir distintas categorías de hacienda ovina (cría recría, engorde) y variada oferta alimenticia para su desarrollo. No obstante la heterogeneidad de las majadas santafesinas no genera una oferta de corderos de

calidad, por tal motivo la demanda de corderos para engorde se extiende fuera del territorio provincial.

la posibilidad de contar con líneas de crédito aliviaría esta situación tanto en la adquisición de categorías de recría como en algunos para compra de vientres y reproductores con el fin de que produzcan sus propios corderos pesados.

La creación de un Proyecto Ovino Santafesino pretende la consolidación de un modelo equitativo, integrado y sostenible de producción, transformación y comercialización de productos y subproductos ovinos de calidad, que a partir de sus demandas generen procesos de ordenamiento y asociación de pequeños y medianos productores santafesinos.

El mismo apunta a favorecer los siguientes temas:

- a) Proponer el ordenamiento territorial, control, fomento y fiscalización de la actividad, buscando el ingreso al circuito legal de la actividad, lograr salas de faena en donde se cumplan con las exigencias de ASSAL, cruzamiento de datos, censo ganadero y estadísticas.
- b) Aumentar el stock, mediante la eficiencia productiva para lo cual se pondrá suma atención y capacitación al manejo de rodeo, la sanidad y el mejoramiento genético de las majadas.
- c) Adaptación de nuevas razas ovinas en relación a las zonas productivas de la Provincia
- d) La promoción de carne ovina santafesina de calidad con marca identificatoria propia como “Producto de mi Tierra”.
- e) Apoyo al desarrollo de las cabañas ovinas con producción de animales altamente competitivos para la promoción y venta de vientres.
- f) Lograr la producción y consumo de carne ovina durante todo el año, y no en forma estacional , etc etc.

Recientemente tres cabañas ovinas de Venado Tuerto han iniciado tratativas a fin de instalar un frigorífico destinado a la faena del stock ovino lo que nos habla a las claras del interés que está cobrando su comercialización.

## 5. Conclusión

Recientemente la economía del sector ovino se ha visto beneficiada por la mejora de los precios internacionales de la lana e internamente por la relación cambiaria que favorece la exportación, así como por la Ley de fomento para la “Recuperación de la Ganadería Ovina” (Ley 25422/02) mencionada en esta ponencia.

Esta ley fue diseñada con participación de los productores, los gobiernos provinciales, los legisladores y la ex SAGPyA consistiendo su principal objetivo en establecer una política de transformación.

Consideramos que el dictado de esta Ley Nacional N° 25422 y su modificatoria ley N° 27646 fue un avance muy importante a fin de incentivar y apuntalar este sector.

Numerosas provincias se han adherido a esta normativa destacándose entre otras Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (como reza su normativa de adhesión la Ley 547) por señalar algunas.

Las majadas están en sus diversas variedades de razas, la nobleza del animal, no se puede discutir en cuanto al aprovechamiento del mismo, la variedad de nuestros suelos y clima favorece su aclimatación solo falta como en muchos otros estamentos de nuestro querido País una política coherente que brinde al productor una tranquilidad de que su inversión será redituable con reglas claras, créditos blandos fáciles de obtener y por supuesto con la ayuda siempre necesaria de nuestro Creador que nos brinde buenos climas a fin de que las majadas prosperen y sean para nuestra Patria una fuente mas de divisas tan necesarias en estos tiempos.

### **Bibliografía**

Carrazoni. (1997). *Vista de Producción ovina extensiva en la Patagonia Austral*.

Helman, M. (1953). *Cría y exportación de Ovinos*. Ateneo.

Legislación Ovina

Ley N° 25422 y su modificatoria -Comentario Adhesión Prov de Santa Fe Ley N° 12487- Comentario.

# La provincia de Santa Fe avanza en un sistema para certificar a los productores del sector carne libre de deforestación

---

**LUIS ALBINO FRANCISCO FACCIANO**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Rosario  
[Lfaccian@unr.edu.ar](mailto:Lfaccian@unr.edu.ar)

## Resumen

Es sabido que uno de los principales problemas ambientales planetarios es el de la deforestación. El aumento de la población mundial, sumado a un saludable aumento de los ingresos en algunos países en desarrollo, ha como contrapartida incrementado el consumo de carne vacuna en un 7% entre 2015 y 2020. A su vez, se ha verificado una clara relación entre el consumo de los países europeos -especialmente de soja y carne vacuna- y varios de los llamados “Frentes de Deforestación”. Por tal razón la Unión Europea dictó el Reglamento 2023/1115, cuyo objetivo es impedir la comercialización en la misma de algunas materias primas y productos, cuando estén asociados a la deforestación y la degradación forestal. En este trabajo se analizan las medidas adoptadas en la provincia de Santa Fe, Argentina, para la producción certificada de carnes y cueros libres de deforestación, y de esa manera poder encuadrarse en las nuevas exigencias del mercado.

## Palabras claves

Deforestación, ganadería sostenible, provincia de Santa Fe.

## Santa Fe advances in a system to certify producers in the meat sector free of deforestation

## Abstract

Deforestation is clearly one of the main global environmental problems. The increase of the world population, together with a healthy increase in income in

some developing countries, had a corresponding rise in beef consumption by 7% between 2015 and 2020. At the same time, it has been identified a clear connection between European countries consumption – particularly soy and beef – and a number of so-called ‘deforestation fronts’. For this reason, European Union issued Regulation (EU) 2023/1115, which aims at preventing marketing of some raw material and commodities when these are associated with deforestation and forest degradation. This paper analyzes this issue and actions taken in Santa Fe province, Argentina, for a certified production of meat and leather free of deforestation, to fit within new market demands.

Keywords

Deforestation, sustainable livestock, province of Santa Fe.

## 1. Introducción

El aumento de la población mundial conduce a un mayor consumo y demanda de alimentos, lo que da lugar a la expansión de la agricultura comercial y la ganadería intensiva. Estos factores ejercen una fuerte presión sobre los recursos naturales a nivel mundial, especialmente los bosques y otros ecosistemas, los Informes del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), muestran una clara relación entre el consumo de los países europeos - especialmente de soja y carne vacuna- y varios de los principales “[Frentes de Deforestación](#)” como el Cerrado y el Amazonas en Brasil y el [Gran Chaco](#) en Argentina y Paraguay. En las últimas dos décadas, la producción de soja y carne vacuna han sido los principales impulsores de la deforestación en la región chaqueña, y las proyecciones muestran que la producción de estos *commodities* continuará impulsando la deforestación en la región. La demanda de carne vacuna ha aumentado en todo el mundo, impulsada por el aumento de los ingresos en Asia-Pacífico, así como en Oriente Medio y África. Entre 2015 y 2020, el consumo mundial de carne vacuna aumentó un 7% debido al aumento de los ingresos en China y otros países en desarrollo, así como al crecimiento de la población mundial. (Fundacion Vida Silvestre Argentina, 2021).

Enmarcado dentro de la lucha contra este problema ambiental global, el 29 de junio entró en vigor el nuevo Reglamento U.E. 2023/1115, cuyo objetivo es impedir la comercialización en el mercado de la Unión Europea (UE) de

algunas materias primas y productos cuando estén asociados a la deforestación y la degradación forestal, como así también la exportación aquellos desde la Unión (Pigrau Solé, 2023).

Su fundamento básico es entonces, evitar la deforestación y la degradación forestal, premisa fundamental dentro de la preservación del ambiente y la consecución de los principios del desarrollo sustentable.

Por otra parte, puntualizamos que esta medida se enmarca dentro de la normativa de derecho público del derecho agrario regulador de la Intervención del Estado en la agricultura.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que los alcances que se le dé a su aplicación, pueden convertirla, total o parcialmente, en barreras para-arancelarias a las que la U.E. es tan proclive.

De cualquier modo, se observa una intención de nuestro país de afrontar seriamente la cuestión. La provincia de Santa Fe ha avanzado en la instrumentación de herramientas para garantizar la producción de carnes y cueros libres de deforestación, constituyéndose así en la primera provincia en contar con un instrumento público de este tipo.

En esta ponencia nos referiremos primeramente a la normativa de marras de la U.E y luego a las acciones en el plano interno.

## **2. El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo**

El Reglamento, en el punto 1) de sus Considerandos, señala que “Los bosques aportan una gran variedad de beneficios ambientales, económicos y sociales, incluidos la madera y los productos forestales distintos de la madera, y prestan servicios medioambientales esenciales para la humanidad, ya que albergan la mayor parte de la biodiversidad terrestre de nuestro planeta”. Remarca sus funciones ecosistémicas, su contribución contra el cambio climático, en la protección de las aguas y los suelos, en la prevención de la desertificación, en su participación en el sustento e ingresos de un tercio de la población mundial, siendo el medio básico de subsistencia de las poblaciones más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y comunidades locales. Señala asimismo que la deforestación y la degradación forestal provocan la reducción de sumideros

esenciales de carbono, para puntualizar que “la deforestación y la degradación forestal también provocan un aumento de la probabilidad de contactos entre animales silvestres, animales de granja y seres humanos, incrementándose con ello el riesgo de propagación de nuevas enfermedades, epidemias y pandemias”, relacionándola con la crisis sanitaria vivida por la humanidad en el 2020.

En el punto 6) señala que “el consumo de la Unión es un factor sumamente importante de la deforestación y degradación forestal en todo el mundo. La evaluación de impacto del presente Reglamento estimó que, sin una intervención reguladora adecuada, el consumo y la producción en la Unión, por sí solos, de seis materias primas (ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, soja y madera) harían que de aquí a 2030 la deforestación aumentase aproximadamente 248 000 hectáreas cada año.”

En los restantes 84 puntos del “Considerando” efectúa un desarrollo meduloso de los peligros de la deforestación y de la degradación forestal, de la importancia de crear un Observatorio de la UE para la deforestación y factores asociados, asimismo señala que el 30 % de la deforestación es legal y la necesidad de establecer una interfaz electrónica interoperable que permita la transferencia automática de datos. Recalca la necesidad de evaluar el riesgo de deforestación y degradación de los países o parte de ellos, efectuando muchas otras minuciosas puntualizaciones, como así también explicando los fundamentos y respaldo legal de su sanción, y pasos futuros a seguir.

En función de todo eso, en su parte resolutive el Reglamento establece normas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la U.E., así como a la exportación desde la Unión, de los que denomina productos pertinentes, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera, con el fin de: a) reducir al mínimo la contribución de la Unión a la deforestación y la degradación forestal en todo el mundo y así contribuir a reducir la deforestación mundial; b) reducir la contribución de la Unión a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial.

Es importante el inc. 13) del art. 2º (de las definiciones o glosario) respecto a que se entiende por “libre de deforestación”: a) los productos

pertinentes que contengan materias primas pertinentes, o hayan sido alimentados o elaborados con ellas, producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020 y b) en el caso de los productos pertinentes que contengan madera o hayan sido elaborados con madera, que la madera se haya aprovechado del bosque sin provocar su degradación después del 31 de diciembre de 2020. Es decir que se pone una fecha límite hacia atrás, respecto a las zonas que puedan considerarse deforestadas o degradadas.

La norma se aplicará para seis materias primas: ganado bovino, cacao, café, caucho, palma aceitera, soja y madera (“materias pertinentes”). Y también incluye un conjunto de productos derivados (“Productos pertinentes”), entre ellos la carne de bovino fresca, refrigerada o congelada, el hígado y otros despojos (serían las achuras), su sangre y conserva; el cuero en crudo, curtido o preparado; el papel impreso, el aceite de palma, la harina de soja, el chocolate, los muebles, los neumáticos y las prendas de vestir de caucho vulcanizado. Establece que los operadores y comerciantes, antes de introducir productos en la UE, comercializarlos o exportarlos, deben presentar una declaración de diligencia debida que certifique que estén libres de deforestación y hayan sido producidos de conformidad con la legislación del país de producción. Para ello, tendrán que aportar información y documentos relevantes, incluida la geolocalización de todas las parcelas de terreno donde se produjeron las materias primas que contiene el producto o que se han empleado para su elaboración, así como la fecha o intervalo temporal de producción (Pigrau Solé, 2023).

Considera “bosque” a las tierras superiores a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una fracción de cabida cubierta superior al 10 %, o con árboles capaces de alcanzar esa altura in situ; queda excluida la tierra destinada a un uso predominantemente agrario o urbano. Acá existe discordancia con lo que se considera tal en nuestro país<sup>5</sup>.

Prohíbe (art. 3º) introducir al mercado, comercializar o exportar materias y productos “pertinentes” que no estén libres de deforestación; que no hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de

---

<sup>5</sup> En cambio, de acuerdo con la definición de la Resolución N° 230/12 de COFEMA, se establecen los siguiente parámetros: o extensión superficial: 0,5 ha o cobertura de copa: 20% o altura: 3 m.

producción y que no estén amparados por una declaración de diligencia debida (D.D.D.).

Luego (art. 4º) se establecen una serie de obligaciones para los operadores (toda persona física o jurídica que, en el transcurso de una actividad comercial, introduce los productos pertinentes en el mercado de la U.E. o los exporta) y comerciantes (toda persona de la cadena de suministro distinta del operador que, en el transcurso de una actividad comercial, comercializa los productos pertinentes), en cabeza de los cuales recae inicialmente todo el sistema derivado del Reglamento bajo análisis.

Previamente a la introducción en el mercado de la UE o a la exportación de los llamados productos pertinentes, los operadores deben presentar una declaración de Diligencia Debida, sobre la cual se basa el sistema de control. El art. 8º se refiere a la misma, estableciendo que: 1. Antes de introducir en el mercado productos pertinentes o antes de exportarlos, los operadores ejercerán la diligencia debida con respecto a todos los productos pertinentes suministrados por cada proveedor. 2. La diligencia debida incluirá lo siguiente: a) la recopilación de la información, los datos y los documentos necesarios para cumplir los requisitos de información (artículo 9); b) las medidas de evaluación del riesgo (artículo 10) y c) las medidas de reducción del riesgo (artículo 11).

Cabe señalar que los operadores que sean pymes no estarán obligados a ejercer la diligencia debida respecto a productos contenidos en otros productos pertinentes o elaborados a partir de éstos, y respecto a los cuales ya se haya ejercido la misma. (art 4. Inc.8).

Los estados miembros de la U.E. designarán una o varias autoridades competentes como responsables de las obligaciones derivadas del Reglamento y deberán realizar controles en su territorio para determinar si los operadores y comerciantes de la UE cumplen con lo dispuesto en el mismo.

En los artículos 23, 24 y 25 se establecen medidas provisionales inmediatas cuando se detecten posibles incumplimientos, medidas correctoras en caso de incumplimiento y sanciones a las infracciones, respectivamente, cuyo tratamiento excede los alcances del presente trabajo.

El artículo 29 establece un sistema de tres niveles para la evaluación del riesgo que debe efectuar la Comisión : a) «riesgo alto»: países o partes de estos

respecto a los que la evaluación ha detectado un riesgo elevado de producir materias primas pertinentes para las que los productos pertinentes no cumplen lo dispuesto en el artículo 3, b) «riesgo bajo»: países o partes de estos respecto a los que la evaluación concluye que existen garantías suficientes de que son excepcionales los casos de producción en dichos países, o en partes de estos, de materias primas pertinentes para las que los productos pertinentes no cumplen lo dispuesto en el artículo 3 y c) «riesgo estándar»: países o partes de estos que no pertenecen a la categoría de «riesgo alto» ni a la de «riesgo bajo». Inicialmente todos los países están en un nivel de riesgo estándar. La clasificación se basará principalmente en los siguientes criterios de evaluación: a) índice de deforestación y degradación forestal, b) índice de expansión de las tierras agrarias asociadas a las materias primas pertinentes; c) tendencias de producción de las materias primas pertinentes y productos pertinentes, debiendo publicarse la lista a más tardar el 30 de diciembre de 2024.

Luego de este breve y parcial pantallazo del Reglamento UE 2023/1115, nos referiremos a las disposiciones tomadas en la provincia de Santa Fe, con relación a sus efectos en la misma.

### **3. Programa Santa Fe “Proceso Verificado”**

Ante este nuevo escenario, la Argentina como productora y proveedora de alimentos, importantísima a nivel mundial, se encuentra con una gran oportunidad para reposicionarse en los mercados y colocar a sus sistemas productivos en una posición de ventaja, ya que es uno de los pocos países que puede contar con sistemas confiables de monitoreo de las cadenas de suministro y así, certificar la posibilidad de proveer productos cárnicos libres de deforestación. Para esto es necesario articular los sistemas de información existentes y promover la trazabilidad sanitaria y ambiental como política de estado. (Ambito, 2022).

La provincia de Santa Fe, con el apoyo de Fundación Vida Silvestre Argentina, viene impulsando un sistema de trazabilidad que verifica establecimientos agropecuarios libres de deforestación, cruzando información provista por herramientas existentes que monitorean la trazabilidad animal y ambiental en la provincia (Comunicarse, 2023)

Para contextualizar la cuestión, cabe señalar que en la provincia existen 1.747.059 Has. de bosque nativo, lo que representa el 14 % del territorio, como surge del nuevo plan del Ordenamiento de los mismos, que se está confeccionado desde el año 2019, en cumplimiento de las exigencias de la ley 26.339 de presupuestos mínimos de protección de dicho recurso. Del mismo, el 22% está en categoría I, de muy alto valor de conservación (rojo) y el 78 % en categoría II, de mediano valor de conservación (amarillo)<sup>6</sup>.

Respecto al tema de este trabajo, la provincia ha lanzado un programa interministerial denominado “Santa Fe Proceso Verificado” (*“Santa fe process verified”*) instrumentado inicialmente por el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático y el de Producción, Ciencia y Técnica (Resol. MPCyT 755 y Resol MMayCC 340, ambas vigentes desde el 3 de julio de 2023). Actualmente se cuenta con la colaboración del Ministerio de Economía, a través del Servicio de Catastro e Información Territorial (SDIC), que suministra el Catastro Provincial y su información cartográfica.

El objetivo del programa es “promover y contribuir al desarrollo y crecimiento sostenible del sector agropecuario en la Provincia de Santa Fe apoyando la transición hacia una economía baja en carbono, eficiente en recursos y más circular, a fin de aumentar la competitividad de los productos santafesinos en el mercado internacional”.

El Ing Agrónomo Fernando Aiello (director de Bosques dependiente del MMayCC S.Fe) nos explica que desde el área de ambiente se compendiaron tres capas de información: 1º) la de la última versión del mapa de bosques del Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo; 2º) la segunda capa de información espacial es la de Áreas quemadas del 2021, que es un producto provincial, vectorial/espacial, que se elaboró para toda la provincia y 3º) los SATD, Servicio de alerta temprana de deforestación, es una herramienta que monitorea la pérdida de bosque nativo de forma continua, a través de procesos automatizados basados en imágenes satelitales, que es administrado por el Ministerio de

---

<sup>6</sup> Conforme al plano anterior, aún vigente, aprobado por decreto n° 3464/2019, que reformó la cartografía original del 2013, las Superficie por Categoría de conservación son Amarillo: 1.369.374,55 has. Rojo: 372.687,55 has., Total 1.742.062,1 ha

Ambiente y Desarrollo Sostenible de Nación como Autoridad Nacional de la Ley de Bosques. Esas son las tres fuentes de información utilizadas, superpuestas.

Una vez que se compendia eso, se lo cruza con los límites de todas las partidas inmobiliarias rurales que suministra el catastro provincial. Cuando una determinada partida inmobiliaria sobre el área de Bosque Nativo tiene más de un (1) SATD, y/o más de cinco (5) hectáreas el SADT, se considera deforestación. Un sólo SADT de menos de cinco (5) hectáreas no se considera deforestación. Se toma este criterio porque a veces el productor interviene una parte del bosque muy pequeña y recibe un SADT y una notificación. Si ante eso se detiene, no es reincidente. Ahora bien, cuando después del primer SADT recibe otro, ya está avisado, se considera reincidente y ya es considerado deforestación. Los primeros supuestos tienen que ver con esto entonces, la cantidad de SADT que recibe, que tienen que ser más de uno (1) y abarcar más de cinco (5) hectáreas).

En segundo término, se controla que las áreas quemadas no hayan afectado bosques categoría roja (I). En estos casos la tolerancia es cero (0), ni una (1) hectárea, 0.

Y lo tercero, en el caso de que el bosque sea de categoría amarilla (II), puede haber afectado hasta el diez (10) % del área predial, o sea, las áreas quemadas superpuestas sobre el mapa de bosques, sólo si es categoría amarilla, pueden representar hasta el diez (10) % del área del predio completo (no del bosque).

Esos son los supuestos que se cruzan con el catastro provincial. En base a esos supuestos, el resultado es que cada Partida Inmobiliaria. queda afectada por un atributo, que puede ser “0” o “1”, de libre deforestación o con deforestación, respectivamente.

Los requisitos que deben cumplir los establecimientos agropecuarios para que los animales que provengan de los mismos puedan recibir el Certificado Atributo “Carne y cuero bovino libre de deforestación de la Provincia de Santa Fe” de la provincia son: • Libre de deforestación ilegal (Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo provincial), • Cumplimiento regulación de fuego provincial (2021), • Cero deforestaciones a partir de diciembre 2020.

Hay casos en que los animales han nacido, se han criado y se han engordado en el mismo establecimiento, pero en muchos otros, algunas o todas

las etapas han transcurrido en distintos establecimientos, todos los cuales deben ser analizados para la expedición del certificado. Es decir que se garantiza la trazabilidad animal y ambiental de un lote o tropa de animales determinada.

Cada vez que un frigorífico está por faenar una tropa que tiene por destino la U.E. u otros que solicitan la certificación, se analizan si los animales provienen de partidas inmobiliarias que tenían certificado positivo o no. Por lo que se expresa en el párrafo anterior, se analiza la partida inmobiliaria de los establecimientos por los que han pasado cada uno de ellos. Si alguno de los vacunos que componen una tropa en algún momento de su vida han pasado por un establecimiento que tenía certificado negativo se la rechaza completa. Todo esto, sumado a la cantidad de movimientos y faenas diarias, hace necesario que el procedimiento funcione muy aceitadamente, porque si requiere un constante accionar humano para el control, esto lo haría de cumplimiento imposible. Por tal razón se está trabajando para lograr su competencia automatización.

Este programa fue presentado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, en Argentina, y el Componente 2 de AL-INVEST Verde<sup>7</sup> como la segunda fase de la acción conjunta para la sostenibilidad de la cadena de valor de la carne bovina y el cuero. Mediante esta acción, se desarrollará la estrategia provincial de un sistema público de trazabilidad y certificación de carne bovina y cuero libre de deforestación, como hemos explicado brevemente, y se diseñará un plan de incentivos para que los actores de la cadena se sumen a este sistema. Esta colaboración se inició a finales de 2022, antes de la aprobación del Reglamento UE 2023/1115, con el fin de consolidar la inserción de la provincia en las cadenas de suministro sostenible a escala global y posicionar su producción en el mercado internacional, al agregar valor a sus productos. (AL-INVEST Verde, 26 de julio de 2023).

#### 4. Conclusión

No podemos dejar de reflexionar que nos encontramos, una vez más, en una situación de tensión entre libertad de mercado y protección del ambiente,

---

<sup>7</sup> AL-INVEST Verde es un programa de la Unión Europea (UE) cuyo principal objetivo es promover el crecimiento sostenible y la creación de empleo en América Latina, apoyando la transición hacia una economía baja en carbono, eficiente en recursos y más circular.

en base a los diversos intereses que tienen los países productores y los países consumidores.

Sin embargo, entendemos que es posible lograr una síntesis entre ambas posiciones para evitar que este Reglamento se convierta en una nueva medida para-arancelaria y que, por el contrario, sea un impulso más hacia una producción ganadera sustentable.

Ante la nueva normativa de la Unión Europea respecto a las exigencias de carne libre de deforestación, consideramos que Argentina se encuentra en condiciones de adaptarse a la misma y mejorar su posición como exportador de carnes. Los sistemas de trazabilidad y control existentes permiten la implementación de programas de certificación de carnes que cumplan esos requisitos.

La Provincia de Santa Fe mediante el programa de certificación de carne y cuero libre de deforestación “Proceso Verificado” es pionera en el avance de la trazabilidad y la certificación. Es deseable que esto se replique en las restantes provincias y se unifiquen criterios a nivel nacional, para que el sistema de trazabilidad y certificación sean eficaces, siendo fundamental el papel que jugará el SENASA, que ya se encuentra abocado a esta tarea.

### **Bibliografía**

Aiello, F. (2023). Conferencia dentro de las Jornadas “Reglamento UE 2023/1115 sobre libre de deforestación o degradación forestal”. Santa Fe, 05/09/23 (apuntes del autor del presente artículo)

ALL-INVEST Verde (2023). Avances para reforzar la ganadería sostenible en Santa Fe, Argentina”. Recuperado de <https://alinvest-verde.eu/es/es/avances-para-reforzar-la-ganaderia-sostenible-en-santa-fe-argentina/>

Ambito. (2022). ¿Argentina puede producir y exportar carne libre de deforestación y conversión?”. Publicado el 10/10/2022 y recuperado de <https://www.ambito.com/campo/carne/argentina-puede-producir-y-exportar-libre-deforestacion-y-conversion-n5552184>

Comunicarse. (2023). “Santa Fe impulsa la verificación de la producción agropecuaria libre de deforestación”. Publicado el 24/08/23 y recuperado de

<https://www.comunicarseweb.com/noticia/santa-fe-impulsa-la-verificacion-de-la-produccion-agropecuaria-libre-de-deforestacion>

Ferrer, G. (2023). Conferencia dentro de las Jornadas “Reglamento UE 2023/1115 sobre libre de deforestación o degradación forestal”. Santa Fe, 05/09/23 (apuntes del autor del presente artículo).

Fundación Vida Silvestre. (2021). “Argentina tiene una oportunidad única de lograr cadenas de suministros libres de deforestación y conversión”. Publicado el 13/07/21 y recuperado de <https://www.vidasilvestre.org.ar/?22161/trazabilidad>  
Gobierno de Santa Fe. “Santa Fe anunció medidas para la trazabilidad de su producción de alimentos”. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/278632/>

Hiba, J. (2023). “Santa Fe hace punta en la trazabilidad de la cadena de la carne ante nuevas exigencias ambientales”, en Aires de Santa Fe, publicado el 26/07/2023 y recuperado de <https://www.airedesantafe.com.ar/jorgelina-hiba/santa-fe-hace-punta-la-trazabilidad-la-cadena-la-carne-nuevas-exigencias-ambientales-n492172>

Pigrau Solé, A. (2023). “El nuevo reglamento de la UE para impedir el comercio de productos provenientes de la deforestación”. Publicado en The Conversation el 26/06/23 y recuperado de <https://theconversation.com/el-nuevo-reglamento-de-la-ue-para-impedir-el-comercio-de-productos-provenientes-de-la-deforestacion-208237>

Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, publicado en el Diario Oficial de la U.E. el 09/06/23 (L150/206), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>  
S.R.R., “Santa Fe: lanzan un proyecto de producción de carne "libre de deforestación". <https://ruralrosario.org/detalle/14265/Santa-Fe-lanzan-un-proyecto-de-produccion-de-carne-libre-de-deforestacion.html>

## **Perros y Ovinos: Conflictos y armonía en su régimen de protección jurídica**

---

**BEATRIZ PUPPO HATCHONDO**

**LUIS ALBERTO TEALDE ZAPATA**

Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay)

Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE)

Facultad de Derecho y Ciencias Humanas (UCU)

beatrizpuppo@estudiogp.com

luis\_tealde@hotmail.com

### **Resumen**

El presente artículo versa sobre el aparente conflicto en la aplicación de la normativa referente a perros en el Uruguay. Esto es, el artículo 125 del Código Rural con la ley de Bienestar Animal; se analizara desde el punto de vista jurídico agrario, la configuración de la norma de autotutela en la defensa de la producción nacional y su desarrollo en el Uruguay.

### **Palabras claves**

Política agraria, autotutela, perros, ovinos, defensa, albergues, castraciones.

### **Dogs and Sheep: Conflicts and harmony in their legal protection regime**

#### **Abstract**

This article deals with the apparent conflict in the application of the regulations regarding dogs in Uruguay. That is, article 125 of the Rural Code with the Animal Welfare Law. The law configuration of self-protection in the defense of national production and its development in Uruguay will be analyzed from the agrarian legal point of view.

#### **Keywords**

Agrarian policy, self-protection, dogs, sheep, defense, shelters, castrations.

## 1. Introducción

En el territorio oriental existen aproximadamente 2 millones de perros, entendiendo la Organización Mundial de la Salud que no más de un perro cada diez habitantes es lo aconsejable, siendo la población del Uruguay algo más de tres millones, correspondería tener un máximo de 330.000 caninos. Es así, que existen seis veces más de lo sugerido, muchos de ellos sobreviviendo en condiciones inadecuadas, en su mayoría sueltos, y sin un propietario responsable que responda por su guarda.

Lo descripto, trae aparejado consigo, que un gran porcentaje de estos habite en la vía pública, siendo causa de enfermedades como es la leishmaniasis, generen siniestros de tránsito, y con su ingreso a los establecimientos rurales (muchas veces con hambre) provoquen diversos daños en ovinos, incluso su muerte.

Como efecto de estos hechos, tenemos productores afectados, no solo patrimonialmente, sino emocional y anímicamente, viendo diezmada su producción, provocando incluso la huida del sector, haciendo frente a la dualidad de si salir a cuidar su majada en la noche o liquidar la producción, un lujo que el país no puede permitirse.

Por lo cual, el problema planteado de facto, no admite dilaciones y ambigüedades en cuanto a la respuesta jurídica.

## 2. Régimen jurídico

### a. Código Rural

En el año 1942 entró en vigencia el Código Rural redactado por Daniel García Acevedo, quién acuña el concepto de establecimiento rural como eje central de la política agraria nacional, es así que lo define el art 283 como *(...)toda propiedad inmueble que, situada fuera de los ejidos, y en su falta, de los arrabales de las ciudades, pueblos o villas, se destine o pueda destinarse a la cría, mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra, sin perjuicio de lo mucho que se ha discutido en doctrina respecto a su naturaleza jurídica, indiscutible es que, es condición necesaria para la aplicación de la norma mencionada.*

El codificador, pretendía que a partir de la noción del establecimiento rural se creara una unidad de cuenta y se regularan sus vínculos; es así que le otorga al productor rural una herramienta eficaz y efectiva en defensa de su producción. Dicha producción es cuestión de interés para el país, dando nacimiento a los llamados “*frutos del país*”.

Atento a ello, por las características propias de la producción, así como la lejanía de los centros poblados, el tortuoso acceso a la justicia, y la inmediatez necesaria, se regulan situaciones de autotutela. Esto es, cuando el productor puede impartir justicia por mano propia (si cumplen con los requisitos establecidos en la norma), sin recurrir a un tercero.

Es así que el artículo 125 del Código Rural vigente dispone el derecho “*(...) de matar los perros ajenos que encuentren en sus poblaciones o cerca de sus ganados, cuando aquellos no acompañen o sigan a sus dueños, o cuando acompañándolos, se les separen para hacer daño o mezclarse con los ganados y molestarlos*”.

Expliquemos esto, si el titular de un establecimiento rural, encontrare dentro de éste, un perro propio o ajeno que produzca daño al ganado o lo moleste mezclándose con estos últimos, tiene derecho a darle muerte, utilizando a tal fin, el medio que entienda óptimo para su sacrificio.

### **b. Ley de protección, bienestar y tenencia de animales**

Con la sanción de la ley 18.471 promulgada el 27 de marzo de 2009, de bienestar animal se configuró un nuevo marco normativo en cuanto a la tenencia responsable de animales; la misma tiene por fin la protección de estos en su vida y bienestar.

Asimismo, se regulan en su capítulo segundo las obligaciones y derechos de los tenedores, entre los cuales resaltamos el literal B del artículo 12, que reza en su numeral 3, como excepción a la prohibición de dar muerte a un animal la circunstancia de que *el animal represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales*, y el literal C que establece la prohibición expresa de *dar muerte a un animal, por medio de envenenamiento, ahorcamiento, u otros procedimientos que le ocasionen sufrimientos innecesarios o una agonía prolongada, a excepción del empleo de plaguicidas o productos similares usados*

*para combatir plagas domesticas o agrícolas que se utilicen de conformidad con la normativa aplicable al caso.*

Esta norma fue reglamentada originariamente por el decreto del Poder Ejecutivo número 62/014 publicado en el Diario Oficial el 21 de marzo de 2014, que en su derogado artículo 30 estipuló que todo tenedor a cualquier título de un animal de compañía debería cumplir diversas normas de responsabilidad social entre la cual se destacaba: *Los animales que hayan protagonizado ataques a ganado en zonas rurales y aquellos que hayan provocado mordeduras o lesiones a personas u otros animales en todo el territorio nacional, serán registrados en la CONAHOBA (Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal) como "Peligrosos", en cuyo caso el tenedor responsable, sin perjuicio de lo establecido en el Código Rural al respecto, será sancionado de acuerdo a lo previsto en el Artículo 22 de la ley 18471. Las sanciones indicadas precedentemente se aplicarán aún si el animal fuese sacrificado en el momento de los hechos o con posterioridad a los mismos. Los perros que ataquen animales de renta en los predios ganaderos, se considerarán incurso en el Artículo 12, Literal B, Números 1) y 3) de la Ley 18.471 por lo que el responsable del predio podrá disponer el sacrificio de los animales que hayan protagonizado los ataques. Dichos sacrificios podrán realizarse únicamente dentro del predio del damnificado y deberá ajustarse a lo establecidos en el Código Rural, Capítulo X artículo 125. Se prohíbe expresamente la utilización a tales fines de trampas de cebo o el envenenamiento de los animales.*

De esta manera, a pesar de que el bien tutelado difiere del consagrado en el Código Rural, ya que traslada el epicentro de protección, desde la producción nacional al bienestar animal, el mismo deja de manifiesto la forma por la cual no se puede dar muerte al mismo, situación no contemplada en el Código Rural. Es así que, reconoce de forma expresa la vigencia del Código Rural, pero encausa la forma de sacrificar al mismo, en aras de su muerte digna.

A pesar de su armonía con el régimen del Código Rural, esta norma fue derogada *in totum* por el Decreto 204/017 de fecha 31 de julio de 2017, actualmente en vigencia, aportando más dudas que certezas al tema.

Hasta este momento, no existían ambigüedades; la norma de autotutela respecto a perros invasores continuaba vigente *in totum*, y lo legislado en la Ley

de Bienestar Animal, con la salvedad de la forma del sacrificio del animal en aras de culminar con su vida.

El decreto actualmente vigente 204/017 en su art 21 prevé el sacrificio de perros en las causales previstas por el artículo 12 de la ley de bienestar animal (dentro de las que se encuentra el numeral 3 transcrito en el presente trabajo); lo que no colide con lo establecido en el mencionado 125 del Código Rural. Sin embargo, incorpora un “Plan de Resocialización bajo responsabilidad de un técnico especialista”, en caso que el tenedor manifestara la oposición al sacrificio del animal que represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales.

### **c. Conflictos de los regímenes**

El Código Rural regula en su artículo 125 el supuesto de perros que ingresan a establecimientos rurales solos y que causan un daño al ganado o se mezclan con ellos molestándolos, consagrando una norma de autotutela a favor del productor rural para solucionar de forma inmediata esta situación a través del sacrificio del animal.

Asimismo, la ley 18.471, limita al productor rural en la forma de sacrificar a los perros, no derogando ni expresa ni tácitamente lo regulado en el Código Rural. Con la misma postura el decreto vigente 204/017 reglamenta la ley, no remitiendo de forma expresa al Código Rural como si lo hiciera el decreto anterior 62/014; incorporando un nuevo supuesto de hecho no regulado por el Código Rural. Esto es, cuando se identifica al perro que dañó o molestó al ganado, y a su tenedor, con posterioridad al hecho acaecido y además fuera del establecimiento, si éste planteara una oposición al sacrificio, presentando a tales efectos un plan de resocialización para el animal atacante.

Es así que, no existe tal pugna entre los diferentes regímenes relacionados a la tenencia de animales y responsabilidad por los daños que causan.

Concomitantemente, la presunta oposición entre las condiciones para sacrificar al perro entre los compendios normativos no es tal; en el Código Rural se exige que el animal cause *daño o mezclarse con los ganados y molestarlos*, si esto se cumple, el productor puede sacrificarlo. En tanto, en la Ley de Bienestar Animal la condición es que *represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales* para que dicho productor pueda sacrificarlo.

Explicamos esto, por daño se puede entender el detrimento, menoscabo, o molestia causado a otro (el productor rural) en su patrimonio o en su persona; en tanto, la molestia se puede definir como la pérdida de la tranquilidad y el bienestar del ganado en su entorno. Asimismo, la amenaza, se define como una posible causa de riesgo o perjuicio para el ganado del establecimiento; en tanto, siendo el peligro grave y cierto la concreción de la amenaza que podría llevar a la muerte del ganado.

En definitiva, no son conceptos antagónicos los de daño y molestia, con los de amenaza y peligro grave y cierto, sino que son progresivos desde una amenaza, pasando por la molestia, materializándose en un peligro grave y cierto, culminando en el daño efectivo.

### **d. Aventurándonos en la búsqueda de la solución**

Con la sanción de la Ley número 19.889 “Ley de Urgente Consideración (LUC)” promulgada el 9 de julio de 2020, en la redacción dada por la ley 19.924 del 18 de diciembre del mismo año, se declara de interés general en el marco de la ley de Bienestar Animal analizada, la creación de un “Programa Nacional de Control Reproductivo”, con la finalidad de practicar obligatoriamente las esterilizaciones de las especies de animales domésticos, tanto hembras como machos. Asimismo, todo animal esterilizado deberá ser identificado mediante microchip y registrado en el Registro Nacional de Animales de Compañía (RENAC).

Como herramientas para llevar a cabo esta política agraria, se crearán Centros de Control Reproductivo y el Programa Nacional de Albergues.

En esta misma línea, el decreto 57/2023 de fecha 17 de febrero de 2023 reglamenta estas disposiciones, reglamenta las herramientas creadas, para procurar mantener el control y equilibrio poblacional de canes (así como también de gatos).

En efecto, con la reglamentación de la LUC se alcanza el objetivo de individualizar a los caninos con sus tenedores, debiendo ser estos últimos responsables, y de esta forma aplicar soluciones a la problemática asociada a la población existente de perros, estableciendo la obligación de castración y chipeo de la población canina nacional. Esta política pública, permite avanzar en la sensibilidad social del tema y en la aplicación de los objetivos legislados. Es así

como, sin menoscabar el derecho de unos animales sobre otros, se mancomunan esfuerzos para alcanzar un efectivo bienestar animal, alcanzando a todo el género, sin preponderar especies.

Esta regulación es el punto de partida para construir una verdadera solución de derecho y de hecho respecto a la saturación existente al día de hoy, a fin de generar armonía entre los diferentes animales.

### 3. Financiamiento de política agraria en curso

A partir de promulgación de la ley 20.075 de fecha 20 de octubre de 2022 (Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021), de acuerdo a los artículos 183 y 184 se configura un nuevo sistema de financiamiento en la materia, es así que, el artículo nombrado en primer lugar dispone la derogación de la *tasa de "Patente de Perro creada por el artículo 10 de la Ley N° 13.459, de 9 de diciembre de 1965, en la redacción dada por el artículo 7° de la Ley N° 16.106, de 24 de enero de 1990*. Este tributo tenía como hecho generador la tenencia a cualquier título de un canino, siendo de carácter anual; dicha tasa tenía como contribución o servicio la creación de un registro de perros, y la vacunación antirrábica de los mismos. El valor de la patente anual era fijado para cada zafra por la Comisión Nacional Honoraria de Lucha contra la Hidatidosis (organismo también creado por esta ley citada) la que establecía, asimismo, los procedimientos de venta y distribución de la vacuna. Es así, como quedaba de manifiesto la política nacional de aquel momento visualizó con preocupación la sanidad de los canes y la importancia de su individualización.

Téngase presente que en función de lo regulado por la ley 17.930 de fecha 19 de diciembre de 2005 (Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. ejercicio 2005 – 2009) la Comisión Nacional Honoraria de la Lucha contra la Hidatidosis creada pasó a denominarse "Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis" y funcionará bajo la forma jurídica de organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública.

Mas, es con la sanción del artículo 184 prenombrado, que en sustitución de la tasa derogada se crea *una tasa por concepto de producción e importación de alimentos para perros y gatos que tendrá como contraprestación la certificación*

*del producto para su comercialización en el mercado interno. La tasa será de hasta 4% (cuatro por ciento) del valor de importación o costo de producción de cada kilo de alimento producido o importado. Los fondos recaudados por aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior constituirán Recursos con Afectación Especial destinándose el 80% (ochenta por ciento) a la unidad ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría para la ejecución de las políticas de bienestar animal y el restante 20% (veinte por ciento) para la Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis quedando exceptuados de lo dispuesto en el artículo 594 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.*

En efecto, esta es la herramienta creada para financiar la nueva política agraria, trasvasando la óptica de pura sanidad animal, a la de bienestar animal en su conjunto, y este último concepto amplía la protección a todo tipo de animales.

#### **4. Reflexiones finales**

El tema que nos convoca se caracteriza por ser de sensibilidad social enfrentando en una falsa oposición a los movimientos animalistas con los productores rurales.

Es así que, en el pasado reciente, un grupo de estos últimos se manifestó en pleno centro neurálgico de la ciudad de Montevideo frente al Palacio de Gobierno, exhibiendo los daños causados en sus lanares por jaurías de perros sueltos; esta situación ocasionó el rechazo de parte de la sociedad, quien prefiere no conocer la realidad del medio rural ; en efecto, la intención de estos productores fue pretender concientizar a los capitalinos en cuanto a la tenencia responsable de los perros, y asimismo, las consecuencias en la producción nacional de estos.

En efecto, queda de manifiesto la diferencia entre los bienes tutelados y protegidos por las normas; en el Código Rural es la producción nacional en pos de dar seguridad y certeza a los hacendados, y en la ley 18.471, es la vida, bienestar y muerte individual sin sufrimiento innecesario de todos los animales.

Cabe resaltar que el ámbito de validez del Código Rural es exclusivamente para los Establecimientos Rurales, esto es, un bien inmueble con características particulares como lo consagra el art. 283, sin embargo, la ley 18.471 es de

aplicación en todo el territorio nacional, por lo cual, la Ley de Bienestar Animal amplía el rango de la norma especial de autotutela del Código Rural, a suelo urbano y sub urbano según lo establecido en el art 12 literal B, cuando el animal represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales.

En efecto, la ley antedicha no modifica el régimen existente en cuanto a lo regulado en el 125 del Código Rural, pero si sistematiza como debe producirse la muerte en caso de llevarse a cabo, prescribiendo la forma de dar muerte al animal, creando la ilegalidad de prácticas como el envenenamiento; y de igual forma, el decreto vigente 204/017 regula una nueva situación no contemplada en el Código Rural priorizando la resocialización del animal en caso que el dueño se oponga a la muerte del mismo.

Concomitantemente, debido al aumento insostenible de cantidad de perros, en referencia a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, se vuelve impostergable que la norma vigente, se vuelva eficaz respecto a la castración obligatoria, identificación y puesta en funcionamiento de los albergues que retengan a los perros sueltos y cumplan con los cometidos de la norma.

Respecto del financiamiento de los programas adoptados, se deroga la tasa de la patente de perros, y en sustitución se crea una nueva, cambiando el sujeto pasivo de los tenedores de perros a los fabricantes o importadores de alimentos para perros y gatos, a fin de obtener mayores recursos para la ejecución de las políticas de bienestar animal.

En definitiva, la nueva política agraria, propone un cambio de paradigma respecto a la tenencia responsable de animales, a efectos de minimizar los daños causados a la producción la existencia de tenedores irresponsables y jaurías de animales sueltos, teniendo como horizonte la protección de todos los animales en su existencia y bienestar.

### **Bibliografía**

Guerra Daneri, E. (2013). *El establecimiento rural*. FCU. Montevideo.

Saavedra Methol, J. (2013). *Curso de Derecho Agrario*. Tomo 2. FCU. Montevideo.

## Respuesta normativa ante el brote de triquinosis en la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>

---

**ALFREDO GUSTAVO DILORETO**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Derecho

Universidad Católica de La Plata

[adiloreto@jursoc.unlp.edu.ar](mailto:adiloreto@jursoc.unlp.edu.ar)

### Resumen

Ante la aparición en los últimos tiempos de brotes de triquinosis en la provincia de Buenos Aires de los que dieran cuenta diversos medios periodísticos, se tratará la normativa provincial y nacional sobre la policía sanitaria animal, analizando la competencia en cada jurisdicción a fin de lograr su armonización para la gestión e implementación de la política bromatológica en materia de agroalimentos y que ello no sea causa de conflictos interjurisdiccionales ante la concurrencia de ambos en la lucha contra las enfermedades que afectan al ganado porcino, el control y la prevención de plagas.

### Palabras clave

Triquinosis, lucha, legislación.

### Regulatory response to the trichinosis outbreak in Buenos

### Aires province

### Abstract

Given the appearance in recent times of outbreaks of trichinosis in the province of Buenos Aires reported by various journalistic media, the provincial and national regulations on animal health police will be analyzed, analyzing the competence in each jurisdiction in order to harmonize them. for the management

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata "Derecho Administrativo, Agrario, Ambiental y del Agua"

and implementation of the bromatological policy in the field of agri-food and that this is not a cause of conflicts in the application of such powers in the face of the concurrence of both powers in the fight against diseases that affect pork livestock tending to the control and prevention of pests.

### **Keywords**

Trichinosis, fight, legislation.

## **1. Introducción**

Ante la aparición en los últimos tiempos de brotes de triquinosis en la provincia de Buenos Aires de los que dieran cuenta diversos medios periodísticos<sup>2</sup>, resulta oportuno revisar la normativa vigente en la provincia en materia de actividad porcina.

Esta enfermedad parasitaria es causada por larvas y parásitos que afectan al ser humano, mamíferos domésticos y silvestres, aves y reptiles y se trata de una zoonosis que se transmite al ser humano por la ingestade carne o derivados cárnicos crudos o mal cocidos, siendo la principal fuente de infección el cerdo doméstico, aunque también existen otras como el jabalí.

Durante este año se denunciaron 267 casos sospechosos de triquinosis en la provincia, de los cuales 136 fueron confirmados, 2 probables y 128 se encuentran en estudio; los primeros pertenecen a los municipios de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Suárez, Puán, Guaminí, Saavedra, Salliqueló, Junín, Luján, Ayacucho, Chivilcoy y Lezama<sup>3</sup>.

## **2. Marco normativo de la Provincia de Buenos Aires en materia de triquinosis**

Las provincias han dictado leyes especiales de policía sanitaria en ejercicio de facultades propias, donde la tendencia actual procura armonizar las legislaciones nacionales y provinciales (no unificar, sino armonizar) a fin de que

---

<sup>2</sup> Diarios El Día de La Plata del 24/08/23, La Nación del 08/08/23 e Infobae del 23/08/23.

<sup>3</sup> Boletín Epidemiológico del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Semana 32 06/08/2023 al 12/08/2023.

la concurrencia de ambos poderes no sea causa de conflictos en la aplicación de tales poderes (Pérez Llana, 1959).

En la provincia de Buenos Aires se sancionó el primer Código Rural en el año 1865 y, de conformidad al poder de policía de acuerdo a la previsión del artículo 104 –hoy artículo 121- de la Constitución Nacional de 1853 en cuanto se reservara todo el poder no delegado, el mismo dedicó tres artículos a las epizootias o enfermedades contagiosas: en el artículo 280 declaró que todo estanciero, labrador y en general todo dueño o tenedor de ganados que vea o sospeche haber en él alguna peste y enfermedad que sea o pueda quizá ser contagiosa, está rigurosamente obligado a comunicar prontamente el hecho a la autoridad local; a reparar y conservar bajo pastor, de día y en potrero o corrales de noche, los animales enfermos o sospechosos y a sepultar los animales muertos; en el artículo 281 se preveía que la Municipalidad o el Juzgado de Paz en su defecto, dictará inmediatamente providencias dirigidas a indagar y fijar, si fuera posible la naturaleza o intensidad del mal, además de las precauciones que según los antecedentes y circunstancias del caso reputase convenientes; y por último el artículo 282 disponía que se deberá participar todo al Gobierno el cual consultando si lo hallase a bien, a veterinarios o peritos y aún enviándoles al lugar del mal, dictará con arreglo a sus informes o consejos las medidas que a bien se estimen para cortar y extirpar el mal y aún hará redactar instrucciones adecuadas, que sería del estricto deber de la autoridad local observar.

### 2.1 Ley 6703 del año 1961 y su Decreto Reglamentario 66/63

En este marco, se dicta en el año 1961 la Ley 6703 denominada de “Policía Sanitaria Animal y Fomento Ganadero”, aún en vigencia pero con las modificaciones que introdujera el Código Rural de la Provincia aprobado por el Decreto Ley 10.081/83. Esta ley, en su artículo 1 establece que la defensa y profilaxis contra enfermedades infecto contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas y epizoóticas se regirá por las disposiciones de la misma mientras que el artículo 7 enuncia que serán consideradas enzoóticas las enfermedades que se comprueben en zona determinada y susceptibles de manifestarse como epizoóticas entre las que se halla la triquinosis.

En el Título II “De las enfermedades en particular”, el Capítulo VI a partir del artículo 30 trata la triquinosis declarando obligatorio en todo el territorio de

la Provincia la profilaxis de la triquinosis porcina o triquinosis adquirida por consumo de alimentos de origen animal producidos en la zona.

En cuanto a la profilaxis, el artículo 33 establece que todo establecimiento (frigorífico, matadero municipal o particular) que efectúe matanza de cerdos, deberá contar con inspección veterinaria y poseer los medios de diagnósticos para tal fin (inc. 1), que todo servicio veterinario o profesional competente, que ofrezca o realice exámenes de triquinosis porcina, deberá contar con elementos para análisis triquinoscópicos, quienes al extender la certificación de libre de triquinosis, deberán consignar en el mismo regiones anatómicas y cantidad de muestras analizadas a las que considera como reglamentarias: trozo de entraña (especialmente pilares del diafragma), músculos laríngeos, músculos óseos (trozo de jamón), trozo de quijada (músculo masetero), trozo de músculos del tronco de la lengua y trozo de músculos intercostales superiores (incs. 2, 4 y 5).

Asimismo, toda persona que sacrifique cerdos para consumo propio y/o venta, deberá poseer el certificado de libre de triquina, debidamente fechado y firmado por un profesional, sea éste perteneciente a Servicios Veterinarios Oficiales (Nacional, Provincial o Municipal) o por veterinario particular (inc. 3).

Esta ley fue reglamentada por el Decreto N° 66/63 de fecha 18 de octubre de 1963, también vigente a la fecha, aunque con las modificaciones introducidas por el Código Rural y la Ley de Faltas Agrarias. Este decreto, dedica su capítulo II a la profilaxis de la triquinosis, estableciendo en su artículo 32 que se considerará infectada la zona o Establecimiento del partido, donde se hubiera comprobado la existencia de triquinosis porcina, denunciado por profesional competente y/o verificado por la Dirección de Ganadería o sus representantes.

### 2.2 Código Rural de la provincia de Buenos Aires

El Código Rural, aprobado por el Decreto Ley 10.081/83 (B.O. 06/12/83) y sus modificatorias, en su Libro Segundo, Sección Primera, Título II trata sobre la Sanidad Animal, disponiendo en su artículo 183 que la misma en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, la defensa y profilaxis contra las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas, epizoóticas y el fomento de la producción ganadera, se regirá conforme a las disposiciones del mismo, y, en su artículo 184 dispone que las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias de los animales, que constituyen una amenaza para la salud del

hombre, de las especies explotables y para la economía de las fuentes de producción, darán lugar a denuncia y a la aplicación de medidas de policía sanitaria.

Para éste, se considera exótica toda enfermedad de origen foráneo que, hasta el momento de su aparición, no se haya presentado en el país; enzoótica la enfermedad que se compruebe dentro de una zona determinada y sea susceptible de manifestarse como epizoótica las que serán determinadas por la autoridad sanitaria competente (artículos 186, 187 y 188).

Ante un animal atacado de enfermedad transmisible o que presumiblemente se halle afectado, se declara obligatoria la denuncia al organismo competente por parte del propietario, poseedor, tenedor o persona encargada del cuidado y en caso de tratarse de enfermedades calificadas como exóticas, enzoóticas o epizoóticas por la autoridad sanitaria de aplicación, las personas indicadas precedentemente deberán proceder de inmediato a la adopción de medidas de aislamiento y profilaxis, sin perjuicio de la comunicación obligada de la autoridad, igual obligación, tendrán los laboratorios particulares u oficiales y los profesionales veterinarios en general, las que también deberán aplicarse a los cadáveres de despojo de animales enfermos o presumiblemente afectados de alguna enfermedad contagiosa, debiendo procederse a la destrucción total (artículos 190 al 192).

Además, siempre que la necesidad de control y/o erradicación de enfermedades transmisibles lo impusiera, la autoridad de aplicación, deberá determinar zonas de infección, infestación, interdicción o indemes, según la intensidad o gravedad de la propagación o contagio y en caso que se declare infectado o infestado un establecimiento, una zona o partido o exista peligro inminente de difusión de cualquiera de las enfermedades contagiosas, la extracción de ganado de esos lugares su acarreo o tránsito hacia los centros de comercialización o industrialización, o con destino a pastoreo, sólo podrá hacerse previa certificación de sanidad, a cuyo efecto la autoridad competente deberá expedir la guía sanitaria de libre tránsito (artículos 194 y 195).

La autoridad sanitaria competente controlará el cumplimiento de las normas de policía sanitaria animal, debiendo asimismo realizarlo entre otros con relación a mercados de ganado, animales de caza, establecimientos dedicados a

ferias y remate de animales, mataderos, frigoríficos, saladeros, barracas, graserías, cualquier otro local o establecimiento, fábrica o usina donde se extraigan, elaboren, manipulen o transformen productos de origen animal y vehículos de transporte de hacienda, productos y sub-productos de origen animal (artículo 200). A su vez, se encargará de fijar las normas de higiene, desinfección y profilácticas en general, que deberán aplicarse a todo tipo de vehículo o medio de transporte, embarcadero, corral, brete y cualquier otro local utilizado para la permanencia de animales, como así también para los elementos u objetos que hayan estado en contacto con dichos animales, sus restos, despojos, productos o subproductos.

También prevé las indemnizaciones a los propietarios de animales, objetos o construcciones que se hubiere ordenado destruir en virtud de las prescripciones de este código, que podrán reclamar, cuyo monto será establecido por el Poder Ejecutivo en la suma que a su juicio estime como justa compensación sin perjuicio de los recursos judiciales que puedan corresponderles. Si alguna parte de animales, objeto o construcciones fuera aprovechable, su valor deberá ser descontado, no dando lugar indemnización en los siguientes casos: cuando no se hubiesen cumplido con las normas estatuidas en este código o en los reglamentos sanitarios dictados en su consecuencia o si la enfermedad de que estuviera atacado el animal sacrificado fuera necesariamente mortal y todo propietario de un bien destruido, en virtud de una medida sanitaria impuesta en salvaguarda de los intereses de la comunidad, podrá ejercitar su acción dentro de los sesenta (60) días de ejecutadas la misma, transcurrido dicho lapso, perderá su derecho (artículos 202/204).

### 2.3 Ley 10.510 del año 1987

En el año 1987 se sancionó la Ley 10.510 (B.O. 22/06/87) que regula que el funcionamiento de todo establecimiento que se dedique a la cría, acopio, engorde y/o comercialización de porcinos, quedará sujeto a lo prescripto en esta ley. Entre los distintos aspectos regulados, el artículo 8° prevé que para el caso que se produzcan enfermedades epizooticas, zoonóticas o exóticas en porcinos, es obligatoria la comunicación inmediata a la autoridad sanitaria competente, en forma y dentro del plazo que fije la reglamentación, haciéndose pasible de las sanciones a que pudiera dar lugar su omisión, al propietario y/o profesional

veterinario responsable de la explotación y el artículo 9° faculta a la autoridad de aplicación para adoptar las siguientes medidas, parciales o totales, mediatas o inmediatas: interdicción, clausura, decomiso, faena o traslado, en salvaguarda de la salud pública, sanidad animal y contaminación ambiental.

Finalmente, en relación a las infracciones a la misma prevé como sanciones multas, graduadas desde uno (1) hasta doscientos (200) sueldos mínimos del agente de la Administración Pública Provincial, clausura e inhabilitación del establecimiento y el decomiso y faena de porcinos, siendo estas últimas accesorias de la primera, las se regirán conforme al procedimiento que determina la Ley de Faltas Agrarias.

### 3. Autoridad de aplicación

La Ley 15.164 (B.O. 12/12.19) le asigna al Ministro Secretario de Desarrollo Agrario asistir al Gobernador en todo lo inherente a las materias de su competencia y en particular entre otras entender en la fiscalización, certificación, promoción, producción y calidad agropecuaria, en el control y la prevención de plagas e intervenir en la gestión e implementación, en conjunto con el Ministerio de Salud, de la política bromatológica en materia de agroalimentos.

En la estructura orgánica del Ministerio se halla la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y dependiendo de esta la Dirección Provincial de Ganadería y en este orden cabe señalar que el artículo 4° de la Ley 10.510 es el Ministerio de Asuntos Agrarios (hoy Desarrollo Agrario) quien habilitará, previa inscripción ante la Dirección de Ganadería, las explotaciones porcinas, cuando se hayan cumplimentado los requisitos y condiciones de funcionamiento que la reglamentación establezca, por lo que esa Dirección General es la que se halla facultada para ejercer el control de los establecimientos, garantizando las condiciones higiénico sanitarias, pudiendo adoptar las siguientes medidas, parciales o totales, mediatas o inmediatas: interdicción, clausura, decomiso, faena o traslado, en salvaguarda de la salud pública, la sanidad animal y la contaminación ambiental.

#### 4. Legislación Nacional

A nivel nacional, podemos mencionar a la Ley 3959 sancionada el 5 de octubre del año 1900, luego de un arduo debate en la Cámara de Diputados de la Nación acerca de la Facultad para legislar en materia de policía sanitaria. Esta ley encomendó al Poder Ejecutivo Nacional la defensa de los ganados en el territorio de la República contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y la acción de las epizootias ya existentes en el país, la que tendrá como ámbito de aplicación fuera del ámbito federal, en los casos en que los gobiernos de provincias soliciten su acción dentro de los límites de su respectiva jurisdicción o que se trate de enfermedades contagiosas extendidas a más de una provincia o que, aunque reveladas en una sola, asuman carácter epizoótico y ofrezcan el peligro de propagarse fuera de ella (artículo 1).

Asimismo, se establece que el Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley, hará la nomenclatura de las enfermedades a que se refiere el artículo primero, y sobre las cuales ha de recaer su acción, pudiendo variarla cuando lo estime conveniente.

En este orden, el Reglamento General determinó qué enfermedades exóticas y epizoóticas debían ser combatidas, considerando epidemia la enfermedad que en una misma zona ataca a varios individuos, donde todas las enfermedades epidémicas son contagiosas pero no todas las contagiosas son epidémicas. “Las epidemias obedecen a causas periódicas y constantes, en cambio la endemia aparece circunstancialmente, las enfermedades epidémicas en los animales se llaman epizootias, cuando son locales se denominan enzootias” (Pérez Llana, 1959, p. 532).

Entre las enfermedades contagiosas existentes en el país y que deben ser combatidas cuando asuman carácter epizoótico se encuentra la triquinosis porcina, que es propia de los cerdos y se transmite al hombre por el consumo de carne insuficientemente cocida.

Como ejemplo de intervención del estado nacional, puede citarse la Resolución N° 335/2005 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria por la que se declaró el estado de emergencia sanitaria respecto

de la Triquinellosis Porcina en los partidos de Saladillo y Roque Pérez en la provincia de Buenos Aires, conforme lo dispuesto por el Artículo 1º del Decreto Nº 30 del 7 de enero de 1944; se incluyó, entre las enfermedades enumeradas en el Artículo 6º del Reglamento General de Policía Sanitaria de los Animales del 8 de noviembre de 1906, la Triquinellosis Porcina y las Coccidiosis de las aves y los conejos toda vez que se detectaron casos de la enfermedad en seres humanos diagnosticados inicialmente en los Partidos de Saladillo y Roque Pérez.

Dichos focos eran endémicos y ponían en riesgo a la población humana allí existente, debido a las características zoonóticas de la enfermedad, ante ello y atento a que cuando la gravedad de las circunstancias lo requieran, conforme lo dispuesto por el Artículo 1º del Decreto Nº 40.571 del 26 de diciembre de 1947, se podían declarar las zonas de infestación de Triquinellosis Porcina y poner en ejecución todos los medios de lucha contemplados en la Ley Nº 3959 y sus Decretos Reglamentarios y modificatorios, se declaró el estado de Emergencia Sanitaria con respecto a la Triquinellosis Porcina en esos Partidos y se facultó al personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria afectado a las tareas de prevención y vigilancia inherentes a la misma, a contratar locaciones de obra, servicios no personales y/o de terceros, comprar equipamiento y efectuar todo gasto para hacer frente a las necesidades que se den en este marco, y/o a evaluar situaciones de emergencia existentes o que pudieran producirse, adoptando las acciones sanitarias y técnicoadministrativas extraordinarias que coadyuven al saneamiento y erradicación de dicha enfermedad.

Dicha medida fue dejada sin efecto a través de la Resolución Nº 358/2006 del mismo organismo haberse cumplimentado con la finalidad que sustentara la misma.

### **5. Conclusiones**

Dada la importancia que siempre revistió la actividad ganadera en la provincia de Buenos Aires, ya las primeras normas dictadas, pusieron de manifiesto la necesidad de su protección a través de la adopción de medidas que protegieran tanto la salud humana como la animal.

Es así que, desde la sanción en 1865 del Código Rural se incluyeron previsiones sobre sanidad animal que pusieron de manifiesto el ejercicio del poder de policía de la Provincia tal como expresamente se reservaran en la Constitución Nacional, es así que en tres artículos se ordenaran medidas eficaces.

Esta política se mantuvo en el tiempo hasta llegar a la actualidad en la que el Código Rural sancionado en 1983 en el Libro Segundo, Sección Primera “De la producción ganadera” establece que la sanidad animal en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, la defensa y profilaxis contra las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas, epizoóticas y el fomento de la producción ganadera, se regirá conforme a sus disposiciones, actividad que el artículo 259 declara de interés público.

Asimismo, y a fin de atender las distintas actividades agrarias que se llevan a cabo en nuestro territorio se han dictado leyes especiales como por ejemplo la Ley 10.510 de “Establecimientos de Cría de Porcinos” que regula la producción en todo establecimiento que se dedique a la cría, acopio, engorde y/o comercialización y que según datos del Censo Agropecuario Nacional 2018 existían 2761 establecimientos con 814.392 cabezas de porcinos.

Al ser la triquinosis una zoonosis endémica en la Provincia en la Provincia de Buenos Aires que produce anualmente enfermedad en los consumidores de los productos y subproductos alimenticios sin control sanitario de la actividad de cría doméstica porcina, como de aquellos animales silvestres portadores del agente causal provenientes de la caza, a los fines de su prevención, es necesario que la población tome conciencia y conocimiento de la misma, por ello, a través de la Resolución RESO-2022-92-GDEBA-MDAGP del 08/04/2022 el Ministro de Desarrollo Agrario resolvió instituir la tercer semana de mayo de cada año calendario como “Semana de la Lucha contra la Triquinosis” con el objetivo de fortalecer y potenciar el conocimiento de la información referida a la enfermedad, su control y prevención.

Es por ello que atento a la armonización de las facultades provinciales y nacionales de legislación en materia sanitaria de conformidad a la concurrencia de ambos poderes, se propone abordar la lucha contra las enfermedades que afectan al ganado porcino, que permita el control y la prevención de plagas para

la gestión e implementación de la política bromatológica en materia de agroalimentos, sin que ello sea causa de conflictos interjurisdiccionales en su aplicación

### **Bibliografía**

Perez Llana, E. A. (1959). *Derecho Agrario*. Ed. Abad y Beigbeder. Santa Fe.

Pastorino, L. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Pastorino, L. (Director), (2011). *Derecho Agrario Provincial*. Diloreto Alfredo G., Provincia de Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

# Regimen juridico de la acuicultura en la provincia de Buenos Aires

---

**GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
[guacosta5481@gmail.com](mailto:guacosta5481@gmail.com)

## Resumen

Si definimos la acuicultura conforme a la Ley 27.231, como toda actividad de cultivo y producción de organismos acuáticos (vegetales y animales) con ciclo de vida total o parcial desarrollado en el agua, sea dulce, salobre o marina y que se desarrolle de acuerdo a cualquiera de los sistemas de producción existentes aplicados a la actividad, vemos que en la provincia de Buenos Aires dichas actividades son regidas por la Ley 11477 y su reglamentación establecida mediante Decreto 3237/95 donde se contempla el Reglamento para la instalación y funcionamiento de criaderos de fauna acuática. El presente trabajo tiene por finalidad indagar acerca del marco jurídico aplicable a la acuicultura en la Provincia de Buenos Aires, deducir los principios e instrumentos de gestión contemplados para poder concluir con un razonamiento crítico analítico el sentido y el alcance de dicho ordenamiento. El carácter exploratorio de nuestro trabajo se circunscribió al cumplimiento de los objetivos planteados.

## Palabras clave

Sostenibilidad, promocion, riesgo, impacto.

## Legal regime of aquaculture in the province of Buenos Aires

### Abstract

If we define aquaculture according to Law 27.231, as any activity of cultivation and production of aquatic organisms (plants and animals) with total or partial life cycle developed in water, whether fresh, brackish or marine and that is developed according to any of the existing production systems applied to the

activity, we see that in the province of Buenos Aires these activities are governed by Law 11477 and its regulations established by Decree 3237/95 where the Regulation for the installation and operation of aquatic fauna hatcheries is contemplated. The purpose of this paper is to investigate the legal framework applicable to aquaculture in the Province of Buenos Aires, deduce the management principles and instruments contemplated in order to be able to conclude with a critical analytical reasoning the meaning and scope of said order. The exploratory nature of our work was limited to the fulfillment of the objectives set.

### **Keywords**

Sustainability, promotion, risk, impact.

## **1. Introducción**

La Ley 27.231 define acuicultura como “aquella actividad de cultivo y producción de organismos acuáticos (vegetales y animales) con ciclo de vida total o parcial desarrollado en el agua, sea dulce, salobre o marina y que se desarrolle de acuerdo a cualquiera de los sistemas de producción existentes o que se desarrollen posteriormente, por efecto de los avances tecnológicos futuros, aplicados a la actividad”.

Para la FAO (2017):

“La acuicultura es en la actualidad uno de los sistemas de producción alimentaria de más rápido crecimiento en todo el mundo. La mayor parte de la producción acuícola mundial se consigue en países en desarrollo y, en buena medida, en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. En un momento en que se están estancando los rendimientos de muchas pesquerías de captura y aumenta la demanda de pescado y de productos pesqueros, se han generado grandes expectativas de que la acuicultura puede incrementar su contribución a la producción mundial de alimentos de origen acuático, a la vez que grandes esperanzas de que este sector pueda continuar reforzando su aporte a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza en muchos países en desarrollo (p 1).

En el Código de Conducta para la Pesca, el cual incluye disposiciones aplicables a la Acuicultura responsable se prevé que: “Los Estados deberían establecer, mantener y desarrollar un marco jurídico y administrativo adecuado que facilite el desarrollo de una acuicultura responsable”(Artículo 9.1.1).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires la citada recomendación se ve verificada en el año 1993, en el cual se sancionó un estatuto pesquero regido por la Ley 11.477 que contempla en su Título Segundo denominado Acuicultura un régimen especial aplicable a esa actividad.

El presente trabajo tiene por finalidad indagar el marco jurídico aplicable a la acuicultura en la Provincia de Buenos Aires, deducir los principios e instrumentos de gestión contemplados para poder concluir con un razonamiento crítico analítico el sentido y el alcance de dicho ordenamiento. El carácter exploratorio de nuestro trabajo se circunscribió al cumplimiento de los objetivos planteados.

## **2. Antecedentes históricos**

Para el Observatorio Español de Acuicultura (2023): Hace unos 4.000 años, las familias chinas comenzaron a cultivar carpas en estanques. El primer tratado sobre dicho cultivo fue redactado por Fan Lei y data del 475 a.C. Son también numerosas las referencias realizadas por griegos y romanos. Aristóteles y Plinio escribieron sobre el cultivo de ostras en la Grecia antigua, siendo el general romano Lucinius Mureno el que es considerado inventor del estanque o piscina donde se cultivaban los peces en el siglo I. Estas prácticas de criar y engordar peces y moluscos en cautividad se convirtieron en uno de los máximos exponentes de riqueza y ostentación por parte de las capas más pudientes de la sociedad romana, que presumían en sus casas de verano (*villae maritimae*) de las grandes “piscinas” dedicadas a estos menesteres, siendo por ello llamados *piscinarii*. Pronto, y fruto de los movimientos de población debidos a la conquista del Mediterráneo occidental por Roma, estas prácticas fueron difundándose progresivamente como resultado de los procesos de colonización itálica en los nuevos territorios, entre ellos, Hispania (p. 1).

### **2.1. Antecedentes históricos en la República Argentina**

Para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2022):

En la República Argentina la actividad acuícola se inicia a principios del siglo XX con la introducción de salmónidos a gran parte de la Patagonia y la reproducción y siembra de pejerrey en diferentes ambientes. En ambos casos el objetivo fue la siembra y poblamiento de cuerpos de agua naturales y estudios científicos generales. A finales de los años 60 se instalan los primeros cultivos de trucha arco iris en tierra, con producciones que hasta la década de 1990 no superaron las 300 TM. En esa época se concesionan sitios para cultivo en jaulas en el embalse de Ali Cura dando un salto productivo que alcanzó las 1000 TM a finales de la década. En los primeros años del siglo XXI comienza la producción de pacú en la región NEA, con un crecimiento acelerado hasta 2014 aproximadamente. En estos años la producción de esta especie alcanzó valores alrededor de las 1500 TM. De esta manera los productos acuícolas nacionales alcanzan las 4000 TM, siendo las dos especies nombradas las que mayor aporte hicieron a este volumen productivo (p. 1).

### **3. Marco jurídico de la provincia de buenos aires**

#### **3.1. Constitución provincial**

En el art. 28 de la Constitución Provincial de Buenos Aires se expresa: “La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.”

Sostiene Cassagne (2007):

A los fines de la cuestión hermenéutica que plantea el art. 124 de la C.N., resulta de utilidad diferenciar la noción de dominio eminente de la referida al dominio originario. En ese sentido, se ha dicho que el dominio originario es el derecho que pertenece desde el origen o descubrimiento de la cosa a una persona física o jurídica, a diferencia del dominio derivado que reconoce la existencia de un dueño anterior. En cambio, el llamado dominio eminente, que traduce el derecho de

tutela o jurisdicción, es aquel que el Estado posee sobre todas las cosas ubicadas en su territorio, vinculado a la soberanía que ejerce y no a la propiedad, en virtud del cual, como representante del interés público puede reglar jurídicamente el destino de las cosas aunque no pertenezcan a su patrimonio. El punto de conexión entre dominio eminente y el dominio originario se encuentra en el hecho de que ambos son atributos de la soberanía. Sin embargo, el dominio eminente se ejerce, en forma genérica, sobre todos los bienes y personas que se encuentran en el territorio, en el momento en que el Estado lo considera oportuno, mientras que el dominio originario es ejercido de manera continua. Al otorgar la explotación mediante un derecho de propiedad a los particulares, por ejemplo en una concesión minera, éste último sería un dominio útil o derecho de explotación, mediante un acto de imperio, que no implica la extinción de su dominio originario (p.3).

Como vemos esta disfunción en el sistema interpretativo del régimen jurídico constitucional de los recursos naturales en general y de las aguas en especial ha llevado a la doctrina a interpretar, como en el caso de Pinto y Martín (2016) que ellas “..pueden encontrarse en la desigual evolución entre el ordenamiento constitucional nacional y provincial, la legislación infraconstitucional, el plano fáctico, y el mantenimiento acrítico y falta de revisión de la construcción teórica que sobre los anteriores se han mantenido. En pocas palabras, el sistema interpretativo ha mantenido su inercia a pesar de las transformaciones...y no ha sido suficientemente revisado en sus fundamentos” (p.24).

### **3.2. Ley 11477**

La presente tiene por objeto “regular la extracción y cría o cultivo de los recursos marítimos, fluviales y lacustres, la investigación y capacitación, la comercialización e industrialización; la fiscalización de la producción pesquera, en sus etapas de captura y recolección, desembarco, transporte, elaboración, depósito y comercio y la habilitación de buques, transportes terrestres, establecimientos, productos y anexos de la pesca, dentro de su jurisdicción”.

Entendemos que el término “recursos” cuya extracción y cría o cultivo regula la presente abarca recursos en sentido amplio incluyendo los naturales y culturales y abarca las distintas etapas de la cadena agroalimentaria ya que incluye la industrialización, transporte, comercialización y anexos a la pesca dentro de la jurisdicción provincial, entre otros más, integrando distintos marcos jurídicos y sus fuentes en la misma.

Si bien esta norma es denominada Ley de Pesca contempla, como surge de la lectura del objeto de la norma actividades agrarias, industriales, agroindustriales, alimentarias, de transporte e incluso comerciales y entre ellas la acuicultura.

### **3.2.1. De la Acuicultura**

En el Anexo II del Decreto 3237/95 se contempla el Reglamento patotal para la instalación y funcionamiento de criaderos de fauna acuática.

Se entiende por *criadero* aquella área natural y/o artificial, bajo control humano, destinada a la cría de organismos acuáticos en donde éstos encontrarán las condiciones adecuadas para cumplir su ciclo de vida total o parcial, ya sea con fines comerciales, de exposición, de investigación u otro, y ya se desarrolle dicha actividad bajo régimen de cautividad o cría intensiva, bajo régimen de libertad o cría extensiva, o bajo régimen de semicautividad o cría semiintensiva.

Debemos aclarar aquí que cría bajo régimen en cautividad o intensiva es aquella tendiente a la producción de una cantidad máxima de organismos en un mínimo volumen de agua (Las especies exóticas sólo podrán ser criadas bajo este régimen).

Cría bajo régimen en libertad o extensiva es aquella que tiende a retirar de las aguas una cantidad de organismos correspondientes a la producción natural y cría bajo régimen en semicautividad o semiintensiva es aquella que busca obtener una cantidad de organismos mayor que la correspondiente a la producción natural.

### **3.2.2. Tipos de acuicultura**

Explica Capellutto (2018) desde la perspectiva legal local distintos tipos de acuicultura (4° pfo.) que nosotros ampliamos (González Acosta, 2019, p.234)) a saber:

Acuicultura familiar: Sistema de cultivo que produce organismos acuícolas para el consumo de los miembros de la familia y puede incluir además, una comercialización de pequeña escala, también llamada acuicultura rural. Algunos autores la identifican con lo que la FAO (2010) define como :Acuicultura de recursos limitados (AREL): La actividad que se practica sobre la base del autoempleo, sea ésta practicada en forma exclusiva o complementaria, en condiciones de carencia de uno más recursos que impiden su autosostenibilidad productiva y la cobertura de la canasta básica familiar (p. 9).

Acuicultura comercial: Cultivo de organismos acuáticos cuya finalidad es maximizar el volumen producido, así como sus utilidades. Puede practicarse en pequeña, mediana y gran escala, tanto sea en agua dulce como salobre o marina, con utilización de cualquiera de los sistemas reconocidos en la actualidad por medio de tecnologías.

Acuicultura de repoblamiento: Se destina a incrementar las poblaciones de organismos acuáticos de los ambientes naturales o artificiales, practicada a nivel intensivo y a baja densidad.. En general esta basada en la reproducción y obtención de alevinos para su siembra.

Esta forma de acuicultura está prevista en la Ley 27.231. No obstante lo cual, alertamos sobre el debate ilustrado por Ledesma Bartrt (2004) el cual haciendo alusión al alcance de la definición de acuicultura expresa:

Sin olvidar el debate mantenido especialmente por los biólogos acerca de sí, como algunos sostienen, la acuicultura también incluye la repoblación, frente a la opinión de quienes defienden que la acuicultura solo son los cultivos marinos y continentales. No tercio en la polémica, de la que me limito a levantar Acta (p. 322).

Acuicultura basada en la pesca o captura (ABC): Los juveniles empleados son capturados o pescados en el ambiente natural o cultural.

Acuicultura de investigación Actividad llevada a cabo por sujetos legalmente habilitados para recabar conocimientos realcionados a la actividad en cualquiera de sus etapas, así como de agentes patógenos que pudieran afectar a los organismos .

### **3.2.3. Radicación de estaciones de cría**

La Autoridad de Aplicación podrá conceder permisos para radicación de estaciones de cría y demás instalaciones complementarias para el ejercicio de la Acuicultura que incluye la pesca que los permisionarios otorguen a los particulares que con fines recreativos o deportivos utilicen las aguas o especies cultivadas en aguas de Dominio Público de la Provincia.

Para determinar el alcance de las aguas públicas en las cuales se pueden instalar las estaciones debemos remitirnos al art. 235 del Código Civil y Comercial que establece:

Art. 235. — «Bienes pertenecientes al dominio público». Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales:

- a) el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona
- b) contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo;
- c) las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso;
- d) los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos;

Los permisos aquí descriptos sin embargo no son gratuitos ya que los permisionarios se encuentran obligados a abonar un canon anual, que la

Autoridad de Aplicación fijará en proporción a la importancia del proyecto y el desarrollo de nuevas fuentes de trabajo. En el caso de que la solicitud proviniera de Cooperativas o Asociaciones Civiles, la Autoridad de Aplicación podrá reducir el canon o suprimirlo como medida de fomento a la actividad.

### **3.2.4. Requisitos para la habilitación**

Las personas jurídicas o físicas deberán solicitar, para establecer un criadero, una habilitación ante el organismo competente, adjuntando los siguientes datos:

- a) Nombre y apellido, número y tipo de documento de identidad y domicilio del solicitante. Si se trata de personas jurídicas, éstas deberán presentar los instrumentos de su constitución, así como el nombre, apellido, domicilio, número y tipo de documento de identidad de su representante legal, y constancia que acredite dicho carácter.
- b) Objetivos del criadero y régimen de cría.
- c) Ubicación del establecimiento con planos de la zona.
- d) Título de propiedad del inmueble, contrato de locación o cualquier instrumento legal que acredite la legítima tenencia del bien.
- e) Especie/s que se pretende/n criar.
- f) Lugar/es de donde se obtendrá la población parental, sistema de apropiación y transporte.
- g) Plan de manejo, que deberá contener:
  1. Anteproyecto con croquis y diseños de la obra de infraestructura completa, en donde deberán constar ubicación y dimensiones de cada uno de los sectores del criadero e infraestructura de apoyo, discriminados según las etapas en que serán construidos;
  2. Abastecimiento, distribución y drenaje de agua;
  3. Medios y métodos de captura y recolección;
  4. Sistema de seguridad para evitar la fuga de organismos.

### **3.2.5. Evaluación de Impacto Ambiental**

Conforme el art. 6° del Decreto 3237/95, a fin de prever un posible perjuicio al medio, siempre que se considere necesario, el organismo competente podrá requerir una evaluación del impacto ambiental.

Para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e la Nación (2019):

La evaluación de impacto ambiental (EIA) es el proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo, previo a la toma de decisión sobre su ejecución. Desde la óptica normativa, se plantea como un procedimiento técnicoadministrativo de carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental (p. 14)..

Para Franza (2007):

La evaluación el impacto ambiental es un procedimiento que busca asegurar que se obtenga una información temprana y adecuada sobre las probables consecuencias ambientales del desarrollo de proyectos, alternativas posibles y sobre medidas para mitigar el daño (p. 169)

Creemos la evaluación de impacto ambiental debería contemplarse como obligatoria y no con carácter discrecional o facultativo como surge del art. 6º, proponiendo además una actualización normativa que incluya también una evaluación del riesgo ambiental.

En forma conteste con la FAO sostenemos que dicha evaluación de riesgo debería contemplar entre otros aspectos:

- a) La probabilidad de una fuga desde el sistema de cultivo;
- b) la supervivencia del organismo si se produce la fuga;
- c) la capacidad reproductora del organismo en condiciones naturales, tanto con la misma especie como con otras;
- d) la capacidad de los genes específicos de la especie de transferirse a las especies autóctonas.

En relación a los impactos ambientales enunciamos la necesidad de evaluar en forma previa la posibilidad de producirse efectos genéticos como consecuencia de la interacción de las especies cultivadas con las especies silvestres o como resultado de la utilización de especies introducidas y por la acción de especies que se han domesticado o han sido modificadas genéticamente por un programa de mejoramiento genético u otras tecnologías.

Entre los efectos genéticos nocivos cabe señalar los siguientes:

- a) la contaminación del patrimonio genético autóctono mediante la hibridación interespecífica;
- b) la degradación de las especies autóctonas mediante el flujo de genes exóticos que son “menos aptos”, sea mediante la hibridación o, hipotéticamente, por la transferencia de genes;
- c) la pérdida de especies autóctonas, o cambio en la composición de especies, como consecuencia de la competencia, depredación o degradación del hábitat.

De la entrevista telefónica mantenida el día 26/09/23 del cte. con el Lic. José Luis Ramírez de la Dirección de Pesca y Acuicultura de la Provincia de Buenos Aires nos transmitió que la evaluación de impacto ambiental no es obligatoria sino que depende de los aspectos técnicos presentados por el proponeente de la actividad.

#### **4. Algunas reflexiones sobre el marco legal expuesto**

El marco jurídico general acuícola en la Provincia de Buenos Aires se verifica en distintas fuentes a saber: Constitución provincial, legislación específica y normas complementarias sin dejar de advertir las normas internacionales y legislación nacional aplicables.

Conforme la Ley 11.477, la Autoridad de Aplicación podrá conceder permisos para radicación de estaciones de cría y demás instalaciones complementarias para el ejercicio de la Acuicultura, en aguas de dominio público de la Provincia, sin embargo al analizar a los fines de la cuestión hermenútica, por ejemplo los arts. 28 de la Constitución provincial y el 124 “in fine” de la Constitución Nacional en relación a las atribuciones jurisdiccionales y la relación entre el dominio eminente y el dominio originario de los recursos naturales y del agua en especial, percibimos una disfunción en el sistema interpretativo del régimen jurídico constitucional de los recursos naturales en general y de las aguas en especial ya alertado por parte de la doctrina para quienes las causas de ello puede encontrarse en la desigual evolución entre el ordenamiento constitucional nacional y provincial, la legislación infraconstitucional, el plano

fáctico, y el mantenimiento acrítico y falta de revisión de la construcción teórica que sobre los anteriores se han mantenido.

En relación a la atribución facultativa prevista en el art. 6° del Decreto 3237/95, medianter la cual a fin de prever un posible perjuicio al medio, siempre que se considere necesario, el organismo competente podrá requerir una evaluación del impacto ambiental, por nuestra parte creemos que la evaluación de impacto ambiental debería contemplarse como obligatoria y no con carácter discrecional o facultativo como surge del art. citado, proponiendo además una actualización normativa que incluya también una evaluación del riesgo ambiental.

En forma conteste con la FAO sostenemos que dicha evaluación de riesgo debería contemplar entre otros aspectos: a) La probabilidad de una fuga desde el sistema de cultivo; b) la supervivencia del organismo si se produce la fuga; c) la capacidad reproductora del organismo en condiciones naturales, tanto con la misma especie como con otras; d) la capacidad de los genes específicos de la especie de transferirse a las especies autóctonas.

A veinte años de la sanción de la ley que regula la actividad si bien algunas tecnologías, como es la transferencia de genes, por ejemplo, entrañan gran incertidumbre sobre su efecto en el organismo o en el ambiente, habría que efectuar más pruebas y adoptar un sistema de reglamentación y vigilancia más estricto que garanticen la sostenibilidad del ambiente en el que la acuicultura se lleva a cabo.

### **Bibliografía**

Cassagne, J. (2007). *El Artículo 124 de la Constitución y el Dominio Originario*. Academia Nacional de Derecho. Recuperado de <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-de-la-patagonia-san-juan-bosco/recursos-naturales-uso-y-conservacion/el-articulo-124-de-la-constitucion-y-el-dominio-originario/9347060>

FAO. Departamento de Pesca. Desarrollo de la acuicultura (1999). Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 5. Roma, FAO. Recuperado de <https://www.fao.org/3/w4493s/w4493s01.htm#TopOfPage>

Franza, J. (2017). *Tratado de Derecho Ambiental*. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas.

González acosta, G. *Manual de Derecho Agroalimentario Argentino*. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas.

Ledesma Bartret, F. (2004). *Acuicultura: Crónica legislativa y judicial*. Fundación Alfonso Martín Escudero. Madrid

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2020) Análisis del Sector Acuícola Argentino.

Observatorio español de acuicultura- OESA. (2023). ¿Cuales son los orígenes de la acuicultura?. Recuperado de: <https://www.observatorio-acuicultura.es/conocenos/que-es-la-acuicultura>

Pinto, M., Martín, L. (2015) *El Régimen de las Aguas en el nuevo Código Civil y Comercial y su compatibilidad para la tutela ambiental*. Revista de Derecho Ambiental, n° 43, julio-setiembre.

### **Normativa**

Ley 11477. Estableciendo la ley de Pesca y Acuicultura.

11.499 Aprueba Convenio celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la Prefectura Naval Argentina el día 02/12/1991 Decreto 1713/1992 - colaboración de Prefectura en carácter de policía auxiliar respecto de actividades portuarias, pesca y cambios ecológicos.

Ley 27.231 Ley Nacional de Acuicultura

Ley 11723/95. Ley integral del medio ambiente y los recursos naturales. Declaración de Impacto Ambiental.

Resol. 492/19. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y los requisitos para la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en el marco de la Ley N° 11.723.

Resol. 191/21. Orientador para la confección del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), industrias de 2da y 3ra categoría.

Decreto 3237/95 Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 12481 y por los Decretos 1366/01 y 442/10.

Resolución MAYDS 337/2019. Aprueba la Guía para la Elaboración de EsIA

# La ley provincial de agroquímicos N° 6312 de Santiago del Estero: análisis del proyecto de reforma

---

**CLAUDIA ROXANA ZEMAN**

Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y Jurídicas

Universidad Católica de Santiago del Estero

[crzeman@gmail.com](mailto:crzeman@gmail.com)

## Resumen

La regulación del uso de agroquímicos es una cuestión vital, dado el alto impacto que genera en el ambiente su aplicación, desde el punto de vista sistémico. En tal sentido, la provincia de Santiago del Estero, a través de la autoridad de aplicación de la normativa regulatoria del uso de agroquímicos, ha encarado la reforma de la ley provincial de agroquímicos N° 6312, a fin de actualizar su articulado, de acuerdo con las modernas recomendaciones científico- técnicas, que redunden en la protección del ambiente y el logro del desarrollo sustentable. Por ello, en este artículo se realiza un análisis descriptivo-comparativo entre la ley vigente y el proyecto de modificación de ella, para concluir en los avances que implicará su reforma y el impacto que generará a futuro su eventual sanción.

## Palabras clave

Agroquímicos, regulación, actualización.

## Provincial agrochemicals law No. 6312 of Santiago del Estero: analysis of the reform Project.

### Abstract

The regulation of the use of agrochemicals is a vital issue, given the high impact that its application generates in the environment from the systemic point of view. In this sense, the province of Santiago del Estero, through local authority in charge of the regulations for the use of agrochemicals, has faced the reform of the provincial agrochemicals law No. 6312, in order to update its articles, in

accordance with the modern scientific-technical recommendations that result in the protection of the environment and the achievement of sustainable development. Therefore, in this article a descriptive analysis is carried out, between the comparison of the current law and the project to modify it, concluding on the advances that its reform will imply, and the impact that its eventual sanction will generate in the future.

### **Keywords**

Agrochemicals, regulation, update.

## **1. Introducción**

El uso de agroquímicos ha contribuido a incrementar de manera significativa la producción de alimentos, sin embargo existen evidencias científicas de que el uso excesivo e inadecuado de los mismos puede causar impactos negativos a los suelos, los ecosistemas, la salud de los animales y de las personas. En efecto, se han reportado efectos negativos para la salud de las personas, tales como: intoxicaciones, trastornos fisiológicos y reproductivos, entre otros, sin dejar de mencionar la amenaza que genera su uso a la biodiversidad.

Frente a esta situación resulta imperativa la regulación exhaustiva de su uso a fin de reducir al mínimo tolerable su impacto en el ambiente. En ese norte, las normas dictadas tanto a nivel nacional como internacional, han atravesado distintas etapas, atendiendo a los intereses imperantes en el momento de su sanción.

Las normativas regulatorias del uso de agroquímicos, tal como sostienen Molpeceres, M., Ceverio, R., & Brieva, S. (2019) atravesaron distintas etapas que respondieron a las necesidades imperantes en esos momentos. Explican, que en una primera etapa los intentos de regulación parten de las preocupaciones - especialmente en los países desarrollados- acerca del registro y uso de productos químicos y contemplan tanto aspectos técnicos, como su clasificación toxicológica.

En la segunda etapa, que comprende desde 1985 hasta fines de la década de 1990, el foco de las preocupaciones en los países desarrollados -que lideran la agenda internacional- está puesto en los daños a la salud y el ambiente derivados del uso de agroquímicos

En el marco de esta etapa, los vecinos de áreas periurbanas de zonas productivas, ONG's y parte de la comunidad científica, que consideran que el problema es el sistema de producción basado en agroquímicos, logran un lugar en la agenda pública. Como respuesta, desde las instituciones se diseñan regulaciones que redistribuyen las responsabilidades desde los distintos niveles institucionales frente a los eventuales riesgos. No obstante, la mayoría de estos instrumentos aún no alcanzan la fase de implementación y/o poseen un bajo nivel de cumplimiento.

En la tercera etapa, la normativa responde a las demandas y preocupaciones de los consumidores vinculadas a la inocuidad de los alimentos, principalmente de los países desarrollados, ya que la demanda apunta a disponer de alimentos que sean sanos y libres de tóxicos.

Simultáneamente, dada la creciente demanda de los consumidores de países desarrollados sobre la disposición de alimentos sanos y libres de elementos tóxicos, parte del sector privado codifica las BPA a través de códigos de prácticas y certificación. De esta forma, las cámaras de comercio y de consumidores, conjuntamente con las asociaciones de productores y exportadores de productos agrícolas, procesadores y vendedores de alimentos, entre otros, unen esfuerzos para lanzar iniciativas de BPA aplicables a varios sectores. En consecuencia, en los países desarrollados se construyen varios protocolos o 'normas privadas'.

Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), son definidas en el documento del COAG FAO (2003:1), como "recomendaciones prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios".

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.

Con la puesta en práctica de estas recomendaciones, la aplicación de un producto no debe tener efectos indeseados para quien los usa o para quién

consume alimentos que hayan sido expuestos a productos para la protección de cultivos.

Argentina, tanto en la normativa nacional como provincial, en materia de regulación del uso de agroquímicos, ha receptado estas recomendaciones. En esa senda, la provincia de Santiago del Estero, ha encarado la reforma de su ley provincialde agroquímicos, atendiendo a las demandas ambientales y sociales, que reclaman un uso seguro para el ambiente y la salud de las personas, circunstancia que amerita el análisis del proyecto impulsado.

## **2. Análisis del proyecto de reforma de la Ley 6312 de agroquímicos de Santiago del Estero.**

El proyecto de modificación de la ley sub examen, en su texto propone la modificación de su articulado y los artículos de su decreto reglamentario, incorporando al texto normativo aspectos que estaban subsumidos en la reglamentación de la Ley 6312.

En primer lugar, el artículo 1º que plasma los objetivos de la ley, incorpora como objeto de protección “el patrimonio de terceros en zonas urbanas, periurbanas y rurales” en respuesta a la grave problemática de la contaminación ambiental por agroquímicos que impacta a los terceros como consecuencia de las fumigaciones. Promueve “la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios” y como novedad incorpora a “cualquier otra tecnología de protección contra insectos, malezas y enfermedades que afecten la producción de vegetales”, ampliando el concepto de productos fitosanitarios.

Consagra las buenas prácticas agrícolas como herramienta para la protección del ambiente, al expresar entre los nuevos objetivos el de “promover a través de los organismos competentes, programas y mecanismos de concientización y capacitación en la adopción y/o mantenimiento de las buenas prácticas agrícolas (BPA) que eviten la contaminación de los alimentos y reduzcan al mínimo los riesgos para la salud y el medio ambiente”; a la vez que prescribe la necesidad de “establecer políticas que impulsen la incorporación de tecnologías seguras en la aplicación de los Productos Fitosanitarios y que propendan al manejo Profesional de los mismos tendientes a maximizar su eficiencia disminuyendo su uso”.

Estos términos evidencian, la recepción de la visión sistémica del ambiente imperante a partir de la reforma constitucional del año 1994, el uso racional y seguro de los fitosanitarios.

Se advierte, la inclusión de uno de los institutos y técnicas más importantes a favor del ambiente, tal la educación ambiental fomentando la concientización y capacitación a los fines de la difusión del uso de las buenas prácticas agrícolas BPA.

En el último inciso del artículo 1º, al establecer la necesidad de impulsar políticas que propendan al uso de nuevas tecnologías seguras que sirvan para disminuir el uso de los fitosanitarios, pone en cabeza del Estado de diseñar políticas claras en tal sentido.

El artículo 2º del proyecto, modifica el artículo 5º de la ley, ampliando el concepto de fitosanitario, al definir como “Productos fitosanitarios, a todas aquellas sustancias o mezclas de sustancias inorgánicas, orgánicas y biológicas de uso registrado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), que se emplean para combatir, prevenir o destruir la acción de agentes perjudiciales o no deseados de origen animal y vegetal, como insectos, ácaros, moluscos, roedores, malezas, y microorganismos como hongos, bacterias, virus y otros, que causan perjuicio, daño o interferencia negativa en la producción, elaboración o almacenamiento de los vegetales y sus productos derivados.

Se incluye en esta definición a insecticidas, herbicidas, fungicidas, viricidas, nematocidas, molusquicidas, bactericidas, defoliantes, desecantes, semioquímicos, reguladores de crecimiento vegetal (fitorreguladores), hormonales, fertilizantes y biofertilizantes, inoculantes, coadyuvantes, atractivos, cebos, repelentes y toda otra sustancia de acción natural, biológica y/o química no mencionada explícitamente en este artículo. Se incluyen en este grupo a los biocontroladores (insectos, hongos, virus, bacterias, metabolitos y otros organismos) para la protección contra las plagas. Este listado será actualizado en forma permanente por parte de las autoridades de aplicación. Se exceptúan de esta denominación a los productos de uso veterinario”.

Se observa, como novedad, la inclusión de los productos de origen o formulación biológica, antes no contemplados, como producto del avance de las

nuevas tecnologías aplicadas a las actividades agrícolas, con la exclusión de los productos de origen veterinario.

El artículo 4º del proyecto, modifica el artículo 2º con acertada técnica jurídica, al enunciar como sujetos responsables alcanzados por las disposiciones de la ley y sus normas reglamentarias, “a todas las personas humanas o jurídicas, privadas o públicas, que intervienen en las actividades de elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, envasado, rotulado, expendio, aplicación de productos, asesoramiento técnico, gestión de envases y toda operación que implique la utilización de productos fitosanitarios que se empleen en la producción agropecuaria para el control de plagas y vectores de enfermedades, cuyo empleo, manipulación y/o tenencia a cualquier título comprometa la calidad de vida de la población y/o el medio ambiente en todo el territorio de la provincia de Santiago del Estero”.

Ello, en razón de que la ley 6312, se limita a describir las actividades comprendidas, sin puntualizar los sujetos alcanzados, por lo que resulta un importante avance, determinar con claridad a los sujetos responsables.

El capítulo de la ley dedicado a los registros, sufre modificaciones, al dejar claramente enunciados los registros que se crean, a la vez que contempla la posibilidad de creación de nuevos registros si resultare necesario. Esta modificación, viene a sistematizar de manera adecuada la norma, al enumerar cada uno de los obligados a inscribirse, ya que la redacción de la norma vigente resulta vaga, confusa y de difícil interpretación.

Se modifica el actual artículo 12º al consagrar en el artículo 13º del proyecto que “El organismo de aplicación creará, organizará y mantendrá actualizados, cada uno de los Registros de inscripción obligatoria para toda persona humana o jurídica que desarrolle cualquiera de las actividades enunciadas en el Artículo 4º; y cualquier otro registro a crearse en el futuro relacionado con el uso, manipulación y gestión de los productos fitosanitarios”.

Asimismo, en el artículo 14º del proyecto se clarifica quienes son los obligados a inscribirse en los registros pertinentes, estableciendo que “deberán inscribirse obligatoriamente en el registro previsto por el Artículo 13º, conforme con los requisitos que establezca la reglamentación:

- 1) Elaboradores y formuladores

- 2) Expendedores
- 3) Empresas de Gestión integral de envases vacíos
- 4) Empresas de aplicación aéreas y terrestre de Fitosanitarios
- 5) Máquinas aplicadoras de uso propio y de servicio a terceros.
- 6) Operarios de equipos de aplicación de fitosanitarios y domisanitarios
- 7) Asesores profesionales fitosanitarios y Regentes Profesionales.

Esta modificación incluye en los términos de la ley, conceptos que estaban antes contemplados en el decreto reglamentario de la norma.

El artículo 15º del proyecto define a las “producciones vegetales como las actividades a cielo abierto o en estructuras bajo cubierta, destinadas a la producción comercial de especies de cereales, oleaginosas, forestales, hortícolas, frutícolas, pasturas, florales, aromáticas, medicinales, tintóreas y textiles” ampliando su alcance al incluir todas las producciones vegetales, ya que la ley 6312, sólo contempla “producción comercial de especies hortícolas, frutícolas y florales”, a la vez que establece una serie de prohibiciones pero están limitadas a las producciones intensivas.

En el capítulo VII de la norma, en su artículo 20, se incluye la figura de usuario responsable. Este artículo “considera usuario responsable a toda persona humana o jurídica, pública o privada, ya sea por cuenta propia o prestando servicios a terceros, que libere al ambiente productos fitosanitarios y domisanitarios, además del manejo y disposición final de sus envases”. Sujeto antes no contemplado por la ley.

El artículo 21º extiende la calificación de usuarios responsables a “aquellas personas humanas o jurídicas que por su actividad utilicen productos fitosanitarios, en el procedimiento postcosecha de los productos a utilizarse como materia prima, como ser: almacenadores, empacadores, acopiadores, industrializadores de granos y otros que por sus actividades, puedan ser incorporados en esta categoría”.

A su vez el artículo 22º establece la obligación a “toda persona humana o jurídica que preste servicio de aplicación de fitosanitario aéreo y/o terrestre a terceros, de inscribirse en el registro mencionado en el artículo 14º inciso 4; y agrega que “las empresas aplicadoras aéreas y/o terrestres que además expendan

productos fitosanitarios, deben cumplir con las demás disposiciones de la presente Ley y su reglamentación en lo referente a los expendedores”.

En tanto, el artículo 23 prescribe que “todo equipo de aplicación perteneciente a persona humana o jurídica que realice aplicación terrestre de productos fitosanitarios como servicios a terceros o por cuenta propia, deberán inscribir dichos equipos de manera obligatoria en el Registro mencionado en el artículo 14º inciso 5), además de cumplir con cualquier otro requisito que establezca la autoridad de control en la reglamentación correspondiente”.

En los artículos 24º del proyecto, establece la obligación del usuario responsable, de ajustar su actividad a la reglamentación que se dicta a fin de preservar la integridad ambiental “cuando en los lotes a tratar con productos fitosanitarios, o en sus cercanías núcleos poblacionales, viviendas rurales aisladas, áreas naturales protegidas, cursos de agua natural o artificial que se destinan para el consumo humano”.

Conforme el artículo 25º “cuando en los lotes a tratar con productos fitosanitarios o en sus cercanías, hubiere apiarios debidamente registrados en el Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA), el responsable de la aplicación (aplicador o productor) deberá informar previamente a la Autoridad de Aplicación y al productor apícola y ajustarse a las medidas definidas en la reglamentación”.

Según el texto del artículo 26º se prohíbe “la tenencia y aplicación de productos fitosanitarios, no autorizados o prohibidos o contenidos en envases no autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)”.. “la aplicación de productos vencidos o con marbetes ilegibles. Dichos productos deben ser dispuestos como lo establezca la reglamentación, de acuerdo a la normativa de Gestión de Envases y Residuos Peligrosos”.

Finalmente, el artículo 27 º establece que “los usuarios responsables luego de la liberación de los productos al ambiente deberán cumplir obligatoriamente con los procedimientos establecidos en la Ley de Presupuestos mínimos N° 27.279 en lo referente a la reducción de residuos y disposición final de los envases vacíos”.

La incorporación de la figura del usuario responsable, resulta un avance positivo en materia de regulación, ya que la peligrosidad inherente de los

productos fitosanitarios, requiere de un uso seguro y responsable. Estamos frente a productos que no son inocuos, por lo que exigen la responsabilidad de su uso y manejo exclusivo, para la protección de los cultivos de plagas, malezas y enfermedades a fin de asegurar la producción de alimentos que garanticen la seguridad alimentaria en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.

Un usuario responsable debe adoptar todos los recaudos necesarios a fin de evitar daños en la salud de las personas y el medio ambiente, en todas las etapas: antes, durante y después de la utilización y aplicación de los productos.

Para ello, procurará adquirir los productos contando con una receta agronómica expedida por un profesional competente en la materia; deberá lavar adecuadamente los envases vacíos siguiendo las recomendaciones de las BPA, perforar y entregar los envases en un centro para su disposición final, controlar las condiciones climáticas previo a la aplicación, lavar el equipo de aplicación y la ropa al finalizar las tareas.

Con notable acierto, en el Capítulo X del proyecto, artículo 31, se establece el concepto de regente y asesor profesional fitosanitario, lo que representa un avance respecto de la Ley 6312, al cubrir dicho vacío legal. En efecto, al clarificar el concepto, despeja las dudas en relación a las competencias profesionales requeridas para el desempeño de las funciones descriptas en la ley.

Define como “Regente profesional Fitosanitario, al Ingeniero Agrónomo Matriculado y habilitado en Santiago del Estero, responsable técnico de una empresa expendedora de fitosanitarios o como responsable técnico de una empresa de aplicación de fitosanitarios que brinda servicio a terceros”; y “Asesor profesional Fitosanitario, al Ingeniero Agrónomo Matriculado y habilitado en Santiago del Estero, que prescriba los productos fitosanitarios”.

Establece la obligación para “los Regentes como los Asesores Fitosanitarios, deberán estar inscriptos en el registro establecido en el Artículo 14, incisos 11) y 12) de la presente ley y cumplir con los requisitos que se establezcan en la reglamentación”.

En tanto que el artículo 32 establece la prohibición de “desempeñarse como regente profesional fitosanitario, los Ingenieros Agrónomos que desempeñen funciones en el Departamento de Sanidad Vegetal de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, dependiente del Ministerio de Producción”.

Cabe acotar que desde los colegios profesionales, se expresa que el ingeniero agrónomo es el único profesional con incumbencias y habilitación legal para realizar un diagnóstico y monitoreo fitosanitario del cultivo, emitir la receta de compra y aplicación del producto fitosanitarios idóneo, planificar y controlar su aplicación, en función de las distancias a áreas sensibles o protegidas, considerar las ventanas de aplicación, tomando en consideración el estado del cultivo, el desarrollo de la plaga, la tecnología de aplicación, la velocidad aparente y dirección del viento, humedad relativa, temperatura e inversión térmica, de forma tal de minimizar los riesgos, extender las recetas de compra y aplicación para cada situación en particular.

Se propone la reforma del capítulo X, referido a las recetas fitosanitarias en los artículos 33° a 37°.

El proyecto en su artículo 33° establece la obligatoriedad de la emisión de la receta fitosanitaria, para la compra de un producto fitosanitario, expedida por un profesional habilitado y matriculado conforme el art. 30.

En el artículo 34° se “define como receta fitosanitaria al documento legal de formato gráfico o digital por medio del cual el asesor profesional fitosanitario matriculado y habilitado en Santiago del Estero, puede prescribir la compra o la aplicación de productos fitosanitarios de uso agropecuario”; y la clasifica en dos tipos:

“a)-Receta Fitosanitaria de compra: es el documento emitido por el Asesor Profesional que autoriza la compra del producto fitosanitario de clase toxicológica IaIb y II ( o a definir en el decreto reglamentario de la presente ley, a utilizar con el propósito de proteger el cultivo o la producción.b-Receta Fitosanitaria de aplicación: es el documento emitido por el Asesor Profesional para prescribir una recomendación que implique la utilización de un producto fitosanitario u otra tecnología de control pertinente, con el propósito de proteger el cultivo o la producción y que surge como consecuencia de un diagnóstico realizado”.

La precisión del concepto de receta debe resaltarse, ya que la norma vigente no la define, simplemente expresa que “la venta de productos fitosanitarios deberá hacerse ....mediante autorización por escrito de ingeniero agrónomo habilitado en los términos y con las formalidades que establezca la reglamentación”, mientras que la reglamentación sólo expresa que las

autorizaciones de compra y aplicación deberán confeccionarse por triplicado, sin dar un concepto de receta.

En el artículo 35º se establece la obligatoriedad de contar con la factura de compra, cuya copia deberá adherirse a la receta fitosanitaria de aplicación, de todos los productos fitosanitarios de uso agropecuario y/o agroindustrial, que vayan a ser empleados en la provincia de Santiago del Estero.

En relación a la responsabilidad profesional del asesor profesional que prescribe la receta fitosanitaria, el artículo 36º limita su alcance, debiendo responder solo por la confección de la misma, por los daños que pudieran producirse debido a la mala confección de la misma.

Respecto del usuario responsable, el artículo 37 expresa que debe cumplir con lo prescripto por el profesional en la receta fitosanitaria y responder, en la medida de su responsabilidad, por los daños que pudieran producirse por usos y tratamientos inadecuados o inoportunos en referencia a cultivos vecinos susceptibles, variación de condiciones ambientales recomendadas, apiarios y todo otro sitio que se deba resguardar.

La modificación normativa, contempla una novedad, relevante que resulta de la inclusión del capítulo XII dedicado a las producciones vegetales cercanas a zonas sensibles.

Regula en el artículo 38º, el ordenamiento territorial en áreas de trabajo para el uso y manejo responsable de productos fitosanitarios.

Las define y clasifica en:

a)-Área Urbana y Periurbana (AUP): área destinada a los asentamientos humanos intensivos que desarrollen usos vinculados con la residencia, el comercio y las áreas de esparcimientos y que se extiende hasta el ejido urbano delimitado por el municipio o autoridad comunal. Comprende también un área periurbana circundante al área urbana considerada “sensible” y de transición hacia el área rural. La distancia se mide desde la última línea edilicia del área urbana.

b)-Área Rural (AR): La gestión de los productos fitosanitarios en los territorios fuera de las áreas urbanas y periurbanas, es competencia del estado provincial.

Área Rural Protegida (ARP): zona excluida del área urbana, está por fuera del ejido urbano y periurbano y que se corresponde con las áreas de aplicación de productos fitosanitarios bajo regulación y/ o control.

Área Rural Libre (ARL): zona exterior colindante al área rural protegida.

Área Poblacional Aislada (APA): comprende las zonas sensibles de protección de viviendas aisladas o grupos de viviendas, clubes, escuelas, destacamentos policiales y postas sanitarias, que podrían potencialmente ser susceptibles de ser perjudicadas por las actividades inherentes a los productos fitosanitarios. Están dentro de las áreas rurales protegidas (ARP) y áreas rurales libres (ARL) y no pertenecen al establecimiento circundante o lindero.

c) Áreas Sensibles Naturales (ASN): se refiere a todo espacio natural o artificial , que requiere especial protección debido a que tiene una o más características que lo convierte en objeto de resguardo particular frente a un potencial riesgo de contaminación con productos fitosanitarios como, por ejemplo: áreas naturales protegidas (reservas, parques naturales y monumentos históricos) ríos y arroyos, lagos y lagunas, cursos de agua artificial y represas de almacenamiento de agua que se destinan para el consumo humano.

La norma establece que por vía de reglamentación se definirán y establecerán las superficies, distancias y límites de cada área de trabajo y áreas de protección y restricción a las aplicaciones totales o parciales.

El proyecto contempla, que para el caso de adhesión por parte de los municipios o Comisiones Municipales, a la presente ley, se delimitarán mediante georeferenciación las áreas urbanas, periurbanas y las áreas rurales alcanzadas por la regulación de la normativa.

Asimismo, prescribe que las restricciones y prohibiciones para las aplicaciones aéreas y terrestres dentro de las zonas definidas, serán especificadas en el Decreto Reglamentario, teniendo en cuenta la clasificación toxicológica de los productos fitosanitarios.

Se observa, un avance en la regulación de las áreas sensibles al otorgarles relevancia, toda vez que la ley vigente efectúa un abordaje de la temática, sin conceptualizarlas, incluyéndolas en el capítulo de sanciones y prohibiciones. Sólo se limita a fijar las distancias de aplicación respecto de las plantas urbanas.

Cabe poner de resalto, que en el proceso de elaboración de la norma, se realizaron talleres y jornadas a campo, organizadas por la Dirección de Agricultura y Ganadería de la Provincia, y su departamento de Agroquímicos, con la participación de productores, la Defensoría del Pueblo de la provincia, representantes de las universidades, el INTA, miembros del Poder Judicial, a fin de realizar pruebas para determinar la deriva y hasta donde llegan las gotas después de la aplicación. Para ello se utilizaron tarjetas hidrosensibles, capaces de detectar las gotas, lo que servirá para determinar los límites de la distancia de aplicación, que se consignarán en la norma.

Esto denota, un trabajo concienzudo por parte de la autoridad de aplicación, realizado sobre bases científico-técnicas validadas para atender a las demandas de la sociedad respecto del uso seguro de los agroquímicos y la prevención de los impactos ambientales, asegurando la gobernanza previo a la toma de decisiones relevantes para la sociedad.

### 3. Conclusiones

Del análisis del proyecto de reforma de ley de agroquímicos, cabe concluir que su eventual sanción, resultará un gran avance en materia de uso responsable de los productos fitosanitarios, ya que, dado el tiempo transcurrido desde su sanción en el año 1996, la norma vigente resulta vetusta, incompleta y de redacción ambigua con notables vacíos legales.

La inclusión del ordenamiento territorial como instrumento para la delimitación de las áreas de trabajo para el uso y manejo responsable de productos fitosanitarios, denota la preocupación por los aspectos ambientales y el logro del desarrollo sustentable.

Asimismo, la inclusión y definición de las áreas de trabajo, facilitará las tareas de control respecto de la aplicación de productos sujetos a regulación.

La correcta conceptualización de todos los sujetos responsables, y la introducción de la figura del usuario responsable, con la atribución a cada uno de ellos de la responsabilidad que les cabe en el ejercicio de su función o actividad, resulta acertado a los fines operativos de la norma.

Sin perjuicio de las fortalezas señaladas, respecto de las modificaciones cuya sanción se pretende, no debe soslayarse la necesidad de afianzar las tareas de fiscalización por parte de la autoridad de aplicación para asegurar su eficacia.

## Bibliografía

BPA Recuperado de <https://www.casafe.org/buenas-practicas-agricolas/aplicaciones-periurbanas-responsables/>

Comité de Agricultura (2003). *Elaboración de un marco para las buenas prácticas agrícolas*. FAO. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coag17/coag17-s.htm> (consulta 23 de septiembre 2017).

Molpeceres, M. C., Ceverio, R., Brieva, S. S. (2019). *Agroquímicos: cambios en la agenda internacional e instrumentos de regulación en Argentina (1950-2015)*. Estudios Socioterritoriales, 25 Recuperado en 27 de agosto de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-43922019000100012&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-43922019000100012&lng=es&tlng=es).

Ley Provincial de agroquímicos N° 6312 Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/LPG0006312>

Proyecto de reforma de la Ley Provincial de agroquímicos N° 6312 (Dirección de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Santiago del Estero.

# Reflexiones sobre la regulación de biopreparados y biofábricas para fortalecer la producción agroecológica en la provincia de Buenos Aires

---

**HÉCTOR HUGO PILATTI**

Facultad de Agronomía

Universidad de Buenos Aires

[hpilatti@agro.uba.ar](mailto:hpilatti@agro.uba.ar)

## Resumen

La sociedad y los estados comienzan a interpretar “los signos de los tiempos”, a conocer que el daño ambiental aumenta en todo el planeta y a reconocer que, si los recursos naturales no se utilizan de modo sustentable, la decadencia continuará y el mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional incumplido.

Las consecuencias de la actividad antrópica son un desafío por resolver;

Algunos insumos utilizados en la actividad agraria, más concretamente en la agricultura convencional, pueden afectar los recursos naturales, la salud de los usuarios, hasta la de otros pobladores y la salud de los consumidores.

En este trabajo se estudia la Resolución MDA 214/23 que regula la producción de biopreparados destinados a la producción orgánica y agroecológica y sus fábricas.

## Palabras clave

Biopreparados, biofabricas, producción agroecológica, Resolución MDA 214/23.

## Some ideas about the regulation of biopreparations and biofactories to strengthen agroecological production in Buenos Aires Province.

## Abstract

The society and the states begin to interpret “the signs of the times”, to know that environmental damage increases in all the planet and recognize that if

natural resources are not utilized in a sustainable way, the human decadence will continue and the mandate of the article 41 of the national constitution breached  
The consequences of the anthropic activity are a challenge to solve

Some supplies used in the agrarian activity, more specifically in the conventional agriculture can affect the natural resources, the health of the users, even that of other residents and the health of the consumers

In this work we study the resolution MDA-214/23 that regulates the production of biopreparations for organic agroecological production and its factories.

### **Keywords**

Biopreparations, biofactories, producción agroecológica, Resolution MDA-214/23.

## **1. Introducción**

A la sociedad en general le preocupa y los Estados comienzan a ocuparse de las evidencias, a reconocer e interpretar “los signos de los tiempos”, a conocer que el daño ambiental aumenta en todo el planeta, y prever que la adopción de acciones concretas y adecuadas pueden menguar las consecuencias, porque es seguro que, si los recursos naturales no se utilizan de modo sustentable, la decadencia continuará y el mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional estará incumplido.

Las consecuencias de la actividad antrópica son un desafío por resolver; no se trata de adoptar posturas extremas; no es una catástrofe ni tampoco es que no pasa nada.

La cuestión requiere personas cuyos intereses transiten en mayor armonía con el ambiente, con los ecosistemas, hacia la implementación de un nuevo paradigma.

Algunos insumos utilizados en la actividad agraria, más concretamente en la agricultura convencional, como los herbicidas, insecticidas, etc. pueden afectar los recursos naturales, la salud de los usuarios, hasta la de otros pobladores y la

salud de los consumidores; a su vez, esos riesgos pueden minimizarse cumpliendo con buenas practicas agrícolas y de aplicación de fitosanitarios<sup>1</sup>.

Como sistemas productivos distintos se presentan la agricultura orgánica y la agroecológica, modelos que prescindan del uso de agroquímicos o fitosanitarios de síntesis química para proteger las plantas, prevenir o curar enfermedades u otros organismos nocivos.

En un trabajo publicado antes (Pilatti y Caruso, 2019), comenzabamos diciendo que “la aplicación de los productos agroquímicos está plagada de relatos más o menos verosímiles, verdaderos mitos, paradigmas visceralmente defendidos y paradojas” (p. 374).

Afirmamos que “guiados por un paradigma, los productores son conducidos a utilizar un conjunto de procesos y productos que la empresa agraria necesita para llevar adelante la producción, incluyendo la experiencia propia y los conocimientos científicos y técnicos necesarios” y que “otro paradigma señala que “los principales desafíos de hoy en día son reducir el uso de insumos agrícolas, especialmente el agua y los productos químicos”.

En otra publicación (Pilatti, H., 2022, p. 363 y ss.) sostuve que “el crecimiento del sector agropecuario es crucial para la economía del país y la producción agroalimentaria es aún un desafío; falta mejor ordenación y su fomento”, para muestra basta ver la fuente genuina de de las divisas con que se nutre el tesoro del Estado y los malabarismos implementados para conseguirlos, y con cita de Collart Dutilleu agregué que “el vínculo entre los recursos naturales y la alimentación es tan evidente que no requiere ser demostrado”.

En esa oportunidad señale que “se necesita aumentar la producción y productividad agroalimentaria para generar divisas, pero no puede hacerse a costa del agroecosistema ni de los productores agrarios, campesinos, chacareros” y al referir a la Resolución MDA 78/20, que “la transición hacia sistemas productivos agroecológicos demanda un acompañamiento gubernamental para

---

<sup>1</sup> El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires es del 28 de octubre de 1983, dictado en ejercicio de las facultades legislativas conferidas por la Junta Militar que gobernaba entonces. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Vmb5wcd0.pdf>.

Resolución Conjunta MA y MAyDS 1/2018 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1-2018-307082/texto>

enfrentar los riesgos y limitaciones propios de la transformación”, tal cual se lee en sus fundamentos, resulta un ejemplo de la función de policía del fomento.

En este trabajo se analiza la Resolución MDA 214/23 y su título surge del mismo acto administrativo emanado del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires, en cuyos fundamentos invoca la función de policía sanitaria prevista en el Decreto Ley 10081/83<sup>2</sup>; la escueta Ley 11696 que en 1995 declaró “de interés provincial la explotación agraria bajo los métodos conocidos como "Ecológica", "Orgánica", "Sustentable o Sostenible" o "Biológica" para “toda producción agrícola que tenga como principio el mantenimiento en el tiempo de la calidad del suelo o su mejoramiento por medios naturales excluyendo explícitamente la utilización de fertilizantes sintéticos, pesticidas y/o reguladores del crecimiento”.

Es importante recordar que al referirse a producción ecológica, orgánica, sustentable o sostenible o biológica el legislador estimó que “tienen en común la utilización de métodos como los abonos verdes, el compost (elaborados con estiércol animal, paja, desperdicios orgánicos), el uso de fertilizantes minerales o de remedios naturales contra las plagas o la disposición de las distintas especies para evitar las mismas”<sup>3</sup>.

Seguido invoca la Ley 27118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” a la que adhiere la Provincia por la Ley 14845.

También tiene presente la creación del Programa Provincial de Promoción de la Agroecología instituido por Resolución MDA 78/20.

Finalmente basa la competencia para su emisión en la Ley de Ministerios 15164 con sus modificaciones y el Decreto 75/20 aprobatorio de la estructura orgánica del Ministerio.

## **2. La Resolución Provincial, revela la apreciación del federalismo?**

Esta Resolución MDA 214/23 crea el “Sistema de ensayos, experimentación y aprobación de Protocolos de Biopreparados para su

---

<sup>2</sup> Informe final del grupo de trabajo interministerial [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo\\_interministerial\\_fitosanitarios.portada.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo_interministerial_fitosanitarios.portada.pdf)

<sup>3</sup> Según surge de los fundamentos de la Ley . <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmAAiOV.html>  
Avalan poder de policía del SENASA. Diario Judicial. <https://www.diariojudicial.com/news-13203-migrated>

elaboración, uso y aplicación en la producción agropecuaria” y el “Registro de Protocolos de Elaboración y Aplicación de Biopreparados” de la Provincia de Buenos Aires (RePBio); se aprueba el listado “Protocolos de Elaboración y Aplicación de Biopreparados” en el Anexo I y el procedimiento y el formulario para la solicitud de inscripción en ese registro en el Anexo II.

Para el ámbito provincial se define en el primer artículo a los biopreparados como “las sustancias y mezclas de origen vegetal, animal o mineral presentes en la naturaleza que presentan propiedades bioestimulantes/bioenraizadores, biofungicidas, bioinsecticidas o biorepelentes / biofertilizantes”.

También crea el “Registro de Biofábricas” de la provincia de Buenos Aires y aprueba los “Requisitos, procedimiento y formulario para la inscripción y/o reinscripción” en ese registro en el Anexo III.

Todo en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Agroalimentaria.

Se advierte para reflexionar la necesidad de contar con un análisis o ponderación de los peligros y riesgos de esos biopreparados, sea para la salud de las personas y eventualmente de los consumidores de los alimentos producidos y tratados con esos insumos que no se ha previsto, ni se determinan límites máximos de residuos. Más, aunque se instituye la presencia de un responsable técnico, tampoco se determinan sus obligaciones.

Asimismo, se detecta que aun cuando la Ley de Agroquímicos 10699, su Decreto Reglamentario 499/91 y sus normas complementarias regulan las distintas etapas que abarcan la elaboración hasta la aplicación de plaguicidas mediante una correcta y adecuada utilización, con el fin de proteger la producción agropecuaria de prácticas irracionales, los recursos naturales renovables y la salud humana, minimizar la contaminación del medio ambiente, cuando enuncia los productos que comprende en su artículo segundo *in fine* incluye“(…) todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica no contemplados explícitamente en esta clasificación, pero que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal”; no se cita.

En ella se establece un ordenamiento para los plaguicidas en todas sus etapas, principalmente la última o sea la del usuario, tanto por la peligrosidad de

su manejo, especialmente en la fase de la aplicación, como para prevenir la salud del consumidor de productos agrícolas mediante la restricción de su uso cuando el desarrollo del cultivo se encuentra muy avanzado, evitando así la presencia de residuos en los alimentos.

Podría interpretarse que en la resolución analizada se pretende distinguir entre un pesticida con un ingrediente activo o molécula química de los productos de origen biológico; cuyas moléculas por ser naturales tendrían un comportamiento diferente al de una molécula química y que por lo tanto no deben cumplir los mismos requisitos.

Entiendo que, la Resolución MDA 214/23 no contradice la normativa nacional regulatoria de mismo objeto jurídico; eventualmente aquellos fabricantes que pretendan que expendan sus bioproductos más allá de la jurisdicción provincial tendrán que ajustarse a las normas vigentes en el orden federal.

Quienes desarrollen actividad agraria y los requieran como insumos y elaboren para el autoconsumo en la Provincia, se registrarán por ella. Sin perjuicio, esta resolución tendrá que ser complementada por alguna otra que venga a regir en relación a la virtud y eficacia de los bioproductos registrados a su amparo y su seguridad, tanto de los usuarios aplicadores, otras personas, hasta los consumidores de los alimentos con ellos tratados y el ambiente.

### **3. Normativa nacional**

En este análisis se estima conveniente tener en cuenta la normativa nacional vigente en la materia; principalmente que la Ley 27233 en el primer artículo, “declara de interés nacional la sanidad de los animales y los vegetales, así como la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas que afecten la producción silvoagropecuaria nacional, la flora y la fauna, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvo-agrícolas, ganaderas y de la pesca, así como también la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos y el comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos”.

Esa ley nacional establece de “orden público las normas nacionales por las cuales se instrumenta o reglamenta el desarrollo de las acciones destinadas a

preservar la sanidad animal y la protección de las especies de origen vegetal, y la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen agropecuario” y que el SENASA es su autoridad de aplicación.

Con esta sola referencia surge que el acto administrativo ministerial en estudio, genera una doble registración, excepto que la resolución estudiada pudiera encajarse en el artículo 103 de la Constitución Provincial, emanada del ejercicio de las facultades reservadas a la legislatura y de ahí el mandato tendiente a que se registren bioproductos y sus fábricas; se trataría de un asunto de interés público no explicitado ahora y tampoco en la Resolución MDA 78/20 de promoción de la agroecología.

Siendo que la resolución ministerial analizada reseña entre su fundamentación la producción ecológica, orgánica, sustentable o sostenible o biológica, considerada de interés por la Ley 11696 de la provincia, cabe apuntar que su objeto jurídico es el mismo de la Ley nacional 25127 de producción ecológica, biológica u orgánica, cuya autoridad de aplicación también es el SENASA; esta es reglamentada el Decreto 97/01 y la complementa la Resolución SENASA 374/16, en la que detalladamente se determinan las normas generales que deben cumplirse, tipifica las infracciones (anexo I); aprueba el cuadro de fertilizantes, acondicionadores de suelo y nutrientes permitidos (anexo II); y el cuadro a productos permitidos para el control de plagas, enfermedades y para el manejo fisiológico de productos (anexo III); y expresamente estipula que deben aprobarse por el SENASA.

El listado de los insumos aprobados para la agricultura orgánica se halla disponible con el nombre de “Listado Oficial de Insumos Comerciales Aptos para la Producción Orgánica”.

El fundamento de la resolución ministerial se hallaría en el ejercicio de facultades reservadas o eventualmente los fines concurrentes entre la Nación y las provincias. Apuntala su legitimidad la Ley 11696, señala el interés de la Provincia por la producción orgánica.

Es dable tener presente que el SENASA tiene aprobado por Resolución 350/99 el “Manual de Procedimientos, criterios y alcances para el registro de productos fitosanitarios” que debe cumplirse para aprobar la venta y utilización de los mismos, previa evaluación de datos científicos suficientes que demuestren

que el producto es eficaz para el fin que se destina y no entraña riesgos indebidos para la salud y el ambiente.

Tan relevante como el punto señalado arriba, es el “Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos”, creado en el año 2003 actualizado según la Disposición 16/18 de la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria del SENASA.

Por su parte, los productos provenientes de la agricultura familiar se encuentran regulados en el Capítulo XXXIII del Decreto 4238/68 que contiene los requisitos higiénico sanitarios constructivos y de funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales depositan y/o elaboran productos subproductos o derivados de origen animal.

En este punto la Provincia conforme a la Ley provincial 13230, es autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino. En ese cuerpo normativo el artículo 154 quater, anexo I del Decreto 2126/71, se instituyen las condiciones de los establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos derivados de la agricultura familiar.

Por fin cabe agregar que el SENASA ha puesto en consulta pública<sup>4</sup> y continúa en trámite administrativo un proyecto de resolución a partir de la necesidad de proporcionar la base para el desarrollo sostenible de los sistemas de producción agroecológicos, garantizar el funcionamiento eficaz del mercado, asegurar la competencia leal en la producción y el comercio, la protección de los intereses de los consumidores y la confianza de éstos y que existen sistemas de producción agrícolas que no cuentan con herramientas adecuadas para lograr un abordaje eficiente de los problemas de plagas y enfermedades que afectan la sustentabilidad del cultivo, ya sea porque carecen de productos fitosanitarios registrados para su protección, o porque son pocos los que se hallan legítimamente disponibles.

Este proyecto<sup>5</sup> se basa entre más fundamentos, en el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Biopreparados para el manejo sostenible de plagas y enfermedades en la

---

<sup>4</sup> Al momento en que se prepara esta ponencia y al de su entrega (01/09/2023).

<sup>5</sup> Consulta pública 460. <https://www.argentina.gob.ar/senasa/consulta-publica-460-proyecto-de-resolucion-que-crea-la-categoria-de-biopreparado-en-materia>

agricultura urbana y periurbana”; en ese documento, se considera que los biopreparados “suponen un menor riesgo de contaminación al ambiente, ya que se fabrican con sustancia biodegradables y de baja o nula toxicidad” y que el uso de biopreparados debido a “su rápida degradación puede ser favorable pues disminuye el riesgo de residuos en los alimentos, incluso algunos pueden ser utilizados poco tiempo antes de la cosecha”.

En orden a la investigación nacional, tiene presente que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), considera dentro de los biopreparados a aquellos productos elaborados a partir de restos de origen vegetal o sustancias de origen mineral o animal que contribuyen al control de plagas y enfermedades o mejorar el desarrollo de los cultivos.

Tiene en cuenta también que el sector de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, resulta el sujeto principal pero no exclusivo, en los procesos de elaboración y utilización de estos biopreparados.

El proyecto del SENASA define como biopreparado “todo insumo elaborado en base a la combinación o mezcla de sustancias de origen vegetal, animal o mineral presentes en la naturaleza, que tienen propiedades nutritivas para las plantas y/o controladoras, repelentes o atrayentes de plagas y enfermedades o son utilizadas como enmienda o sustrato; que se hayan obtenido mediante un procedimiento de tipo y escala artesanal, a partir de recursos mayoritariamente de obtención local a excepción de aquellas procedentes de zonas de producción exclusivas de ciertas partes del territorio nacional, y accesible a todo usuario final”.

A la vez, mediante otro proyecto<sup>6</sup> también puesto en consulta pública y rumbo a su firma, trata la creación de otra categoría, la correspondiente a “Bioinsumos”.

En los considerandos comienza rescatando la competencia nacional en la materia, cita el Decreto-Ley 3489/58 (venta de productos químicos o biológicos para ser utilizados en el tratamiento y combate de plagas), y el Decreto 5769/59 (por el cual se crea el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal).

---

<sup>6</sup> Consulta Pública 461. <https://www.argentina.gob.ar/senasa/consulta-publica-461-proyecto-de-resolucion-que-crea-la-categoria-de-bioinsumo-en-materia-de>

Tiene en cuenta la Ley 24766 para asegurar la protección de la propiedad intelectual y de la información científica y técnica que le fuera suministrada para la inscripción de esos productos, entre más fundamentos jurídicos disponibles en la página institucional.

En esta propuesta se define al bioinsumo como el “producto que consista o haya sido producido por microorganismos o macroorganismos de origen animal o vegetal, extractos o compuestos bioactivos obtenidos a partir de ellos (sin que involucre reacción química alguna), y estén destinados a ser aplicados como insumos en la producción agrícola con fines nutricionales, estimulación vegetal, enmiendas, sustratos, protectores biológicos o para la protección del cultivo”.

La distinción entre bioinsumo y biopreparado se debe a que este último es un desarrollo que se realiza en la agricultura familiar o micro pymes de productos y el bioinsumo tiene desarrollo industrial, al tiempo que en el organismo se prevé que se trata de un sector que va a tener un desarrollo importante, enfocado en la sustentabilidad de la producción agrícola en sus distintas escalas, periurbana, familiar y extensiva, donde se consideran los aspectos nutricionales de los productos. Además, el enfoque de una salud y la necesidad de equilibrar productividad y sustentabilidad que los instalan como una opción estratégica.

#### **4. El debate histórico, ¿podría reabrirse?**

Es oportuno recordar que hace más de cien años se debatió tensamente en el Congreso Nacional sobre las facultades de la Nación y de las Provincias para legislar en relación a la competencia en materia de policía sanitaria; la doctrina agrarista lo explica también desde aquella época; se puede ver en el “Derecho Rural Argentino” (Garbarini Islas, 1925, p. 252), o “Derecho Agrario” (Pérez Llana, 1963, p. 551 y ss), más recientemente otros libros ilustran sobre el punto, por citar alguno, “Derecho Agrario Argentino” (Pastorino, 2009, p. 605 y ss y p. 625 y ss) y “Derecho Agrario” (Brebba, 2011, 91 y ss y 676 y ss). para no ahondar aquí, en pocas palabras, “finalmente se aceptó con relativa facilidad la facultad del Congreso para dictar leyes en esta materia”, dice Garbarini Islas.

Desde su postura Pastorino (Pastorino L, 2009) señala, “el tema resulta de interés dada la relevancia cada vez mayor que cobran las cuestiones sanitarias

para la economía del país y ante una legislación internacional siempre más significativa (...) y más adelante agrega, “la irrupción de nuevas enfermedades, nuevos conocimientos, de nuevos tratamientos, plantean por un lado, la necesidad de una constante adaptación y una cooperación entre todos los ámbitos gubernamentales (...)”; atento al espacio disponible, a su obra me remito (Pastorino L, 2009 a).

El asunto es más simple si la cuestión gira en torno del tránsito comercial y sin perjuicio de tener presente que los peligros sanitarios no reconocen fronteras políticas por lo cual, independientemente de la competencia jurisdiccional, debe mantenerse y reforzarse la tuición de la vida, la salud, el ambiente, los agroecosistemas y los ecosistemas,

### **5. Dos apariencias: norma de fomento o de policía**

A primera vista nació el interrogante. De la lectura de los considerandos podría resultar una parte dispositiva que contuviera normas de fomento, a coadyuvar a la implementación del programa provincial de “Promoción de la Agroecología” creado por Resolución MDA 78/18, o al control de policía. Una política de fomento o de fiscalización y sanción.

En el 1er. Congreso de Alimentos ANMAT, en 2019, mi ponencia se tituló “¿Cómo se enfrenta el derecho a la sociedad? El enfoque responsivo”.

Procuré ahí de introducir el concepto de responsividad, marcando la diferencia con la función de policía del Poder Legislativo (Poder de Policía), en cuanto facultad del Estado orientada a dictar las leyes, y reglamentaria (función del Poder Ejecutivo). Esquema en el que opera la limitación de los derechos individuales a favor del interés colectivo, el bien común como también se dice, previéndose sanciones para los incumplidores.

Consideré conveniente recordar sintéticamente que, hubo “un primer debate relativo a quien pertenecía dicho poder, si discutió si a la nación, a las provincias o a todas las jurisdicciones cuando se tratara de fines concurrentes. El cuidado de la salud de las personas, la sanidad animal y vegetal, el ambiente, lo son.

Que luego pasó a discutirse la amplitud del concepto, primero alcanzaba a cuestiones de seguridad, salubridad y moralidad pública (concepto restringido

*narrow*), más tarde se incorporó la intervención estatal extendiéndose a la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general (“*broad and plenary*”).

Germinado el nuevo poder de policía (función), de fomento, de promoción, se nota la intervención estatal, la limitación a los derechos individuales, pero con la obligatoriedad de realizar acciones positivas.

Para darle fundamento invoqué la frecuentemente olvidada “cláusula del progreso” cuyo origen se encuentra en el proyecto de Juan Bautista Alberdi, expresada en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución de 1853 y que ahora es el inciso 18 del artículo 75.

La Constitución de 1994 ha ampliado y reformulado el Constitucionalismo Social de Derecho con la inclusión de un inciso 19 al art. 75 y el párrafo agregado al art. 125. Además de los arts. 41, 42 y art. 75 incisos 2, 8 y 23.

Aquí nace, en el género de las cláusulas del progreso, la cláusula del desarrollo humano con justicia social; facultad que es concurrente con las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, según lo establecido en el art. 125 de la Constitución Nacional”.

Las normas de fomento o policía de la promoción comprenden infinitas modalidades, actividades y reglamentaciones que desarrolla el Estado para impulsar la actividad de las personas privadas, que planifica e inserta en políticas públicas que considera merecen ser apoyadas.

La Resolución MDA 214/23 ¿Se trata de una norma de policía o es una norma de fomento? El Ministerio ejerce funciones de policía y en su gestión también se cuentan varios actos administrativos claramente orientados al fomento de las actividades productivas, de “enfoque responsivo”, por ejemplo, el “Plan de Prevención y Erradicación de Venéreas en Bovinos” o el “Programa Provincial de Promoción de la Agroecología”.

En este caso la duda no alcanza a despejarse, aunque de su contenido surge con mayor peso el contenido regulatorio.

Los registros que crea y los procedimientos que instituye son mandatorios, obligan a quienes preparen bio productos para distribuir y comercializar y a quienes los elaboren para uso propio; sin embargo, debería prever las sanciones por su incumplimiento y no lo hace; no obstante, se podría resolver el punto

recurriendo al artículo 1° del Decreto Ley 8785/77 (faltas agrarias) habida cuenta que se ha anclado a los artículos 151 y 161 del Código Rural y se allanaría aún más el camino si se hubiera anclado en la Ley 10699.

Si se trata de una norma de fomento tendiente a lograr que se desarrolle o aumente la producción de biopreparados y la cantidad de fábricas que los elaboran, estipularía los beneficios o incentivos, los “premios” con que se beneficiarían aquellos emprendedores que la cumplan.

### 6. Conclusión

Se deriva que es reconocido el registro de los insumos agrícolas de síntesis química que lleva el SENASA, conforme surge de la interpretación *a contrario sensu* del artículo 10 de la Ley 10699, aunque para los biopreparados y las biofábricas (de “sustancias y mezclas de origen vegetal, animal o mineral presentes en la naturaleza que presentan propiedades bioestimulantes /bioenraizadores, biofungicidas, bioinsecticidas o biorepelentes/biofertilizantes”), establece una regulación local, claro que limitando el ámbito de comercialización de esos productos a la jurisdicción provincial.

El transcurso del tiempo dirá si se reeditan las posiciones del siglo antepasado; antes es esperable que haya concordancias y cooperación; se evite la duplicidad de cargas administrativas y/o dobles imposiciones a las personas y sus emprendimientos.

También habrá que ver el criterio con que la autoridad de aplicación implementa la norma, porque puede orientarse al ejercicio su función de policía siguiendo el viejo paradigma, fiscalizador, sancionador, recaudador o evolucionar hacia la detección de incumplimientos para adoptar medidas preventivas que interesan y satisfacen a la comunidad porque se estiman de utilidad general; puede adelantarse a la ocurrencia de daños, proyectarse a la policía del fomento poniendo la vista en el elemento teleológico, la finalidad de promover o proteger, valiéndose de la persuasión con información, educación, comunicación y capacitación.

### Bibliografía

Brebbia, F. y. (2011). *Derecho Agrario*. Buenos Aires: Astrea.

Facciano, L. (Pilatti, H. H. (2022). *El rol de la normativa para la producción agroalimentaria en la convivencia de los modelos productivos*. Rosario, Santa Fe:

ART Talleres Gráficos.

Garbarini Islas. (1925). *Derecho Rural Argentino*. Buenos Aires: Restoy & Doeste.

Gordillo A. (s.f.). *Fundación de Derecho Administrativo*. Obtenido de Fundación de Derecho Administrativo: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo10.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo10.pdf)

Pastorino L. (2009 a). *Del Código Alimentario, el derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino*. Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina 2009 - 3.

Pastorino L. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires La Plata: Abeledo Perrot.

Pérez Llana, E. (1963). *Derecho Agrario*. Santa Fe: Castellví SA.

Pilatti H y Caruso P. (2 y 3 de junio de 2019). *Repositorio Institucional de la UNLP*. Obtenido de Repositorio Institucional de la UNLP: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82011>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. (8 de julio de 1997). *SAIJ*. Obtenido de SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/suprema-corte-justicia-local-buenos-aires-municipalidad-bahia-blanca-provincia-buenos-aires-inconst-ley-11018-dec-4604-5309-fa97011439-1997-07-08/123456789-934-1107-9ots-eupmocsollaf?#>

## El nuevo ordenamiento normativo sobre agroquímicos en el Partido de Tandil

---

**ELSA MARÍA DEL CARMEN LLORET**

CIEP (Facultad de Derecho- Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN)

Facultad de Derecho, UNICEN

[maritalloret69@gmail.com](mailto:maritalloret69@gmail.com)

**SILVIA CAROLINA VARELA**

CIEP (Facultad de Derecho-Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN)

Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN

[carovarela@fch.unicen.edu.ar](mailto:carovarela@fch.unicen.edu.ar)

### Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad examinar la normativa en materia de agroquímicos del Municipio de Tandil, presentando algunos de los puntos de comparación entre la ordenanza 12.316/11 y la actual 17.404/22, a raíz de los acontecimientos jurisprudenciales acaecidos en el partido.

A raíz de lo anterior, se estudiará la aplicación de ambos cuerpos normativos a través de la metodología del análisis de casos judiciales, uno correspondiente a la justicia civil provincial del Departamento Judicial de Azul y otro del fuero Penal Federal.

A partir de las medidas cautelares dispuestas por ambos magistrados, se analizará si la racionalidad judicial tuvo en cuenta el encuentro de actores, razones y condiciones sociales, con sus captaciones en reglas y principios, en un sistema normativo que responde a ciertos paradigmas, y a los criterios de legitimidad para su justificación (Waldron, 2005:73). Asimismo, se tendrán en consideración los principios ambientales abordados, como los de precaución y progresividad analizándolos respecto de las medidas cautelares, en cuanto a las distancias de seguridad que deben tenerse en cuenta para llevar a cabo las fumigaciones tanto aéreas como terrestres, tendientes a preservar la salud de la población y la calidad del ambiente circundante.

Por último, se acercan algunas conclusiones sobre la fuerza que puede tener un mandato judicial hacia el órgano legislativo a tomar una decisión sobre el marco normativo.

### **Palabras claves**

Agroquímicos, Tandil, racionalidad, judicial.

## **The new regulatory order on agrochemicals in Tandil**

### **Abstract**

The purpose of this paper is to examine the regulations on agrochemicals in the Municipality of Tandil, presenting some of the points of comparison between local act 12.316/11 and the current one 17.404/22, as a result of the jurisprudential events that occurred in the district.

As a result of the above, the application of both normative bodies will be studied through the methodology of the analysis of judicial cases, one corresponding to the provincial civil justice of the Judicial Department of Azul and another of the Federal Criminal jurisdiction.

Based on the precautionary measures ordered by both magistrates, it will be analyzed if the judicial rationality took into account the meeting of actors, reasons and social conditions, with their captions in rules and principles, in a normative system that responds to certain paradigms, and to the legitimacy criteria for its justification (Waldron, 2005:73). Likewise, the environmental principles addressed, such as those of precaution and progressiveness, will be taken into account, analyzing them with respect to precautionary measures, in terms of the safety distances that must be taken into account to carry out both aerial and ground fumigations, tending to preserve the health of the population and the quality of the surrounding environment.

Finally, some conclusions are drawn about the force that a judicial mandate can have towards the legislative body to make a decision on the regulatory framework.

### **Keywords**

Agrochemicals, Tandil, rationality, judicial.

## 1. Introducción

La principal legislación que regula la materia de agroquímicos en la provincia de Buenos Aires es de carácter provincial, pues la Nación sólo autoriza los tipos de agroquímicos, sin haberse sancionado en la actualidad una Ley de presupuestos mínimos que regule la materia imponiendo una base de regulación uniforme en todo el territorio nacional. Por ello, las leyes dictadas lo hicieron en concordancia de la Resolución 350/99<sup>1</sup> del SENASA, coincidiendo en general en sus aspectos básicos y sobre todo en una perspectiva “agropecuaria” que lejos estaba de contemplar el actual uso intensivo, como así tampoco las perspectivas ambientales o sanitarias.

La materia fitosanitaria en todo su circuito, producción, comercialización, traslado, aplicación y destino final, en la provincia de Buenos Aires, es regulada por la ley 10.699<sup>2</sup>. La norma en su artículo 5 deja en claro que la elección de los productos y su uso sólo puede hacerlo un ingeniero agrónomo y en su artículo 8 estipula que no es posible la venta de aquellos si no media una receta agronómica, lo que nos indica una serie de controles cruzados que no son menores.

Asimismo, el Decreto Reglamentario 499/91<sup>3</sup> de la mencionada ley, prevé numerosos aspectos técnicos, uno de los cuales es el de la distancia de aplicación. En su art. 38 establece que las fumigaciones aéreas se permiten a 2 km de los centros urbanos y hace absoluto silencio sobre la fumigación terrestre, lo cual es difícil de comprender técnicamente, pues el resto de las legislaciones provinciales fijan parámetros claros a nivel aéreo y terrestre según se trate de uno u otro tipo de producto toxicológico, que van de clase I a IV; así Córdoba por ejemplo fija 1.500 m para la aérea y 500 m para la terrestre, Santa Fe 3.000 y 500 m respectivamente. Esta omisión de base en la legislación bonaerense es fuente de numerosos conflictos, los que en algunos casos serán atemperados por los propios municipios (Marchiaro, 2012, p. 2)

---

<sup>1</sup><http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-350-1999-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria>

<sup>2</sup> Argentina, provincia de Buenos Aires, Ley 10.699, Protección de la salud humana, Recursos Naturales y la Producción Agrícola, mediante el uso racional de productos químicos y biológicos. Consultada el 10 de agosto de 2023 en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-10699-123456789-0abc-defg-996-0100bvorpyel/actualizacion>

<sup>3</sup> Argentina, provincia de Buenos Aires, Decreto Reglamentario 499/91, consultado el 10 de junio de 2023 en [https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/Decreto\\_499-91.pdf](https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/Decreto_499-91.pdf)

En el ámbito del municipio de Tandil, en el año 2021 el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 17404/22<sup>4</sup>, que fue reglamentada y puesta en vigencia el 31 de agosto de 2022. Dicha normativa sustituye a la Ordenanza 12136/2011<sup>5</sup>.

En relación con lo expuesto tenemos como objetivos de análisis examinar la normativa en materia de agroquímicos en el Municipio de Tandil, presentando algunos de los puntos de comparación entre la ordenanza 12.316 y la actual 17.404. A raíz de las medidas cautelares ordenadas por dos magistrados, uno de la justicia provincial y otro federal, del Departamento Judicial de Azul, pretendemos analizar la racionalidad de éstas a partir del encuentro de actores, razones y condiciones sociales, con sus captaciones en reglas y principios, en un sistema normativo que responde a ciertos paradigmas y a los criterios de legitimidad para su justificación (Waldron, 2005, p. 73).

### **2. Aspectos comparativos entre la ordenanza 12316/11 y la 17404/22**

Respecto a la comparación de ambos ordenamientos normativos, puede apreciarse que la Ordenanza 17.404/22 es mucho más específica al momento de delimitar las zonas conforme el ordenamiento territorial, dado que la anterior adolecía de cierta imprecisión e indeterminación. La regulación alcanzaba a las áreas urbana y complementaria, y luego una franja de 300 mts. por sobre el límite exterior denominada “área adyacente primaria”, y también con alcance al “área adyacente ampliada” hasta el límite de la denominada poligonal. Las aplicaciones aéreas quedaban prohibidas con la ordenanza del año 2011 tanto en las aéreas urbanas complementarias y zona adyacente primaria.

Por su parte la norma en comentario determinaba tanto para aplicaciones terrestres como para las aéreas, el límite de 150 metros respecto de establecimientos educativos y de salud, por fuera de la denominada “área total”. Respecto de cursos de agua la distancia fijada era de 50 metros.

---

<sup>4</sup>Argentina, Buenos Aires, Municipio de Tandil Ordenanza 17404/22, consultada en julio de 2023 en <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/6329/contents/1655984>

<sup>5</sup> Argentina, Buenos Aires, Municipio de Tandil Ordenanza 12136/11, consultada en julio de 2023 en <http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Ordenanza-12316.html>

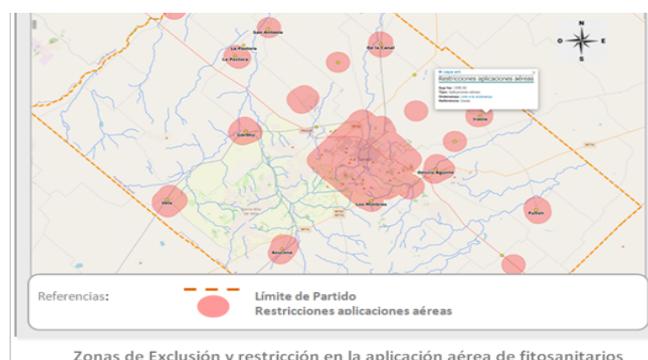
En la actual ordenanzase establecen zonas de exclusión y amortiguamiento, definidas como aquellas superficies delimitadasque, por su ubicación, requieren de un tratamiento especial para garantizar la protección de la salud de la población y el cuidado del ambiente.

La zona de exclusión es el área donde no se autoriza la aplicación de ningún tipo de productos agroquímicos a partir de la línea municipal del lote productivo. Sólo se permiten aquellos de tipo biológicos, línea jardín perihogareña y/o domisanitarios. Por su parte, la zona de amortiguamiento es definida como aquella donde sólo se podrán aplicar productos agroquímicos banda verde y/o azul, Clase III y Clase IV, excluyendo productos de mayor volatilidad y únicamente con equipos terrestres, bajo las pautas ambientales y tecnológicas adecuadas. La ordenanza anterior no presentaba las definiciones de dichas zonas.

En cuanto a las distancias prohibidas y permitidas y las zonas de exclusión y amortiguamiento del ordenamiento actual se detallan en el siguiente cuadro y en la imagen que acompaña.

| ZONA   | EXCLUSIÓN                                    | AMORTIGUAMIENTO |
|--|--|-----------------|
| Circunscripción I  | Total y hasta 60 metros                      | 500 metros      |
| Zonas Servicios Rurales 1° y 2° Categoría                                  | Total y hasta 60 metros                      | 300 metros      |
| Centros de Salud y establecimientos elaboradores de productos alimenticios | Total y hasta 150 metros                     | -               |
| Establecimientos educativos  | Total y hasta 150 metros                     | 500 metros      |
| Urbanizaciones especiales  | 60 metros de distancia con lotes productivos | -               |
| Banquinas  | Total  | -               |
| Cursos de agua primarios   | 50 metros                                    | -               |
| Cursos de agua secundarios   | 20 metros                                    | -               |
| Pozos de agua de Obras Sanitarias  | 50 metros                                    | -               |

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo 2 de la Ordenanza vigente



Fuente: Elaboración propia en base a Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Tandil

### 3. Metodología

A través de la Metodología del análisis de casos, se estudia cuál ha sido la racionalidad judicial y si se han tenido en elencuentro de actores, razones y condiciones sociales, con sus captaciones en reglas y principios, en un sistema normativo que responde a ciertos paradigmas, y a los criterios de legitimidad para su justificación (Waldron, 2005, p. 73).

El primero se presentó en el Juzgado Civil y Comercial del Departamento judicial de Azul, delegación Tandil y se trató de una demanda por daño ambiental preventivo, que dio lugar a una medida cautelar, prohibiendo las fumigaciones aéreas con agroquímicos hasta 2000 mts y terrestres hasta 500 mts 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. Además de considerar otras medidas a los efectos de prevenir el daño ambiental, la que más tuvo repercusión, tanto mediática como judicialmente fue la que instó al Municipio a través del Concejo Deliberante a modificar la entonces ordenanza 12.316 y a la conformación de una Mesa Intersectorial de Diálogo entre los diferentes actores ligados a la materia.

El segundo de los casos analizados se inicia con una querrela ante la Fiscalía Federal, delegación Tandil, presentada por la Organización no Gubernamental (ONG) Bios, por contaminación con agroquímicos en una zona prohibida (conforme distancias) por la normativa municipal. La zona afectada por la contaminación se encuentra como área prohibida tanto en la antigua ordenanza 12.316 como por la 17.404 del año 2022.

En ambos casos, han tomado en cuenta el resultado de un trabajo científico proveniente de la Universidad Nacional del Centro (UNICEN), junto a Investigadores del INTA Balcarce, donde quedó evidenciado que, en varias escuelas rurales del Partido de Tandil, existen residuos de agroquímicos biocidas en el suelo de los patios de recreo y en las aguas de los pozos que abastecen a dichas escuelas.

Según el informe técnico, que surge a través de dos Proyectos de Extensión Universitaria, se plantearon varios objetivos, entre los cuales, el que interesa a

los efectos del presente trabajo fue el de detectar/determinar presencia/ausencia de residuos de plaguicidas en el entorno de los establecimientos escolares.

En cuanto a ese objetivo planteado, se realizaron toma de muestras de suelo y agua para evaluar la gravedad del problema. Del estudio surge que existe una tendencia creciente al proceso de “agriculturización” (Vázquez y Zulaica, 2011, Vázquez y Zulaica 2012, Vázquez et al., 2014), esto es el avance de la agricultura por sobre la tradicional actividad ganadera<sup>6</sup>. Fundamentalmente en las últimas dos décadas, se ha intensificado el uso de productos biocidas sintéticos que incrementan el riesgo para la salud de las poblaciones aledañas, y el deterioro del ambiente y de los procesos ecológicos fundamentales para el sostenimiento de la vida. La invisibilización de los riesgos y daños asociados al uso de los agroquímicos biocidas pone en evidencia la necesidad de dar a conocer a la población sobre ellos para que pueda tomar las precauciones pertinentes<sup>7</sup>.

En el caso de las escuelas rurales del partido de Tandil, la preocupación de la comunidad educativa con relación a las pulverizaciones ha ido en aumento ya que las mismas se realizan en las inmediaciones de las escuelas. En los últimos años, docentes y padres de varias escuelas rurales de Tandil han manifestado su inquietud respecto a esta problemática ambiental e incluso la han hecho pública a través de denuncias en medios locales.

Atendiendo a la constante demanda de información por parte de las comunidades educativas, y ante la posibilidad de la presencia de plaguicidas en los predios escolares, sellevó adelante el mencionado estudio<sup>8</sup>, que como se adelantó anteriormente sirvió de prueba documental en ambos procesos judiciales, que aunque no existe en ninguno de los dos sentencias definitivas, sirvieron como argumentos a las partes para fundamentar sus acciones judiciales y a los jueces para dictar las respectivas medidas cautelares.

### **3. 1. Gómez Silvia Alejandra y otros contra Fideicomiso Cazenave y otros s/acción preventiva de daños.**

---

<sup>6</sup> Informe Técnico realizado por UNICEN-INTA, puede consultarse en <https://docer.com.ar/doc/cvvn8c>

<sup>7</sup>Ídem anterior

<sup>8</sup> El estudio demostró presencia de agroquímicos tanto en muestras de agua de tanque y de pozo como en muestras de suelos arrojando asimismo ingredientes activos. Para mejor comprensión se recomienda la lectura de dicho informe en <https://docer.com.ar/doc/cvvn8c>

**3. 1.1. Encuentro de actores:**El caso tiene lugar en el año 2020 y los actores afectados en la presente controversia es la población de las localidades de La Porteña, Gardey, Pje el Gallo, María Ignacio Vela, De la Canal, Azucena, Desvío Aguirre, Fulton, y numerosos “puestos” en Campos y Estancias donde viven familias que reciben los residuos peligrosos con que se fumigan.

Toda otra población o asentamiento humano del Partido de Tandil, que se encuentran afectadas por la utilización de agroquímicos tóxicos, por el tránsito de maquinaria lenta y pesada de fumigación en zona urbana, constituyendo un riesgo sanitario y ambiental, perturbando, además, la seguridad vial de niños, niñas, la comunidad en general, y el tránsito vehicular de rutas y accesos.

La Mesa Intersectorial, que debería según la cautelar, estar integrada por diversos actores.

Personal docente, investigadores, alumnos de la UNICEN y del INTA, que realizaron informe Técnico, donde quedó evidenciado que, en varias escuelas rurales del Partido de Tandil, provincia de Buenos Aires, existen residuos de agroquímicos biocidas en el suelo de los patios de recreo y en las aguas de los pozos que abastecen a dichas escuelas.

**3.1.2. Otros actores:** La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo del Municipio de Tandil, Ministerio Público Fiscal, por denuncia por contaminación.

Ministerio Público Pupilar a través de la Asesoría de Menores e Incapaces de Tandil, en defensa de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas por nacer.

**3.1.3. Análisis de las condiciones sociales, económicas y productivas de la zona donde se desarrolla el caso:** El partido de Tandil registra un amplio desarrollo de la explotación agrícola, por lo que se utilizan productos fitosanitarios, como herramienta para proteger los cultivos de plagas y enfermedades. Esto responde al modelo de desarrollo agroexportador en relación con su inserción en el contexto global. La industrialización de esta explotación agropecuaria ha generado en los últimos años, una gran conflictividad social como consecuencia de la utilización de productos químicos, cuyo uso inadecuado podrían impactar en la vida, en la salud humana y en el ambiente.

**3.1.4. Objeto de la pretensión:** Promueven demanda de daño ambiental preventivo de incidencia colectiva, conforme el art. 1711 del Código Civil.

Cautelarmente se solicita que las demandadas:

Cesen en forma inmediata con la actividad que introduce un número desconocido e incontrolado de sustancias químicas industriales que irrumpen en el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna circundante.

Adopten para el futuro las medidas necesarias a fin de preservar el ambiente, y la salud pública de la comunidad de Tandil.

Se hace expresa reserva de derechos por alto riesgo sanitario de las personas por nacer, niños, niñas, adultos mayores entre otros.

En forma accesoria, solicitan que se declare inaplicable y/o inconstitucional cualquier norma y/o resolución y/o habilitación que violente y/o contravenga los principios esenciales operativos y de orden público haciendo invocación expresa de los de Congruencia, Precaución, Sustentabilidad, Progresividad Ambiental, Responsabilidad y Equidad Intergeneracional, establecidos en el Artículo 4 de la Ley General del Ambiente 25.675.

En particular impugna por inconstitucional e insuficiente la Ordenanza Municipal Nº 12.316 de Tandil, en tanto impone distancias mínimas, 150 ms de toda casa habitación y 50 ms de los cursos de agua, que no se compadecen con los reconocimientos del propio del Estado argentino.

**3.1.5. Fundamento de las medidas cautelares, según el sistema normativo:**

El Magistrado hace un recorrido por la normativa que tutela el medio ambiente y la salud de los habitantes, derechos con raigambre constitucional, supranacional, y provincial, citando sus fuentes normativas. Considera que la Legislación que regula las distancias de aplicación de agroquímicos respecto de lugares poblados, no registra actualización.

Hace un recorrido por la legislación de agroquímicos provincial 10.699, y reconoce que la misma no establece distancia en las fumigaciones, y que sí lo hace el decreto reglamentario 499/91 para las fumigaciones aéreas. Establece que las empresas aplacadoras deberán operar a una distancia no menor de 2 Kilómetros de centros poblados, no pudiendo sobrevolarlos aún después de haber agotado su carga.

Sostiene que en Tandil la Ordenanza que regula la utilización de productos químicos de uso agropecuario, es la 12.316 de abril de 2011, norma que prohíbe la aplicación de agroquímicos por vía aérea o terrestre, en lotes que se encuentren a menos de 150 metros de lugares habitados, establecimientos escolares, centros de salud, establecimientos elaboradores de productos alimenticios (arts. 6 y 7) y a 50 metros de cursos de agua principales y una distancia de aplicación para cursos de agua menores de dos veces el ancho del curso tomada desde la línea de ribera.

En atención, al tiempo transcurrido desde el dictado de la Ordenanza Municipal 12.316, casi 10 años, y el constante avance de la tecnología y de productos que se colocan en el mercado, entiende que debe renovarse el debate a fin de lograr la definición de un marco normativo claro, protector en torno a esta problemática, que favorezca el acceso a la información, a la participación, se garanticen derechos de la ciudadanía y poblaciones expuestas, como así también el derecho de los productores agropecuarios a ejercer su actividad.

Argumenta que dicho marco normativo debe buscar el equilibrio entre la productividad de la actividad agrícola, el cuidado del ambiente y el desarrollo integral de la sociedad.

No obstante, mientras ello ocurre, y teniendo en consideración los resultados aportados por el estudio llevado a cabo por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires se disponen diversas medidas cautelares.

**3.1.6 Fundamento de las medidas cautelares, según reglas y principios:** La Ley General del Ambiente, 25.675, en su art. 4º enumera los principios a los que debe ajustarse la política ambiental, estableciendo entre ellos el principio de prevención y de precaución.

Principio preventivo: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio Precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Sumado al principio in dubio pro natura vienen a aminorar la exigencia al momento de evaluar la verosimilitud en el derecho de la medida cautelar que se solicita.

Hacer saber que se encuentra prohibida la fumigación aérea con agroquímicos a una distancia menor a 2.000 metros de centros poblados, según el art. 38 del decreto 499/91 y ley 10.699, lugares habitados, establecimientos escolares, centros de salud, establecimientos elaboradores de productos alimenticios, campo de bombeo o batería de pozos y cursos de agua.

Suspender toda actividad de fumigación terrestre con agroquímicos en el partido de Tandil a una distancia menor a 500 metros de lugares habitados, establecimientos escolares, centros de salud, establecimientos elaboradores de productos alimenticios, campo de bombeo o batería de pozos y cursos de agua.

Instar al Municipio de Tandil, como mandato preventivo y en ejercicio a la facultad que le otorga la materia, a que en el plazo de 60 días corridos conforme una mesa de diálogo intersectorial para la aplicación, manipulación, traslado y disposición racional y responsable de agroquímicos, incluyendo su acopio y puntos de venta, ponderando tanto la protección del ambiente y la salud de los habitantes como el desarrollo de la actividad, art. 34 inc. 5 y 36 del Código Procesal Civil y Comercial, art. 1710, 1711 y 1713 del Código Civil y Comercial de la Nación, que proponga al Honorable Concejo Deliberante Local en el plazo máximo de 270 días pautas para la actualización de la Ordenanza Municipal 12.316 o eventualmente, se proyecte el dictado de una nueva normativa en la materia.

### **3.2. NN s/infracción ley 24.051- Denunciante Bios y otros.**

**3.2.1. Encuentro de actores:** La investigación fue impulsada, a través de una denuncia de agosto de 2020, por la organización ambientalista BIOS, que es querellante en la causa. Los querellados se encuentran imputados de cometer varios ilícitos y delitos penales. Los sujetos involucrados en la comisión de los respectivos delitos son establecimientos o predios destinados a la explotación agrícola, en forma habitual o accidental, que se ubican lindantes con escuelas rurales y/o caminos vecinales y población en general.

En este caso también se tiene en cuenta el rol trascendente que tuvieron, el personal docente, investigadores, alumnos de la UNICEN y del INTA, que realizaron informe Técnico, donde quedó evidenciado que, en varias escuelas rurales del Partido de Tandil, provincia de Buenos Aires, existen residuos de agroquímicos biocidas en el suelo de los patios de recreo y en las aguas de los pozos que abastecen a dichas escuelas, con distancias menores a las permitidas.

**3.2.2. Fundamento de las medidas cautelares en el sistema normativo:** La atribución de responsabilidad penal se da en el marco de la imputación como autores del delito de contaminación del ambiente en general, de un modo peligroso, conforme la ley 24051, y aplicados a distancia prohibida por la normativa pertinente respecto de establecimientos educativos, escuelas rurales, próximas a 150 metros del lugar de aplicación.

En cuanto al marco normativo, el Magistrado hace referencia que las aplicaciones de productos fitosanitarios y sustancias agroquímicas se habrían aplicado en inobservancia de la reglamentación vigente del Municipio de Tandil Ordenanzas 12.316/2011, art. 7, y posiblemente también la posterior Ordenanza 17.404/2021 de fecha 6-12-2021, art. 5 inc. a), generando residuos con potencial peligro para la salud en áreas caracterizadas por la concurrencia de personas vulnerables, considerando que se trata de niños, niñas y adolescentes quienes asisten a los establecimientos educativos junto con directivos, docentes y personal auxiliar. La imputación del ilícito se realiza con fundamento en la vulneración a los art. 55 y 57 de la ley 24.051, y en función del art. 45 y 200 del Código Penal.

Asimismo, el Magistrado tiene en cuenta que la Ley 25.675 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Sus disposiciones revistan carácter de orden público y, además, resultan operativas.

**3.2.3. Fundamento de las medidas cautelares basada en reglas y principios:** Los principios de prevención y precautorio (art. 4) de la ley 25.675 exigen, para el primero, el tratamiento prioritario e integrado para evitar los efectos negativos sobre el ambiente; para el segundo, cuando exista peligro de daño grave o irreversible, prevé que la ausencia de información o certeza científica no deberá

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

Además, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Nacional, considera *al principio in dubio pro-natura*, en caso de duda, en todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales.

**Medidas cautelares:** Estima el Juez federal, que para el “cese” de aplicación de agroquímicos y productos en general fitosanitarios en las adyacencias de las escuelas rurales del Partido de Tandil, en la zona de exclusión dispuesta por Ordenanza Municipal vigente, las medidas precautorias deben dirigirse a:

- 1) Controlar en forma efectiva y periódica el cumplimiento de la Ordenanza Municipal vigente y de la normativa Nacional y provincial aplicable;
- 2) Conformar actuaciones administrativas y/o judiciales, según corresponda, en caso de detectarse irregularidades o infracciones;
- 3) Prevenir el uso de agroquímicos en violación de la normativa vigente mediante las medidas de control periódico;
- 4) Instar al Municipio de Tandil para la difusión de la Ordenanza Municipal 17.404/2021 y en particular de las zonas de exclusión, a fin de favorecer el conocimiento de la comunidad en general y en particular de los sectores educativo y productivo;
- 5) Instar a la Dirección General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires para la habilitación de un canal de comunicación y contacto eficiente, expedito y permanente que permita a los/as directivos, docentes, auxiliares, alumnos/as y padres/madres informar la aplicación de agroquímicos en el Partido de Tandil en infracción a las zonas de exclusión en las adyacencias de los establecimientos educativos rurales bajo su jurisdicción, para la inmediata acción articulada de esa Dirección y las autoridades de aplicación Municipales, provinciales y, en su caso, Nacionales.

#### 4. Conclusiones

Este trabajo tuvo como uno de los propósitos realizar una comparación entre los marcos regulatorios respecto a la materia agroquímicos en el Partido de Tandil, principalmente a los efectos de determinar las actuales zonas de exclusión y amortiguamiento de aplicación. Otro de los objetivos fue analizar la influencia decisiva que tuvo la actividad judicial en la elaboración de la nueva ordenanza de fitosanitarios para el partido de Tandil.

Esto se realizó a partir del estudio de dos casos judiciales, que también permiten evaluar el categórico rol de las organizaciones que tutelan tanto el derecho al ambiente como a la salud, nutridas en su labor por saberes científicos provenientes de estudios técnicos del ámbito universitario y de organismos públicos técnicos y de investigación.

En cuanto al primer objetivo de estudio, la actual ordenanza si bien tiene una mayor precisión respecto a la determinación de las áreas en las que se divide el territorio, a los efectos de delimitar las zonas de exclusión y amortiguamiento, no obstante, en cuanto a las distancias de aplicación no difiere sustancialmente del régimen anterior. Esto puede interpretarse como contrario al principio de progresividad vigente en el derecho ambiental, al no considerar distancias mayores de prohibición de aplicación que impliquen alcanzar metas graduales de cara a la efectiva tutela de los derechos al ambiente y la salud de la población.

Es de destacar la decisión del juez en lo civil, respecto a instar al Municipio, en primer lugar, a la constitución de una mesa intersectorial para analizar la aplicación, manipulación, traslado y disposición racional y responsable de agroquímicos, incluyendo su acopio y puntos de venta, y en segundo lugar a la proposición al Concejo Deliberante de sancionar una nueva ordenanza; decisión que merece algunas apreciaciones.

Por un lado, se percibe que no hubo un llamado abierto para conformar la mesa de diálogo mencionada para actualizar la ordenanza anterior o reemplazarla, sino que el debate se ciñó a reuniones individuales con diferentes actores sociales, lo que anuló la posibilidad de debate e intercambio de ideas de manera coordinada y constante. Esto en aras de cumplimentar el espíritu proyectado en el mandato preventivo dispuesto por el Juez en lo civil, de aunar

esfuerzos y lograr consensos entre los distintos actores sociales a fin de actualizar o crear una nueva normativa que regule la aplicación de agroquímicos en el Municipio de Tandil.

En cuanto a la medida adoptada por el Magistrado, al instar a que el Municipio a través del Concejo Deliberante sancione una nueva Ordenanza sobre agroquímicos puede resultar un tanto ambiciosa. Creemos que, en un Estado Constitucional de Derecho, el Juez es garante de la constitucionalidad y de la convencionalidad, por lo tanto, debería haber declarado inaplicable al caso la Ordenanza 12.316, por resultar violatoria de los principios y garantías establecidos en el art. 41 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Asimismo, al ordenar el Magistrado que se legisle respecto al tema, estaría invadiendo una esfera competencial que no le es propia.

También es propicio mencionar el peso de los principios ambientales en los casos difíciles como lo son los conflictos ambientales. En los casos analizados puede verse como se hace alusión a los ya conocidos principios preventivos, precautorio, de equidad intergeneracional respecto de las personas por nacer y de los niños y niñas potencialmente afectadas.

Respecto del principio de progresividad, muchos de los actores involucrados ponen en duda su efectivo cumplimiento ya que con el nuevo marco normativo municipal de agroquímicos no se evidencian grandes modificaciones en cuanto a las distancias de aplicación reguladas. Lo mismo ocurre respecto de la normativa provincial que no ha sido actualizada conforme las modalidades del modelo agrario vigente. Es decir, ante el innegable escenario de avance tecnológico aplicado a la actividad y al desarrollo de productos, la normativa debe ser concordante con dicha realidad, buscando equilibrar los subsistemas integrados del desarrollo sostenible.

Por otra parte, otro punto importante que surge del análisis está constituido por el rol de las asociaciones que defienden los derechos de incidencia colectiva como el ambiente y el derecho a la salud, que es decisivo a la hora de poner en evidencia los conflictos socioambientales y promover cambios en la arena política, normativa y judicial. Aquí es de suma importancia que se institucionalicen los mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos de participación, de acceso a la información y a la justicia en asuntos

ambientales, pilares fundamentales del Acuerdo de Escazú vigente en nuestro país.

La disputa o controversia de bienes ambientales se caracterizan porque tienen multiplicidad de fuentes, de actores, por ser interjurisdiccionales y darse en territorios muy amplios, y por lo tanto requieren de jueces con una capacitación especial. El derecho ambiental nos presenta un horizonte de cambios de modelos y paradigmas, que deben ser acompañados de la especialización de la justicia ambiental, de las llamadas cortes verdes, con jueces idóneos para resolver los conflictos en un contexto interdisciplinario.

Hoy más que nunca, tomando en consideración las palabras del gran jurista Carlos Nino, tenemos que hacer un llamado a una educación normativa que transmita la importancia de respetar las normas democráticamente aprobadas. Y la necesidad de que amplios sectores de la población internalicen que la anomia pone en riesgo toda perspectiva de desarrollo sostenido y consolidación democrática

### Bibliografía

Cayuso, S. (2007). *Constitución de la Nación Argentina, claves para el estudio inicial de la norma fundamental. Comentada*, Editorial La Ley, Buenos Aires.

Cuaderno temático de dictámenes de Derecho Ambiental (2020), relevado en [https://cijur.mpba.gov.ar/files/content/Cuaderno\\_Derecho\\_Ambiental\\_10-9\\_V2.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/content/Cuaderno_Derecho_Ambiental_10-9_V2.pdf)

Marchiaro, E. (2012). *La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, ratifica la prohibición de fumigaciones terrestres a 1000 metros del límite urbano*, consultado el 1 de agosto de 2023 en [https://www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/142-Prohibicion\\_fumigaciones\\_terrestres.pdf](https://www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/142-Prohibicion_fumigaciones_terrestres.pdf)

Nino, C. (1995). *Un país al margen de la ley*. Editorial Emecé. Buenos Aires.

Waldron, J. (2005). *Derecho y desacuerdos*. Marcial Pons. Madrid-Barcelona.

### Legislación

Argentina, Ley 27566, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América

## Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Latina y el Caribe, consultado agosto de 2023 en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27566-343259>

Argentina, provincia de Buenos Aires, Ley 10.699, Protección de la salud humana, Recursos Naturales y la Producción Agrícola, mediante el uso racional de productos químicos y biológicos. Consultada el 10 de agosto de 2023 en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-10699-123456789-0abc-defg-996-0100bvorpyel/actualizacion>

Argentina, provincia de Buenos Aires, Decreto Reglamentario 499/91, consultado el 10 de junio de 2023 en [https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/Decreto\\_499-91.pdf](https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/Decreto_499-91.pdf)

Argentina, Buenos Aires, Municipio de Tandil Ordenanza 17404/22, consultada en julio de 2023 en <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/6329/contents/1655984>

Argentina, Buenos Aires, Municipio de Tandil Ordenanza 12316/11, consultada en julio de 2023 en <http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Ordenanza-12316.html>

### Portales digitales

Informe Técnico realizado por UNICEN-INTA, consultado el 20 de agosto en <https://docer.com.ar/doc/cvcn8c>

Organización No Gubernamental BIOS, consultado en julio de 2023, <https://bios.org.ar/contaminantes-agricolas/agroquimicos-biocidas/>

Tierra Viva Agencia de noticias, “Tandil permitió el uso de agrotóxicos a solo 60 metros de las viviendas y a 150 de las escuelas”, consultado el 5 de agosto de 2023 en <https://agenciaterraviva.com.ar/tandil-permitio-el-uso-de-agrotoxicos-a-solo-60-metros-de-las-viviendas-y-a-150-metros-de-las-escuelas/>

“Freno a las fumigaciones con agrotóxicos en Tandil”, consultado el 20 de agosto de 2023 en <https://agenciaterraviva.com.ar/freno-a-las-fumigaciones-con-agrotoxicos-en-tandil/>

“Agrotóxicos en Tandil: la legislación que obedece la evidencia científica a vecinos y productores” Consultado el 20 de agosto de 2023 en



## Nuevas formas de agricultura, relaciones con el ambiente y el cambio climático

---

# **Aportes desde el ejercicio de la función notarial para la incorporación de la variable socio ambiental en la producción agraria**

---

**MARÍA LETICIA KRANNICHFELDT**

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho

Universidad de Buenos Aires

mariakrannichfeldt@derecho.uba.ar

## **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo presentar algunos aportes que pueden realizarse desde el ejercicio de la función notarial para contribuir a la producción sostenible en el ámbito rural, con especial referencia a la normativa y jurisprudencia agraria y ambiental actual de la Provincia de Buenos Aires.

## **Palabras clave**

Derecho Agrario, Derecho Ambiental, función notarial, desarrollo rural sostenible.

## **Contributions from the exercise of the notarial function for the incorporation of the socio-environmental variable in agricultural production**

## **Abstract**

This work seeks to present a number of contributions capable of activation and implementation within the framework of the role, functions and practice of the notary public, towards the furthering of sustainable production in our agricultural sector, with particular reference to the practical and jurisprudential aspects of the existing rural and environmental law in the Province of Buenos Aires.

## **Keywords**

Agricultural law, environmental law, notarial function, sustainable agricultural development.

## 1. Introducción

Las formas de producción en el medio rural han evolucionado vertiginosamente en las últimas décadas. Estos grandes cambios y avances que incorporaron, entre otras, las variables tecnológica y digital, no han sido aún suficientemente receptados por la legislación que rige en la materia. No obstante, los usos y costumbres han ido moldeando los cambios en las maneras de contratación, mientras que se instala un nuevo paradigma en lo que respecta a la relación de los productores con la propiedad rural y el entorno natural en general.

En el siglo actual cobran una trascendencia singular los nuevos actores y titulares de derechos colectivos, como son la comunidad, los vecinos y los grupos que se ven o pueden considerarse afectados por las actividades que se desarrollan en el campo.

Además de la preocupación por la cuestión ambiental en la producción rural, que ya lleva varias décadas y se ha profundizado actualmente en virtud de los graves pronósticos científicos por la degradación de los suelos, la deforestación, los residuos generados por los fitosanitarios, la pérdida de biodiversidad y otras cuestiones de enorme entidad, últimamente está despertando gran interés en diversos sectores de la sociedad el derecho de los animales no humanos, con profundos replanteos jurídicos así como éticos y morales.

En este escenario tan complejo, que hoy en lo inmediato pareciera ocupar a los productores, a los propietarios de predios rurales, a los consumidores de alimentos, a las autoridades y a los operadores jurídicos, casi exclusivamente en cuestiones tan triviales y urgentes, como el tipo de cambio, la inflación, la inestabilidad monetaria y otros dramas del devenir vernáculo, no deben olvidarse los temas medulares que determinan el presente y futuro del país.

La búsqueda de soluciones a la problemática descrita interpela a todos los operadores jurídicos, es por ello que en este trabajo se presentan algunos aportes que pueden realizarse desde el ejercicio de la función notarial para contribuir a la producción sostenible en el ámbito rural, con especial referencia a la normativa y jurisprudencia agraria y ambiental actual de la Provincia de Buenos Aires.

## **2. Límites a la autonomía de la voluntad y al ejercicio del derecho de propiedad individual**

En la contratación agraria la autonomía de la voluntad de las partes está limitada por las normas de orden público que imperan en la materia y que están conformadas por las disposiciones previstas en las normas nacionales, como Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales N° 13.246 (LAAR) y por las normas ambientales, como la ley general del ambiente N° 25.675 (LGA) y en el orden provincial bonaerense la ley N° 11.723 de medio ambiente. Estas normas provenientes de la disciplina agraria y la ambiental, actualmente conforman un todo inescindible y configuran el orden público agrario ambiental.

El Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN), cuerpo normativo que rige de manera supletoria para el universo contractual agrario, ha adoptado el paradigma de la función ecológica de la propiedad (Lorenzetti, 2018). Lo cual se verifica especialmente en virtud de lo establecido en sus artículos 1, 2, 14, 240 y 241. También cobran gran relevancia para la temática aquí tratada sus disposiciones respecto a la responsabilidad, destacándose la faz preventiva del artículo 1711.

Cabe siempre recordar que los contratos accidentales, modalidad convencional más utilizada en las últimas décadas, sólo están excluidos de la LAAR en cuanto no se les aplica el plazo mínimo legal pero quedan comprendidos en las demás disposiciones de orden público. (Pigretti, 1995).

En consecuencia de lo precedentemente expuesto, el empresario rural se podrá valer de instrumentos jurídicos que faciliten la intensificación de su producción y maximicen su ganancia, sin embargo, a estos instrumentos legales, es decir a los contratos, les serán aplicables los principios ambientales que garanticen un uso racional de los recursos naturales en particular y del ambiente en general. Tales principios ambientales se encuentran expresamente receptados en el artículo 4 de la LGA, además de haber sido previamente reconocidos en la Constitución Nacional (artículo 41) y en los tratados internacionales en materia ambiental, firmados y ratificados por nuestro país. La incorporación expresa de estos principios a nuestra legislación interna es importante por la función interpretativa y orientadora que los mismos cumplen.

Así, la profusa y dispersa normativa ambiental vigente, complementa lo previsto en el precursor artículo 8 de la LAAR respecto a la prohibición de “...toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos...”.

En el sistema jurídico actual, los contratos dejaron de ser convenciones en las que intervienen sólo particulares y únicamente a éstos les incumben sus consecuencias. En el ámbito rural esta afirmación se verifica enseguida si se tiene en cuenta que el uso inadecuado o abusivo de los bienes naturales implicará consecuencias negativas para los habitantes presentes, quienes por ejemplo no podrán acceder a alimentos inocuos y de calidad, y también para las generaciones futuras, que no gozarán de un ambiente rural equilibrado y apto para satisfacer sus necesidades.

Como operadores jurídicos, desde la etapa de asesoramiento y especialmente en la etapa de confección de los documentos, los notarios y las notarias debemos incorporar la variable ambiental en todos los actos jurídicos. Así, los contratos celebrados por instrumento privado o contenidos en las escrituras públicas, deben estar subordinados a las normas de orden público ambiental, entendiendo que éstas constituyen restricciones al derecho de dominio sobre los bienes de los particulares,

### **3. Incorporación de la variable socio ambiental en la contratación agraria**

Pese al enorme desarrollo de la actividad agraria en nuestro País y en particular en la Provincia de Buenos Aires, existe un generalizado desinterés por el derecho agrario por parte del conjunto de la doctrina jurídica argentina (Pastorino, 2015). En la práctica no ha tenido en esta jurisdicción mayor trascendencia el fuero especial que entiende en las cuestiones agrarias. La materia agraria ha sido tratada muchas veces en las normas en forma superficial (Pastorino, 1998).

Tradicionalmente la contratación agraria se ha desarrolla en un marco de informalidad sobre todo debido al enorme peso que tiene la costumbre en este tipo de actividad. Los diferendos y desacuerdos contractuales suelen solucionarse

sin pleitos judiciales entre la gente del campo y solo algunas empresas están en condiciones de llegar hasta las instancias judiciales superiores, generalmente por cuestiones impositivas o recurriendo la imposición de multas por parte de la autoridad de aplicación<sup>1</sup>. La mayoría de las causas judiciales relacionadas con la temática agraria que se han suscitado en los últimos años, refieren a conflictos ambientales por actividades que se realizan o pretenden realizarse en zonas rurales y han sido iniciadas por organizaciones de la sociedad civil o personas o grupos de personas que se consideraron afectadas<sup>2</sup>.

En términos generales el notariado no ha sido la excepción a esta desatención jurídica, lo que se corrobora al observar que la intervención notarial en la contratación agraria suele limitarse a la certificación de firmas en las contrataciones del sector, como la modalidad más usual actualmente, denominada “carta oferta” de arrendamiento de tierras rurales, en algún formulario de transferencia de marcas o a constataciones en predios rurales para preconstituir pruebas durante la vigencia o al finalizar una relación contractual.

A partir del conocimiento y contando con la capacitación adecuada en la materia, se amplían y enriquecen las posibilidades de incluir cláusulas ambientales en los contratos agrarios, estableciéndose por ejemplo qué clase de prácticas agrícolas se pueden desarrollar en un predio objeto de arrendamiento o aparcería. También se pueden pactar otras particularidades como el tipo de productos químicos que las partes decidan que pueden (o no pueden) ser utilizados para fumigar, desmalezar o combatir las plagas en el predio objeto del

---

<sup>1</sup> Por ej. la acción de queja interpuesta por una empresa agraria ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs As en autos "PINAR SOÑADO S.A. S/ QUEJA EN CAUSA N° 41.255 DE LA CÁMARA DE APELACIÓN Y GARANTÍAS EN LO PENAL DE MERCEDES, SALA I", que denegó la queja interpuesta contra lo dispuesto por la Dirección provincial de Fiscalización Agropecuaria, Alimentaria y de los Recursos Naturales dependiente del Ministerio de la Provincia de Buenos Aires que, condenó a la mencionada firma al pago de una multa por infracción al art. 148 del decreto ley 10.081/83, que establece la forma de marcar ganado. Mediante sentencia del 04/12/2020 la Corte bonaerense desestimó por inadmisibile la queja incoada.

<sup>2</sup> Por ej. la acción interpuesta por un grupo de personas contra la Provincia de Buenos Aires para impedir la liberación del trigo transgénico “HB4”, pese a que la variedad había sido aprobada por las autoridades nacionales. Véase: Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2 de Mar del Plata, sentencia del 01/07/2022 en autos “ARISNABARRETA, GABRIEL Y OTROS C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ AMPARO COLECTIVO LEY 12822-LEY 11723”. Disponible en <http://www.sajj.gob.ar/juzgado-responsabilidad-penal-juvenil-nro-2-local-buenos-aires-arisnabarreta-gabriel-otros-provincia-buenos-aires-amparo-colectivo-ley-12822-ley-11723-fa22010033-2022-07-01/123456789-330-0102-2ots-eupmocsollaf>? (recuperado el 28/08/2023)

contrato, independientemente de su habilitación por parte de la autoridad de aplicación respectiva.

Las especificaciones en los contratos sobre el modo en que deberá realizarse la producción o las técnicas que deberá utilizar el arrendatario o aparcerero tomador, no constituyen una violación al artículo 17 inciso c) de la LAAR, cuando estas estipulaciones tiendan al cuidado, preservación o recomposición del ambiente. Por el contrario, tiene en estos supuestos plena aplicación y preeminencia el principio precautorio del derecho ambiental.

Actualmente existe consenso en que el desarrollo sostenible debe contemplar las tres variables, la económica, la social y la ambiental y además se deben considerar los derechos y las necesidades de las futuras generaciones. (PNUD, 2023). De lo contrario no se considera un verdadero desarrollo. En la búsqueda de este equilibrio, mediante el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y ante la grave situación global ambiental, cobran gran relevancia las soluciones basadas en la naturaleza, que consisten en estrategias para la gestión sostenible de los ecosistemas, recuperando o incrementando los beneficios que la naturaleza brinda a las personas y que permiten abordar los desafíos sociales de manera eficaz (CEPAL, 2021).

En el presente se intensifica el interés por conceptos como la bioeconomía y la agroecología. Sistemas y modelos de producción más sostenibles que permitan conservar el patrimonio natural y cultural regional y revalorizar el trabajo de los grupos históricamente postergados como las familias campesinas, los pueblos originarios y las mujeres rurales.

También son de gran interés en la actualidad las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen: la Provincia de Buenos Aires ha sancionado en el año 2007 la Ley 13.717 que regula sobre estas materias, en concordancia con la Ley nacional N° 25.380 y sus modificatorias.

Si bien existe regulación y programas que prevén y fomentan buenas prácticas de producción de calidad<sup>3</sup>, no siempre las medidas son fáciles de acceder e implementar, sobre todo para los pequeños y medianos productores, quienes en su mayoría desarrollan su actividad en soledad y con pocas posibilidades de

---

<sup>3</sup> Por ejemplo el Programa “Alimentos Bonaerenses” del Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_agrario/programas/ab](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/programas/ab)

incorporar valor agregado ya que generalmente se producen los granos que tienen más valor internacional sin tener en cuenta lo que los consumidores necesitan a nivel local. (Maiztegui Martínez, 2012)

Más allá de las dificultades reales, se torna imprescindible buscar soluciones concretas, para que todo el “plus” de calidad que se verifica en la producción agraria y el esfuerzo de las comunidades rurales pueda ser incorporado en la contratación y la comercialización, siendo necesarios sistemas ágiles y sencillos de comprobación para su certificación y su conocimiento por parte de los consumidores de alimentos tanto locales como foráneos. Las actas de constatación notarial pueden constituirse como una herramienta útil a tal fin.

#### **4. Las constataciones notariales en la actividad agraria**

Entre las acciones y servicios que ofrece el notariado en el ejercicio de su función, cobran gran relevancia para el tema que nos ocupa las actas de constatación, comprobación y notificación, ya que en las diversas etapas de la actividad agraria es usual la necesidad o conveniencia de documentar hechos que pueden producir efectos jurídicos, en aras de su resguardo. Así, son frecuentes en el ámbito de la contratación y el trabajo rural que los productores o propietarios de tierras rurales soliciten actas notariales para constatar la ocupación o desocupación de un predio, el estado de los cercos o alambrados, la existencia de malezas o plagas y otras cuestiones relacionadas con la actividad que se desarrolla en el lugar.

Las actas notariales reguladas en los artículos 310 a 312 del CCCN tienen pleno valor probatorio y sólo pueden ser objetadas mediante una acción de redargución de falsedad planteada en sede judicial. No es necesaria la acreditación de personería ni la del interés de terceros que alega el requirente ni tampoco es necesario que el notario conozca o identifique a las personas con quienes trata a los efectos de realizar las notificaciones, requerimientos y otras diligencias. El notario puede practicar las diligencias sin la concurrencia del requirente cuando por su objeto no sea necesario y no requieren unidad de acto ni de redacción; pueden extenderse simultáneamente o con posterioridad a los hechos que se narran, siempre en el mismo día, y pueden separarse en dos o

más partes o diligencias, siguiendo el orden cronológico; pueden autorizarse aun cuando alguno de los interesados rehúse firmar, dejándose la debida constancia.

Las normas contenidas en el CCCN otorgan gran amplitud a la actuación notarial, lo cual facilita que cualquier persona pueda acceder a los servicios notariales para constatar situaciones fácticas o plasmar declaraciones. Aún requirentes que se encuentren impedidos de concurrir o acceder al lugar donde se producen los hechos (por impedimentos físicos por ejemplo), o que prefieran por razones personales no estar en el lugar cuando se realice la diligencia (tal vez porque tienen un conflicto de intereses con la persona requerida y prefieren no enfrentarse directamente con ella de manera presencial) pueden concurrir a una notaría y realizar el requerimiento y luego el notario o la notaria requerida cumplirlo sin la presencia del solicitante.

En los casos en los que se quiere constatar una actividad que cause o pudiera causar daños en el ambiente rural, el carácter de los requirentes de este tipo de actas debe ser considerado con amplitud, ya que no se necesita invocar un interés legítimo o derecho subjetivo, sino que alcanza con que expongan en el requerimiento que efectúan al notario su calidad de afectados en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y/o lo dispuesto en el artículo 30 de la LGA. Por cuento en una cuestión ambiental alcanza con invocar un interés difuso. Así será suficiente con que el requirente del acta invoque su calidad de vecino o pertenencia a un grupo de vecinos, o que manifieste que solicita la constatación por cuenta y orden de una asociación cuyo fin sea la defensa de los derechos humanos, la preservación de los bienes naturales, el ambiente o de la calidad de vida de la comunidad.

En la práctica estas constataciones constituyen un medio muy útil y eficaz para probar hechos, acciones o situaciones. Pueden servir para demostrar el nexo causal de quien genera el daño ambiental en el ámbito rural y para conocer los alcances y magnitud del mismo. Con la contribución de las tecnologías modernas incluso se puede fotografiar, filmar, captar sonidos y hasta conocer y asentar con un GPS la exacta ubicación de un predio donde por ejemplo está siendo desmontado un bosque o donde se practica caza furtiva.

En cada uno de los partidos de la Provincia existen registros notariales, para que en todo momento quienes requieran los servicios puedan encontrar a

un profesional disponible. Incluso, las normas que rigen la actividad notarial disponen prórrogas de jurisdicción cuando lo ameriten situaciones particulares. La protección del ambiente, de las personas humanas y no humanas y el aprovechamiento sostenible de los bienes naturales siempre constituirán causales que justifiquen la prórroga de jurisdicción notarial.

Las actas notariales en cuestiones ambientales no sólo son herramientas útiles para quienes pretenden reclamar o denunciar situaciones de contaminación o daños a los bienes naturales, sino también para el resguardo de las empresas que actúan conforme a las normas y que se preocupan por satisfacer estándares de calidad. Así por ejemplo en zonas donde existen múltiples empresas que operan de diversas formas (algunas respetando las normas y otras incumpléndolas) le puede servir a quien está acatando efectivamente la normativa ambiental y de policía sanitaria rural para resguardarse frente a terceros, como accionantes (que desconociendo la real autoría del daño reclaman a todas las empresas de la zona) o también frente a la autoridad de aplicación, evitando engorrosos expedientes, procesos contenciosos o judiciales. Incluso para muchas personas puede resultar menos intimidatorio concurrir a una notaría a explicar el problema de índole ambiental, que tener que acercarse a una repartición pública que atiende sólo en horarios hábiles determinados y donde no siempre será atendida su problemática con la celeridad y dedicación que requiere la situación.

También pueden ser de utilidad para mantener certeza frente al Fisco, ya que en caso de recibir intimaciones o reclamos de pago de impuestos, tasas o contribuciones, una constatación de la cual surja cabalmente, por ejemplo la superficie sembrada, le servirá al productor-contribuyente para probar la real magnitud de su explotación y evitar burocráticos expedientes o procesos contenciosos.

La propuesta más novedosa en esta cuestión, radica en que las constataciones notariales pueden ser además una herramienta útil para certificar procesos de calidad en la elaboración de productos y realización de servicios que cumplen con altos estándares ambientales y sociales. Así se puede certificar la trazabilidad de por ejemplo la producción de alimentos o textiles orgánicos en los que no se aplican agroquímicos y en cuyas etapas de producción trabajan

determinados grupos como personas con capacidades especiales, mujeres que son sostén de familia o personas pertenecientes a pueblos originarios o campesinos que utilizan prácticas tradicionales.

Con la asistencia de otros profesionales, técnicos, peritos o especialistas como ingenieros agrónomos, veterinarios, biólogos, entre otros, puede realizarse un informe técnico y acabado del proceso de producción e incluso certificar cuestiones de gran interés actual como la medición de huella de carbono o la huella hídrica, estándares de bienestar animal o respeto y convivencia con otros seres sintientes en predios donde se practica la agricultura.

Sobre todo serán un instrumento accesible para pequeños y medianos productores y artesanos locales, que no cuentan con los medios para contratar una empresa certificadora o concurrir a ferias internacionales para presentar sus productos, pero si pueden acceder a una constatación notarial.

Complementando a las actas de constatación o de manera independiente de éstas, las actas notariales de notificación son de gran utilidad para resolver problemas o conflictos de medianería, vecindad y también problemáticas ambientales. Así por ejemplo si en una zona rural una empresa productora avícola deposita restos de materiales orgánicos a la intemperie, la mala gestión de éstos causa olores nauseabundos, proliferación de moscas, roedores o aves carroñeras. Para evitar recurrir a una denuncia, los propios vecinos, que tal vez conocen al productor o incluso comparten actividades sociales o contractuales con él, optan por recurrir a los servicios de un notario para notificar al responsable de la actividad lo que está sucediendo y solicitarle que cese con las conductas descritas. Si el productor no modifica la forma de realizar su actividad, el acta notarial servirá como una notificación fehaciente para poder luego realizar la denuncia o acción judicial respectiva. Si por el contrario, ante la presencia del notario o la notaria en el lugar, el productor modifica su conducta, y la mayoría de las veces puedo afirmar desde mi experiencia que así sucede, la intervención notarial en el caso habrá servido para solucionar el problema y evitar situaciones de litigiosidad.

## 5. Incentivos fiscales y reconocimiento por la prestación de servicios ambientales

Los incentivos fiscales, tales como las exenciones impositivas, los subsidios o compensaciones económicas por la prestación de servicios ecosistémicos, constituyen una herramienta muy importante para la preservación del ambiente y el uso sostenible de los bienes naturales del campo tales como el suelo, los recursos hídricos, los montes, la fauna.

La aplicación de estos incentivos es generalmente más eficaz que las normas coercitivas o la imposición de tributos y retenciones específicas, ya que frecuentemente estas últimas lejos de lograr sus fines recaudatorios o de direccionar conductas deseables, terminan causando los efectos contrarios como ser mayor evasión fiscal, precariedad laboral, conflictividad social, entre otras.

Sin desconocer que es fundamental para la adopción de buenas prácticas agrarias y ambientales, la concientización de todos los actores que se logra mediante el acceso a la información, la capacitación y educación permanente de los productores, los titulares de las tierras rurales y los consumidores, el componente tributario y fiscal es también un tema trascendente y pendiente que debe abordarse de manera profunda y con previsiones a medio y largo plazo.

En la Provincia de Buenos Aires, el Código Fiscal (Ley N° 10.397, texto ordenado 2011 y modificatorias) contempla en su artículo 297 exenciones del impuesto de sellos, además de los actos previstos por leyes especiales, para los siguientes actos, contratos y operaciones: inc. 3) Los contratos de compraventa de inmuebles que se otorguen de acuerdo con los regímenes de fomento agrario nacionales y provinciales, comprendidos en las leyes de transformación agraria, colonización o arrendamiento y aparcerías rurales. Mientras que el inc. 6) Contratos de prenda agraria que garanticen préstamos de o para la compra de semillas, acordados a los agricultores de la Provincia. El inc. 7) Operaciones de “Crédito Rural de Habilitación”, afianzadas con garantías personales o reales, que realice el Banco de la Provincia de Buenos Aires. 8) Contratos que realicen los productores agropecuarios con destino a la adquisición y reparación de maquinarias e implementos agrícolas, alambrados, molinos y aguadas.

Estas exenciones prácticamente no están operativas, puesto que las leyes impositivas anuales de la Provincia en general no contemplan su tratamiento. Así

por ejemplo la ley impositiva del año 2023 N° 15.391 no considera ninguna exención específica para la adquisición de inmuebles rurales por parte de personas humanas (ej. integrantes de una familia campesina), debiéndose abonar la alícuota del impuesto de sellos general del dos por ciento del precio o valuación fiscal al acto, lo que fuere mayor.

Tampoco se contemplan exenciones específicas del impuesto a la transmisión gratuita de bienes cuando el inmueble objeto de la donación o integrante del acervo hereditario se trate de una unidad económica agraria<sup>4</sup>, lo cual encarece enormemente los costos de los trámites sucesorios o de una planificación familiar a través de una donación.

Si bien existen algunas normas que reconocen exenciones o beneficios impositivos para la producción agraria<sup>5</sup>, éstas son acotadas, generalmente consisten en decretos de necesidad y urgencia, que intentan dar alivio a los productores en lo inmediato o frente a situaciones climáticas extraordinarias<sup>6</sup>, debiendo cumplimentarse trámites en plazos muy acotados para acceder a los beneficios. Es decir, no existe una política fiscal integral y completa para la actividad rural que proyecte el desarrollo del sector a mediano y largo plazo

Actualmente, paralelamente con los pools de siembra y los feedlot, subsisten numerosos pequeños productores que han resistido las profundas crisis económicas, la baja rentabilidad que durante muchos años sufrió el sector, la falta de crédito y financiamiento y ahora también la dificultad de ser competitivos

---

<sup>4</sup> El art.320 inc. 5) sólo prevé la exención del impuesto a la transmisión gratuita de bienes cuando la transmisión opere por causa de muerte, respecto del inmueble afectado al régimen de protección de vivienda previsto en los artículos 244 y siguientes del Código Civil y Comercial, cuando se produjere en favor de las personas mencionadas en el artículo 246 de dicho Código y siempre que no se lo desafecte antes de cumplidos cinco (5) años contados desde operada la transmisión.

<sup>5</sup> Por ej. el decreto 3884/93 de la PBA que deroga el impuesto de sellos aplicable a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción, pero que únicamente se aplica cuando la parte acreedora que aportó el préstamo del capital es una entidad financiera bancaria.

<sup>6</sup> Recientemente mediante Decreto N° 1530/2023 PBA se declara el estado de emergencia y/o desastre agropecuario por sequía en cinco partidos de la Provincia: Berisso, Patagones, Pehuajó, Rivadavia y Villarino. Se otorga exclusivamente a los productores y las productoras que desarrollen la explotación agropecuaria como actividad principal en los establecimientos ubicados en los partidos indicados el beneficio previsto en el artículo 10, apartado 2, inciso b) de la ley N° 10.390 y modificatorias respecto de la exención de pago del impuesto Inmobiliario Rural, correspondiente al inmueble destinado al desarrollo de la actividad citada, en proporción al porcentaje de la afectación de la explotación agropecuaria alcanzada por la declaración de Desastre Agropecuario. Para acceder a ese beneficio deberán presentar sus declaraciones juradas o sus ratificaciones, según corresponda -contempladas en los artículos 8° in fine de la ley N° 10.390 y sus modificatorias, y 34 del Anexo I del Decreto Reglamentario N° 7282/86- en un período máximo de diez (10) días a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

frente a grandes productores altamente tecnificados y que cuentan con importantes recursos propios y financiamiento externo.

Reconociendo el invaluable aporte que los pequeños y medianos productores han realizado para el desarrollo económico y social del país, así como la incidencia que éstos tienen en las economías regionales y considerando que producen alimentos para toda la sociedad, urge que una futura regulación del sector abarque mecanismos de estímulo para este sector. Los beneficios enunciados en el artículo 15 de la LAAR y los escasos beneficios previstos en las normas locales han quedado escasos. Por lo que será necesario replantear los incentivos fiscales e incorporar compensaciones por la preservación de los bienes naturales y los servicios ecosistémicos que éstos prestan, como los mecanismos compensatorios previstos por la preservación de bosques nativos<sup>7</sup>, teniendo siempre en cuenta que la forma de acceso debe ser sencilla, ágil, sin plazos perentorios y adaptada a la especial situación en la que se encuentran los grupos más vulnerables que viven y trabajan en zonas rurales.

### **6. Ampliación de las incumbencias notariales en el ámbito de la producción rural sostenible**

Además de las intervenciones antes descriptas en materia de contratación agraria y de constataciones, el notariado tiene la posibilidad de profundizar en la utilización de otras herramientas jurídicas que pueden ser de interés para muchos productores, para propietarios de tierras rurales y también para la comunidad en general.

Estas cuestiones que se resumen en la exploración y aplicación de novedosas formas contractuales y que conforman una de las herramientas jurídicas ambientales de aplicación notarial, son variadas y deben ajustarse a cada caso en particular. (Krannichfeldt, 2023) Su tratamiento excedería la extensión de este trabajo por lo que al sólo efecto ilustrativo expongo un caso práctico.

---

<sup>7</sup> El Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires mediante Resolución 455/2022 dispuso la apertura de la convocatoria de Bosques Nativos en el marco de la Ley nacional N° 26.331. Disponible en: [https://www.ambiente.gba.gob.ar/noticias/convocatoria\\_para\\_financiamiento\\_de\\_proyectos\\_de\\_manejo\\_y\\_conservacion\\_de\\_bosques\\_nativos](https://www.ambiente.gba.gob.ar/noticias/convocatoria_para_financiamiento_de_proyectos_de_manejo_y_conservacion_de_bosques_nativos)

Una pareja de personas humanas viene desarrollando desde hace décadas una producción agroecológica en un predio rural. Han reforestado la heredad con especies nativas y actualmente venden productos elaborados con los frutos que allí cosechan. Se presentan en la oficina de su escribano o escribana de confianza porque tienen la intención de donar a los hijos que tienen en común la nuda propiedad del inmueble, pero desean fervientemente que “su obra”, es decir la empresa agraria que ellos crearon e hicieron un negocio próspero y a su vez respetuoso de los ciclos naturales, no pierda las características y la esencia por la que es reconocida en la zona. Que no se talen las especies arbóreas, que no se fumigue con determinados agroquímicos, que no se permita en el predio la matanza o caza de especies de fauna autóctona.

Situaciones como la descrita, son cada vez más frecuentes y se presentan en las notarías. Llevan necesariamente a reflexionar sobre varias cuestiones que abarcan lo agrario, lo ambiental, el derecho de familia, el derecho comercial, el derecho societario, entre otras cuestiones jurídicas. Para dar una solución al caso del ejemplo concreto antes referido, existen varias posibilidades como una donación con un cargo ambiental o una restricción voluntaria al dominio (de no talar, de no aplicar agroquímicos). La forma de plasmar en una escritura pública los intereses de los requirentes será tarea del notario o la notaria interviniente, así como la diligencia para su toma de razón registral, tanto cartular (en el protocolo notarial), catastral y en el registro de la propiedad inmueble.

Resulta aún más interesante el desafío, cuando se tiene en cuenta que este tipo de actos y contratos revisten interés no sólo para las partes (donante/donataria en el ejemplo analizado), sino también para el estado y la comunidad en su conjunto, incluidas las generaciones futuras.

Cuestiones complejas que nos interpelan como operadores del derecho y que debemos abordar de manera holística e interdisciplinaria para estar a la altura de las necesidades de la sociedad actual y de las preocupaciones e intereses de los grupos que actualmente cobran gran relevancia como la juventud, las familias campesinas, los pueblos originarios que intentan conservar y revalorizar sus prácticas ancestrales de producción rural y las generaciones futuras.

Conformación de parques agroecológicos, predios para la práctica de agricultura comunitaria, al estilo de los Schrebergarten de Alemania, que se

puedan arrendar, transferir o dar en préstamo de uso (comodato), sistemas de viviendas agrarias colaborativas para uso permanente o temporal, son algunos ejemplos de figuras jurídicas a explorar y aplicar en el sector rural.

### 7. Conclusión

La disciplina agraria, como quedó dicho, inescindible en la actualidad de la materia ambiental, requiere que todos los operadores jurídicos trabajen de manera interdisciplinaria y en colaboración con las demás ciencias sociales y naturales.

Tal como se intentó presentar en este breve trabajo, el notariado también está llamado a desempeñar un rol activo en esta temática de importancia superlativa en la región. Para ello deberá aplicar en el ejercicio de su función desde la etapa del asesoramiento, la confección de los contratos y la autorización de las escrituras públicas, las herramientas jurídicas existentes, con acabado conocimiento y manejo de la normativa y jurisprudencia agraria y ambiental. Aportando un plus con la exploración y desarrollo de herramientas y mecanismos posibles dentro del sistema legal, siempre con perspectiva socio ambiental.

Para lograr el fin descrito con miras al logro del desarrollo sostenible agrícola, será necesario profundizar en la capacitación y la participación dinámica del cuerpo notarial en la materia. Siempre con el afán de satisfacer las necesidades y acompañar a los requirentes de servicios notariales, así como a todos los posibles afectados por las actividades productivas que se desarrollen en el ámbito rural, previniendo situaciones conflictivas e instando a la paz social.

### Referencias bibliográficas

Bellorio Clabot, D. y Cavalli, L. (2009). *Derecho agrario ambiental*. Buenos Aires. Ad Hoc.

Brrebbia, F. y Malanos, N. (1997). *Tratado Teórico Práctico de los Contratos Agrarios*. Santa Fe. Rubinzal-Culzoni.

CEPAL (2021). Soluciones basadas en la Naturaleza para la agricultura: hacia una recuperación y transición sostenible. Recuperado

de <https://www.cepal.org/es/eventos/soluciones-basadas-la-naturaleza-la-agricultura-recuperacion-transicion-sostenible>

Gonzalez Acosta, G. (2019). *Manual de derecho agroalimentario argentino*. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas.

Krannichfeldt, L. (2023). *Derecho Ambiental Notarial*. Buenos Aires. Di Lalla.

Lorenzetti, R. L. y Lorenzetti, P. (2018). *Derecho Ambiental*. Santa Fe. Rubinzal-Culzoni

Maiztegui Martinez, H. (2012). *El nuevo estatuto del peón de campo*. Santa Fe. Rubinzal-Culzoni.

Nonna, S. (Coord.) (2023). *La función notarial y el derecho constitucional a la protección del ambiente*. Buenos Aires. Estudio.

Pastorino, L. (1998). *Fuero agrario*. La Plata. Scotti.

Pastorino, L. (2011). *Derecho agrario argentino*. 2ª ed. actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Pastorino, L. (2015) Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el derecho agrario, en los recursos naturales y en el derecho ambiental. Núm. Extraordinario de Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

Pigretti, E. y colaboradores (1995). *Contratos Agrarios*. Buenos Aires. Depalma PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Los ODS en acción.

Recuperado de: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

# Cultivando el Futuro: Desafíos legales de la Inteligencia Artificial en el Derecho Agrario Provincial

---

**GIANNINA NEDIANI**

Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y Jurídicas  
Universidad Católica de Santiago del Estero  
g.nediani@hotmail.com

## Resumen

En un mundo en constante evolución, la agricultura desafía la innovación y la tecnología para abordar los crecientes retos de la producción, la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.

En este contexto, la provincia de Santiago del Estero se destaca como una región de tradición agrícola que enfrenta desafíos únicos debido a factores como el cambio climático.

De esta manera, el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en la agricultura aparece como una solución prometedora para mejorar la productividad, la eficiencia y la toma de decisiones en este importante sector económico.

Sin embargo, este cambio tecnológico no está exento de implicaciones éticas, sociales y medioambientales, por lo que su regulación legal resulta necesaria para garantizar que la implementación de la IA en la agricultura sea ética, responsable y sostenible.

En consecuencia, en el presente trabajo se explorará la aplicación de la IA en la agricultura de la provincia de Santiago del Estero, señalando la necesidad de establecer una regulación legal provincial que guíe su integración.

## Palabras clave

Inteligencia artificial, impacto ambiental, ética y responsabilidad.

## **Cultivating the future: Legal challenges of artificial intelligence in provincial agrarian law**

### **Abstract**

In a world in constant evolution, agriculture challenges innovation and technology to address the growing challenges of production, sustainability and food security. In this context, the province of Santiago del Estero stands out as a region with an agricultural tradition that faces unique challenges due to factors such as climate change.

In this way, the use of Artificial Intelligence (AI) in agriculture appears as a promising solution to improve productivity, efficiency and decision-making in this important economic sector.

However, this technological change is not exempt from ethical, social and environmental implications, which is why its legal regulation is necessary to guarantee that the implementation of AI in agriculture is ethical, responsible and sustainable.

Consequently, in the present work the application of AI in agriculture in the province of Santiago del Estero will be explored, pointing out the need to establish a provincial legal regulation that guides its integration.

### **Keywords**

Artificial intelligence, environmental impact, ethics and responsibility.

### **1. La Inteligencia Artificial: breve introducción**

La inteligencia artificial (IA) es un campo de la informática que busca crear sistemas capaces de imitar la inteligencia humana. Su funcionamiento se basa en algoritmos y modelos matemáticos que permiten a las computadoras aprender de datos y experiencias previas para tomar decisiones y realizar tareas complejas.

En el corazón de la IA se encuentra el aprendizaje automático, donde los modelos se entrenan con conjuntos de datos para reconocer patrones y relaciones. A medida que el modelo es expuesto a más datos, ajusta sus parámetros internos para mejorar sus predicciones y toma de decisiones. Este proceso se repite hasta que el modelo logra alcanzar el nivel deseado de precisión en la resolución de problemas específicos.

La IA abarca diversas técnicas, como el procesamiento del lenguaje natural, que permite a las máquinas entender y generar texto humano; la visión por computadora, que les permite interpretar y analizar imágenes; y el lenguaje profundo, que emplea redes neuronales para lograr un mayor nivel de complejidad en el reconocimiento de patrones.

En resumen, la IA funciona como un sistema de aprendizaje que procesa datos, identifica patrones y utiliza ese conocimiento para realizar tareas similares a las que realiza la mente humana.

Las primeras aplicaciones de IA se remontan a mediados del siglo XX. Sin embargo, las bases teóricas de la IA moderna se asentaron en la década de 1950, particularmente de la mano de Alan Turing y otros científicos de la época.

Las aplicaciones de la IA han experimentado una impresionante evolución a lo largo del tiempo. En sus primeras etapas, se centró en resolver problemas lógicos y jugar juegos de mesa. Los sistemas de IA podían analizar árboles de decisiones y resolver cálculos lógicos, pero eran limitados en su capacidad.

En la década de 1980, con el desarrollo de algoritmos más avanzados y la creación de técnicas de aprendizaje automático, la IA comenzó a abordar desafíos más complejos: la resolución de problemas reales como el procesamiento del lenguaje natural, la visión por computadora y el análisis de datos. Surgieron sistemas capaces de reconocer patrones en grandes conjuntos de datos y de comprender y generar lenguaje humano de manera más efectiva.

En el siglo XXI, la evolución de la IA se ha acelerado gracias al aumento en la potencia de cómputo, la disponibilidad de grandes cantidades de datos y los avances en redes neuronales y aprendizaje profundo. Esto ha permitido aplicaciones altamente sofisticadas en campos como la atención médica, la conducción autónoma, la robótica avanzada y la toma de decisiones complejas.

Las aplicaciones de la IA se han vuelto más integradas a la vida cotidiana, desde asistentes de voz en dispositivos móviles hasta sistemas de recomendación en plataformas en línea, demostrando un progreso continuo y una adaptación creciente a una variedad de sectores y necesidades humanas.

El sector agropecuario no quedó exento de tales avances. La IA comenzó a ganar tracción en la agricultura desde las últimas décadas del siglo XX y ha progresado desde entonces.

## 2. La Inteligencia Artificial y la agricultura

La aplicación de la Inteligencia Artificial (IA) en la agricultura ha evolucionado gradualmente a lo largo de los años.

Entre las décadas de 1980 y 1990, se comenzaron a utilizar sistemas de información geográfica, junto con técnicas de IA, para analizar y gestionar mejor la tierra y los recursos agrícolas.

En la década del 2000, los sensores comenzaron a ser implementados en la agricultura para recopilar datos sobre cultivos y suelos. La IA se aplicó para procesar y analizar esos datos, lo que permite tomar decisiones más informadas sobre la gestión de cultivos.

En la década del 2010, con la expansión de la tecnología de teledetección, se comenzaron a utilizar drones y satélites para recopilar datos de alta resolución sobre los campos. Los datos de teledetección permiten a los agricultores evaluar la salud de los cultivos, identificar áreas problemáticas y tomar medidas preventivas.

Asimismo, con el cúmulo de datos agrícolas obtenidos, se desarrollaron algoritmos de análisis de datos que pueden identificar patrones y correlaciones en los datos recopilados. Estos algoritmos de análisis de datos, son utilizados para predecir el rendimiento de los cultivos, optimizar el riego y pronosticar las condiciones climáticas.

Luego, con el auge de la IA y el aprendizaje automático (*machine learning*) comenzó a ser aplicada con mayor fuerza. Se desarrollaron sistemas capaces de analizar grandes conjuntos de datos agrícolas para predecir problemas como enfermedades y plagas, a los fines de proporcionar recomendaciones precisas sobre el manejo de cultivos.

Por otro lado, la IA impulsó el desarrollo de robots y máquinas agrícolas autónomas que pueden realizar tareas específicas como la siembra, la cosecha y el mantenimiento de cultivos. Estos sistemas robóticos mejoraron la eficiencia y redujeron la mano de obra requerida en ciertas operaciones agrícolas.

En la década del 2020, a medida que la tecnología fue evolucionando, los sistemas de IA se integraron más ampliamente en las operaciones agrícolas. Surgieron las plataformas de precisión basadas en IA, las cuales permiten a los

agricultores gestionar de manera más efectiva el riego, la fertilización y el control de plagas en función de datos en tiempo real.

Asimismo, la combinación de la IA con la expansión de la Internet de las Cosas (IoT) permite la recopilación y transmisión más eficiente de datos en tiempo real desde sensores y dispositivos en el campo.

Por otro lado, la analítica avanzada aprovecha estos datos para proporcionar información más precisa y detallada sobre el estado de los cultivos y las condiciones ambientales.

La evolución de la IA en la agricultura ha marcado un cambio significativo en la forma en que se abordan los desafíos agrícolas. Este proceso continúa impulsando la agricultura de precisión, mejorando la productividad agrícola en un mundo que demanda soluciones innovadoras y sostenibles.

### **a) Aplicaciones de la IA en la agricultura:**

Sin perjuicio de las aplicaciones de IA en la agricultura mencionadas en el acápite precedente, a continuación se describen algunas de las más destacadas:

**Agricultura de precisión:** La IA se utiliza para analizar datos recopilados por sensores, drones y satélites, permitiendo a los agricultores tomar decisiones más informadas sobre la siembra, el riego, la aplicación de fertilizante y pesticidas. Esto ayuda a optimizar el uso de recursos y aumentar los rendimientos.

**Detección de enfermedades y plagas:** Los sistemas de IA pueden analizar imágenes de cultivos y hojas para detectar signos tempranos de enfermedades o plagas. Esto permite una respuesta rápida y precisa, reduciendo la propagación de problemas y minimizando la pérdida de cultivos.

**Clasificación y selección automatizada:** La IA puede clasificar y seleccionar productos agrícolas según su calidad, tamaño y madurez. Esto resulta útil en la cosecha y el procesamiento de frutas, verduras y productos hortícolas.

**Optimización de la cadena de suministro:** Los algoritmos de la IA pueden mejorar la planificación y el seguimiento de la cadena de suministro agrícola, desde la producción hasta la distribución. Esto reduce el desperdicio y garantiza que los productos lleguen en mejores condiciones a los mercados.

**La robótica agrícola:** La IA impulsa el desarrollo de robots y vehículos autónomos diseñados para tareas agrícolas como la siembra, el cultivo y la cosecha. Estos sistemas pueden trabajar veinticuatro horas del día.

**Predicción de rendimientos y precios:** Utilizando datos históricos y en tiempo real, la IA puede predecir los rendimientos de los cultivos y futuros precios de los productos agrícolas. Esto ayuda a los agricultores y a los inversores a tomar decisiones más informadas.

**Monitoreo de condiciones climáticas:** La IA puede analizar datos climáticos para prever eventos extremos y cambios en el clima que puedan afectar la agricultura. Esto permite a los agricultores prepararse y mitigar posibles riesgos.

**Gestión de recursos hídricos:** Los sistemas de riego basados en IA ajustan la cantidad de agua que se aplica a los cultivos según las necesidades específicas de cada planta, lo que ayuda a conservar el agua y evitar el exceso de riego.

**Mejora genética de cultivos:** La IA puede acelerar el proceso de selección y mejora de cultivos para analizar datos genéticos y fenotípicos para identificar características deseables.

#### **b) Debilidades de la IA en la agricultura**

La aplicación de la IA en la agricultura ofrece numerosas ventajas como las expuestas precedentemente, pero también presenta desafíos y preocupaciones que aún no fueron resueltas.

Los modelos de IA en general, especialmente los basados en aprendizaje profundo (deep learning) pueden ser difíciles de entender y explicar. Esto plantea problemas éticos y de responsabilidad, ya que es importante comprender cómo se toman las decisiones, y en este caso particular, aquellas que afectan la producción agrícola.

Por otro lado, la IA en general puede ser entrenada con datos que contienen sesgos, lo que puede llevar a decisiones discriminatorias o injustas. En el caso de la IA aplicada a la agricultura, podría recomendar qué cultivos plantar favoreciendo a ciertos tipos en detrimento de otros debido a la composición de los datos de entrenamiento.

Asimismo, la adopción generalizada de la IA en la agricultura podría llevar a una dependencia exclusiva de la tecnología. Si los agricultores no tuvieran la capacitación adecuada para comprender las soluciones de la IA, podrían luego tener dificultades para tomar decisiones independientes, basadas en su experiencia.

Desde otro punto de vista, la recopilación y el análisis de datos agrícolas pueden involucrar información sensible, por ejemplo, sobre las operaciones y finanzas de los agricultores o cuestiones donde se encuentre afectada la propiedad intelectual. Si estos datos se utilizan de manera inadecuada o son objeto de ataques cibernéticos, podrían surgir problemas de privacidad y seguridad.

En otro orden de cosas, la automatización impulsada por la IA en la agricultura, genera un fuerte impacto en el empleo rural, pudiendo reducir considerablemente la necesidad de mano de obra humana en algunas tareas agrícolas, lo cual golpearía fuertemente a las comunidades rurales que dependen de la agricultura como fuente de empleo.

Desde otra perspectiva, la implementación de la IA es costosa, lo que podría crear desigualdades en el acceso entre agricultores con diferentes niveles de recursos económicos.

Por su parte, los modelos de IA a menudo se desarrollan en un contexto más general, lo que podría hacer que las recomendaciones y decisiones emanadas de ella, no sean apropiadas para las condiciones locales específicas de cada región agrícola.

Y fundamentalmente, pueden generar un impacto negativo en el ambiente. Por ejemplo, la IA aplicada a la agricultura de precisión, puede llevar a un mayor uso de agua, fertilizantes y pesticidas, ya que podría optimizar la producción sin tener en cuenta la sostenibilidad ambiental. Esto podría aumentar la contaminación del agua y los suelos, así como la presión en los demás recursos naturales. Sumado a ello la rápida obsolescencia de la tecnología, puede generar gran cantidad de residuos electrónicos, lo que aumenta la carga ambiental si no se gestionan adecuadamente. Todo ello, sin mencionar los ataques cibernéticos que podrían sufrir, con el consiguiente manejo ilegal de la maquinaria a la cual se encuentra unida.

Debido a las debilidades y desventajas de la IA en la agricultura, es importante establecer regulaciones y estándares adecuados para guiar el desarrollo y la implementación de la IA en la agricultura de manera responsable.

### 3. Aplicaciones de la Inteligencia Artificial en la agricultura de Santiago del Estero

En la provincia de Santiago del Estero, la aplicación de la Inteligencia Artificial ha comenzado a incursionar en el ámbito agrícola. Esta iniciativa se lleva a cabo mediante proyectos respaldados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

Actualmente, en los campos santiagueños se aplican modelos predictivos de *machine learning* (aprendizaje profundo) que se centran en algoritmos y técnicas de IA que permiten a las máquinas aprender patrones y realizar predicciones o tomar decisiones basadas en datos. Entre los algoritmos utilizados se encuentran: Regresión Logística (LR), *Random Forest* (RF) y *Gradient Boosting Models* (GBM), los cuales utilizan bases de datos accesibles desde la API de Google *Earth Engine* (GEE).

Por ejemplo, en la provincia se ha desarrollado el Mapbiomas Chaco, un proyecto que tiene por objeto crear mapas detallados que representan el uso del suelo y la cobertura vegetal en la región del Gran Chaco Americano. Estos mapas muestran cómo ha cambiado la distribución de diferentes tipos de terreno y vegetación a lo largo del tiempo, desde el año 1985.

El proceso para generar estos mapas se basa en imágenes satelitales Landsat, las cuales son tomadas desde el espacio y proporcionan información detallada sobre la superficie terrestre. Utilizando éstas imágenes, se crea un mapa de cobertura y uso del suelo que identifica distintas categorías, como bosque natural, pastizales, áreas agrícolas o de pastoreo, zonas sin vegetación, cuerpos de agua, etc.

Para generar este mapa, se utiliza una técnica de aprendizaje automático llamado Random Forest. Se trata de un tipo de algoritmo que puede “aprender” a clasificar datos en diferentes categorías basándose en ejemplos previos. En este caso, el algoritmo se entrena para identificar las diferentes categorías de cobertura y uso del suelo en las imágenes satelitales.

El proceso de entrenamiento del algoritmo implica que los analistas de Mapbiomas Chaco, toman muestras de área en las imágenes satelitales y etiquetan manualmente qué tipo de terreno o vegetación se encuentra en esas áreas. Estas

muestras sirven como ejemplos para el algoritmo. El algoritmo luego utiliza esta información para encontrar patrones en los datos y clasificar automáticamente las áreas restantes en las imágenes.

Este proceso se realiza en la nube de procesadores de Google, lo que significa que se aprovecha la capacidad de procesamiento y almacenamiento de Google para realizar los cálculos necesarios de manera eficiente.

Además, del mapa general de cobertura y uso del suelo, el proyecto también utiliza el algoritmo Random Forest para crear un mapa específico de cultivos. En este caso, se utilizan imágenes satelitales de las misiones Landsat y Sentinel, así como datos de campo recopilados mediante GPS para obtener información precisa sobre qué tipo de cultivos se obtienen en distintas áreas.

Sin embargo, la técnica más aplicada en Santiago del Estero, es la programación de riego para un adecuado manejo del agua en la agricultura, a la cual accedieron alrededor de 900 agricultores santiagueños en localidades como Colonia Simbolar, Nueva Francia y el área de riego del Río Dulce.

Desde el Proyecto Fontagro, el “Servicio de Asesoramiento al Regante” (SAR), permitió la extensión de la plataforma que permite dar respuesta a las dos preguntas de programación del riego ¿cuándo y cuánto regar?. El SAR presenta de manera gráfica y numérica la disponibilidad de agua en el suelo. Cuando el nivel de humedad del suelo desciende por debajo de un punto de referencia específico (que varía principalmente según el cultivo y el tipo de suelo) se emite una alerta de riego. La versión simplificada del SAR proporciona información valiosa también para el monitoreo del estado hídrico de los cultivos, incluyendo valores como la evapotranspiración de referencia y del cultivo (tanto actual como estimada para los próximos 7 días) y el coeficiente de cultivo.

Para su desarrollo, se utilizaron variables predictivas como la textura y la densidad aparente de los suelos, la profundidad del muestreo y los índices de vegetación calculados a partir de imágenes satelitales. La variable que se buscó predecir era la humedad del suelo, la cual se midió mediante el método gravimétrico.

Para la construcción del modelo de estimación de humedad, se optó por el algoritmo *Gradient Boosting Tree* (GBT), el cual se compone de varios árboles de decisión individuales que se entrenan de manera secuencial. Cada nuevo árbol

se enfoca en mejorar los errores de los árboles anteriores. La predicción de una nueva observación se obtiene sumando las predicciones de todos los árboles individuales que conforman el modelo.

Esta aplicación es capaz de predecir con precisión los niveles de humedad del suelo en función de las variables predictivas mencionadas.

Finalmente, cabe señalar que la mayoría de las aplicaciones utilizan datos públicos disponibles en plataformas on-line. En el caso de realizarse mediciones in situ, las mismas se realizan con el consentimiento de los productores y los datos solo se utilizan con fines de investigación, sin difundir los datos individuales.

#### **4. La necesidad de su regulación en el Derecho Agrario provincial**

La creciente adopción de la IA en la agricultura, ha generado grandes avances como la optimización de los métodos de cultivo, la gestión eficiente de los recursos y la mejora en la producción. Sin embargo, no se trata de una tecnología superadora de riesgos. Por el contrario, su evolución exponencial sin límites o parámetros de guía, genera nuevos riesgos no previstos en el Derecho. La utilización masiva de datos, las decisiones automatizadas, el reemplazo de la mano de obra, son algunos de los nuevos riesgos que la ley debe regular teniendo en miras el principio pro persona y pro ambiente.

La regulación de la IA en la agricultura ofrecerá múltiples ventajas, puesto que de esta manera se asegurará que las soluciones basadas en IA sean seguras, éticas y respetuosas con el medio ambiente. Para ello deberá contener mínimamente: a) requisitos para que los sistemas de IA sean transparentes en cuanto a cómo toman decisiones y generan resultados; b) debe implementar mecanismos de evaluación de impacto potencial de la IA en la agricultura, las comunidades rurales y en el ambiente en general; c) la aplicación del principio precautorio; d) la protección de los datos agrícolas; e) especificación de la persona responsable del desarrollo, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de IA, debiendo definir el tipo de responsabilidad y sanciones a aplicar en caso de daños ambientales; f) incentivos y capacitaciones para garantizar el acceso equitativo a las nuevas tecnologías; g) establecer la sostenibilidad ambiental y la equidad social como su fin principal; y h) establecer restricciones

al uso de la IA en actividades que puedan tener consecuencias negativas para el medio ambiente o la salud humana.

Por otro lado, surge la cuestión de si esta regulación debe ser nacional o provincial. Considero que la misma debe recaer bajo la órbita del derecho agrario provincial por criterio lógico y normativo.

Argentina es un país con gran diversidad geográfica, por lo tanto las prácticas agrícolas, los cultivos y las necesidades varían considerablemente de una provincia a otra debido a sus diferencias climáticas y territoriales. Una norma provincial sería más sensible a estas variaciones y podría adaptarse mejor a las condiciones específicas de cada región, asegurando regulaciones que reflejen sus propias necesidades y prioridades. Asimismo, se permitiría una mayor participación de los actores locales.

Finalmente, conforme nuestro sistema federal, las provincias gozan de autonomía legislativa y administrativa, delegando a la Nación ciertas competencias. Todo lo relativo al manejo de recursos naturales se encuentra dentro de las competencias no delegadas de las provincias. Sin embargo, nada impide que la Nación dicte una norma de presupuestos mínimos para la aplicación de tecnologías innovadoras en la agricultura, de manera tal que no se afecte el ambiente como bien colectivo que es.

En conclusión, la regulación de la IA en la agricultura se vuelve crucial para maximizar los beneficios y minimizar sus posibles riesgos, garantizando un equilibrio entre la innovación tecnológica y la sostenibilidad ambiental, social y económica. La lógica expuesta sugiere que un enfoque provincial será el más efectivo para abordar los desafíos específicos de cada región agrícola frente a los desarrollos de IA a aplicar.

### **5. Conclusiones**

Los desafíos legales que rodean la integración de la IA en la agricultura nos recuerdan la compleja intersección entre la innovación tecnológica y la responsabilidad ética. A medida que avanzamos hacia un futuro donde la IA desempeñará un papel aún más crucial en la producción de alimentos y la gestión agrícola, es imperativo que enfrentemos estos desafíos con una perspectiva colaborativa.

Estos desafíos reflejan la necesidad de equilibrar la innovación con la protección de los derechos de los agricultores y la sostenibilidad ambiental, como así también la idea de que la tecnología no debería operar en un vacío legal, sino que debería estar entrelazada con las normativas que guían nuestro mundo.

A medida que avancemos en ello, cosecharemos una valiosa comprensión de cómo moldear nuestro futuro tecnológico en consonancia con nuestra herencia humana y la necesidad de un progreso genuinamente sostenible.

### **Bibliografía**

#### **Libros**

Bonilla Segovia J. S., Dávila Rojas F. A. y Villa Quishpe M. W. (2021). Estudio del uso de técnicas de inteligencia artificial aplicadas para análisis de suelos para el sector agrícola. Recimundo. Ecuador.

Corvalán, J. (2021). *Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho*. Tomo I, II y III. La Ley. Buenos Aires, Argentina.

Corvalán, J. (2023) *Propuestas de regulaciones y recomendaciones de inteligencia artificial en el mundo: síntesis de principales aspectos*. La Ley. Buenos Aires, Argentina.

Melgar, M. (2021). *Inteligencia Artificial aplicada a la Agricultura*. Cengicaña. Guatemala.

Sanchis Palacio, J. R., Singalac Signes, E., Soria Olivas, E., Such Botella, A., Valle Sanches, A., Zaragoza Pascual, G. (2019). *Innovación e inteligencia artificial al servicio del desarrollo rural*. Universidad de Valencia. España.

Singh. R., Gehlot, A., Kumar Prejapat, M., Singh, B. (2021). *Artificial Intelligence in Agriculture*. CRC Press. Londres, Inglaterra.

#### **Normativa**

Parlamento Europeo. Propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial del año 2021

Subsecretaría de Tecnologías de la Información de la Nación. “Recomendaciones para una Inteligencia Artificial Fiable” Disposición 2/2023.

#### **Texto periodístico**

Abuhamand, G. (5 de octubre del año 2021). *Inteligencia artificial: donde el agro argentino debe abrirse campo*, Puntos sobre la Innovación. Recuperado de

<https://blogs.iadb.org/innovacion/es/inteligencia-artificial-donde-el-agro-argentino-necesita-abrirse-campo/>

**Informes**

Lopez, J. (2023) La Inteligencia Artificial aplicada a la agricultura en Santiago del Estero. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Estación Experimental de Santiago del Estero, Argentina.

## **Agroecología en la provincia de Buenos Aires como modelo alternativo de producción<sup>1</sup>**

---

**MARÍA VICTORIA DILORETO**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional de La Plata

mdiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

### **Resumen**

La agroecología se presenta como una alternativa al sistema de producción convencional, donde se aplican conceptos y principios de la ecología, de la agronomía y otras ciencias para lograr sustentable, proponiendo una agricultura económicamente viable, socialmente aceptable, suficientemente productiva, que conserve la base de los recursos naturales y preserve la integridad del ambiente. Se busca abordar la agroecología como sistema de producción alternativo al tradicional en la provincia de Buenos Aires, a raíz del dictado de la Resolución 78/2020 que creó un programa provincial de Promoción de la Agroecología y analizar la diferencia existente entre la certificación de productos ecológicos, biológicos y orgánicos, bajo la órbita de la Ley 25.127 con los productos producidos bajo el sistema agroecológico, como consecuencia de la influencia cada vez mayor de los productos en el mercado y en la sociedad sobre la actividad agraria primaria y las exigencias de los consumidores.

### **Palabras clave**

Agroecología, producto agroecológico, certificación de productos.

### **Agroecology in Buenos Aires as an alternative production model**

#### **Abstract**

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata “Derecho Administrativo, Agrario, Ambiental y del Agua”

Agroecology is presented as an alternative to the conventional production system, where concepts and principles of ecology, agronomy and other sciences are applied to achieve sustainability, proposing an economically viable, socially acceptable, sufficiently productive agriculture that preserves the base of natural resources and preserve the integrity of the environment. It seeks to address agroecology as an alternative to the traditional production system in Buenos Aires, following the issuance of Resolution 78/2020 that created a provincial program for the Promotion of Agroecology and to analyze the difference between the certification of organic, biological and ecological products, under the agroecological system, as a consequence of the increasing influence of products in the market and in society on primary agricultural activity and consumer demands.

### **Keywords**

Agroecology, agroecological product, product certification.

### **1. Introducción**

Como es sabido, se considera actividad agraria a aquella que “constituye una forma de la actividad humana tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica cierto tipo de vegetales o animales con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos” (Vivanco, 1967), siendo identificada la agricultura como la actividad productiva propia por excelencia, junto con la ganadería, aunque también se reconocen a las actividades conservativas y preservativas como propias.

Esta idea de actividad agraria basada en el ciclo biológico se ve alcanzada por los principios de la revolución verde, apareciendo la idea de una agricultura “convencional” con un sistema productivo basado en la incorporación de maquinaria agrícola, semillas mejoradas genéticamente y el uso de agroquímicos, utilizados en distintos momentos del ciclo biológico de los cultivos (Pilatti, 2021). Como consecuencia de este modelo de producción tradicional, empezaron a surgir reclamos de los consumidores de productos más sanos, a la vez que iban tomando conciencia sobre el ambiente y su cuidado, lo que derivó en la aparición de otros sistemas de producción agrícolas más sostenibles, como, por ejemplo, la agroecología.

La agroecología se caracteriza por ser un sistema de producción, que tiene como objetivo lograr un desarrollo rural sustentable, proponiendo una agricultura económicamente viable, socialmente aceptable, suficientemente productiva, que conserve la base de los recursos naturales y preserve la integridad del ambiente, obteniendo alimentos más saludables que la agricultura convencional y con un gran respeto a los ciclos de la naturaleza (Ruiz, 2019).

Es considerada una ciencia, una práctica productiva y un movimiento social, ya que promueve una producción en armonía con la naturaleza, respetuosa de la cultura y particularidades locales, que combina los saberes tradicionales con los conocimientos científicos, generando condiciones para el desarrollo rural. Además, es de carácter integral, ya que se aplica a sistemas agroalimentarios completos, desde la producción hasta el consumo.

De esta manera y frente a la aparición de nuevos sistemas de producción agrícola y a las exigencias de los consumidores, donde cada vez es más notoria la influencia de los productos en el mercado y en la sociedad sobre la actividad agraria primaria, se empieza a hablar del derecho agroalimentario, el cual queda bajo la órbita del derecho agrario, ya éste, como explica Pastorino (2009) puede ocuparse de las cuestiones, normas e institutos que, teniendo que ver con los bienes la actividad agrarios, reflejan sobre éstos características particulares provenientes del mercado de alimentos y de los intereses superiores que lo guían, imponiendo cada vez mayores regulaciones (p. 593).

A través de este trabajo, se busca abordar la agroecología como sistema de producción alternativo al tradicional en la provincia de Buenos Aires, a raíz del dictado de la Resolución 78/2020 que creó un programa provincial de Promoción de la Agroecología y analizar la diferencia existente entre la certificación de productos ecológicos, biológicos y orgánicos, bajo la órbita de la Ley 25.127 con los productos producidos bajo el sistema agroecológico.

## **2. Agroecología en la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires, en el año 2020 y a través del Ministerio de Desarrollo Agrario dicta la Resolución 78, a través de la cual se crea un programa provincial de Promoción de la Agroecología. Dentro de los considerandos, se

menciona que la agroecología se presenta como una alternativa a las prácticas de producción agroproductivas habituales y contempla las dimensiones productiva, tecnológica, económica, ambiental, social y cultural y que el impulso de programas locales de promoción de la agroecología y el fortalecimiento de otros ya existentes se presenta como una oportunidad para el impulso de un modelo productivo que busque privilegiar el abastecimiento local de alimento para la población, la creación de empleo y el cuidado del ambiente.

Dentro del contenido de la resolución y con el fin de promover el desarrollo de la producción agroecológica en la provincia de Buenos Aires, 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, la demanda de tecnologías endógenas y la reducción del impacto ambiental de los sistemas productivos es que se crea dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario el programa provincial “Promoción de la Agroecología”.

A su vez, se crea un Registro de Productores Agroecológicos en el que deberán inscribirse los sujetos que lleven adelante producciones que respeten las prácticas agroecológicas y para solicitar su inscripción deberán acreditar identidad, identificar el predio y presentar un detalle del proceso productivo que indique manejos y prácticas implementadas que contemplen: prevención y control natural de las plagas y enfermedades, prácticas de producción basadas en el cuidado de los organismos vivos del suelo y su fertilidad y cuidado del suelo y reciclaje de los nutrientes a través de rotaciones de cultivo y otras prácticas de combinación de producciones. Una vez presentada dicha solicitud, la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Agroalimentaria será la encargada de analizar la información suministrada y coordinará la evaluación de la procedencia de la inscripción en el Registro, resolviendo su incorporación con el dictado de un acto administrativo al efecto, previo informe técnico producido por las áreas competentes.

También se crea una base de datos de productores en transición hacia la agroecología, con objetivo de brindar asistencia técnica y apoyo para que puedan llevar adelante las acciones, procesos y adecuaciones que permitan cumplimentar los requisitos para inscribirse en el registro y se conforma la Red Provincial de

Facilitadores de Prácticas Agroecológicas, que brindará capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a quienes estén llevando adelante prácticas agroecológicas o deseen iniciar la transición para ser incorporados al registro.

Por último, y con la finalidad de dar seguimiento a estas políticas, se crea la Comisión Asesora Provincial de Producciones Agroecológicas (CAPPA), la que será conformada por integrantes de diversos organismos y reunirá periódicamente para asesorar en los avances, evaluación y medidas a adoptar en el programa provincial de promoción de la agroecología, brindar recomendaciones referidas a la articulación de este programa con otros de índole municipal, regional o nacional, evaluar y proponer medidas de índole tributaria para fomentar la producción agroecológica en la provincia, brindar recomendaciones tendientes a la implementación de una certificación de la producción agroecológica, entre otras.

La Resolución 78 a su vez, complementa a la Ley 11.696 del año 1995, que declaró de interés provincial la explotación agraria bajo los métodos ecológico, orgánico, sustentable o sostenible o biológico, estableciendo que serán aceptados dichos modos de producción cuando la producción agrícola tenga como principio el mantenimiento en el tiempo de la calidad del suelo o su mejoramiento por medios naturales, excluyendo explícitamente la utilización de fertilizantes sintéticos, pesticidas y/o reguladores del crecimiento, lo cual, junto con los requisitos que deben presentar los productores para inscribirse al registro sirve como guía sobre qué se considera como agroecológico.

Del análisis de la resolución, se observa que la misma no define cuándo un producto es agroecológico, quedando dicha definición en manos del propio Ministerio, pudiendo usarse la definición que contiene la Ley 11.696; a su vez, sí establece los requisitos que deben cumplir las producciones para la inscripción en el registro de productores.

A su vez, además del programa de promoción de la agroecología, en la provincia de Buenos Aires también existe un financiamiento de la misma, que busca fortalecer al proyecto agroecológico. Esta política está destinada a aquellos productores que se encuentren inscriptos en el Registro de Productores Agroecológicos de la provincia, y consta de dos líneas, una dedicada a proyectos de inversión que busquen la estabilización del sistema de producción

agroecológico, mediante diseños del paisaje y el aumento de la diversificación productiva a través de incrementos en la biodiversidad y la otra vinculada con la adquisición de maquinarias, equipamiento o tecnologías o realización de infraestructura, en busca de la capacitación, mejora productiva y eficiencia de los sistemas agroecológicos.

Según datos del Ministerio, a finales del año 2022 se encontraban inscriptos 375 productores agroecológicos y más de 23.000 hectáreas certificadas en 81 de los 135 municipios existentes.

### **3. Certificaciones de productos ecológicos biológicos u orgánicos y la diferencia con los productos agroecológicos**

En el año 1999, se dicta la Ley 25.127 que regula la producción ecológica, biológica u orgánica y que surge como consecuencia de la demanda del mercado de productos más sanos. Es así que esta ley entiende que los productos ecológicos, biológicos u orgánicos son aquellos obtenidos a partir de un sistema de producción agropecuario que tiene como objetivo producir alimentos sanos y abundantes, respetando el ambiente y preservando los recursos naturales, que mantengan o incrementen la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, evitando el uso de productos de síntesis química, teniendo en cuenta la observación y el conocimiento de los ciclos biológicos.

Se trata de una certificación del sistema de producción y no de los productos en sí mismos, que acredita que, para producir un producto,

se utilizaron técnicas que, conforme a las enseñanzas de la ecología, deberían contribuir a que el producto sí lo fuera y a que para producirlo los impactos sobre el ambiente sean limitados, habiéndose efectivamente cumplido con cada una de las exigencias establecidas a tales efectos (Pastorino, 2009, p. 196).

La adhesión a este sistema de certificación es voluntaria, donde el productor opta por someterse a ésta, aceptando todas las reglamentaciones a cambio de publicitar con los sellos, aprobados por el Estado, que su sistema productivo es ecológico, biológico u orgánico, quedando prohibida la comercialización de productos con estos sellos que no hayan obtenido previamente la certificación correspondiente.

Respecto de quién puede certificar estos productos, nuestro sistema consiente la tercerización a organismos privados, previamente aceptados por el Estado, para que puedan concretar el cumplimiento de las disposiciones legales, siendo competencia del SENASA la fiscalización del cumplimiento de la normativa y de la habilitación a estas entidades certificadoras.

A diferencia de los productos ecológicos, biológicos u orgánicos, el sistema de producción agroecológico no cuenta a nivel nacional con una regulación que fomenta al mismo o certifique sus productos, aunque, si existieron proyectos de ley de fomento o hacia la transición agroecológica, presentados en el año 2021 y 2022 respectivamente.

Mientras que el primero hacía foco en el fomento, promoción y fortalecimiento de programas, proyectos y acciones para el desarrollo de la agroecología, caracterizándola, describiéndola y buscando garantizar una protección a quienes optan por desarrollar la producción agroecológica, el segundo buscaba impulsar múltiples transiciones hacia la agroecología por medio de políticas públicas, programas, incentivos que promuevan y regulen los procesos de producción primaria, agregado de valor, distribución, comercialización y consumo de alimentos saludables en los territorios rurales, periurbanos y urbanos, estableciendo etapas para esta transición. En ambos proyectos se observaba la creación de un código de identificación de las producciones agroecológicas, en el marco del Registro Nacional de Producciones Agropecuarias (RENSPA) y la promoción de la certificación de las producciones agroecológicas a través de un sistema participativo (sistemas participativos de garantía).

En la provincia de Buenos Aires en el año 2020 se presentó un proyecto de ley que, con el objetivo de crear políticas y programas enfocados al fomento y promoción de los sistemas de producción agroecológico, buscaba implementar un sello de garantía que permita identificar los productos agroecológicos, quedando en manos de la autoridad de aplicación elaborar un protocolo y medidas de análisis para corroborar las declaraciones juradas que debían presentar los productores inscriptos en el registro. Dicho proyecto no fue tratado durante el año legislativo por lo que perdió estado parlamentario.

En definitiva, la certificación de las producciones ecológicas, biológicas u orgánicas es un sello de calidad, que garantiza que dicho producto se obtuvo cumpliendo la reglamentación vigente y que remarca una característica distintiva que el consumidor puede observar. En cambio, al no existir una certificación del sistema de producción agroecológico, el consumidor debe elegir entre creer o no creer en el producto agroecológico, porque no hay otra manera de dar certezas.

#### **4. Conclusiones**

La agroecología se presenta como una alternativa al método de producción convencional, que cumple con las demandas de los consumidores de obtener productos sanos y más respetuosos con el ambiente y se adapta a los objetivos de Desarrollo Sostenible en cuanto a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

La provincia de Buenos Aires, a través del dictado de la Resolución 78 avanzó sobre la promoción de este sistema como modelo de producción, buscando hacerlo atractivo para los productores al implementar beneficios económicos, pero no brinda una definición sobre qué se va a considerar producto agroecológico o establecer un sistema de certificación de estos productos. A nivel nacional, tampoco existe un sistema de certificación como el de la Ley 25.127 de productos biológicos, ecológicos u orgánicos, a pesar de que se ha intentado avanzar sobre el mismo.

Es indudable la influencia que poseen los productos en el mercado sobre la actividad agraria primaria y las provincias, como es el caso de Buenos Aires, ya avanzaron sobre la regulación de la agroecología como sistema de producción, aunque pareciera insuficiente, por lo que será cuestión de esperar que se regule a este tipo de producciones de modo que exista una certificación de los productos que permita su identificación en el mercado y que promueva en los productores el impulso a producir bajo este sistema.

#### **Bibliografía**

Pastorino L.F. (2009). Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. CABA.

## Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Pilatti, H.H. (2021). Producción convencional y buenas prácticas agrícolas: la agroecología como alternativa en Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Ed. digital <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122547>

Ruiz, H.E. (2019). Un modelo alternativo de certificación de calidad alimentaria: la Ley VIII – Nº 68 de Fomento a la Producción Agroecológica de Misiones en Actas del V congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Ed. digital <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79564>

Vivanco, A. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica. La Plata

# Los procesos de transición agroecológica en Corrientes y Misiones

---

**HARAVÍ ELOISA RUIZ**

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Universidad Nacional del Nordeste

haraviruizdchunne@gmail.com

## **Resumen**

A partir de los marcos conceptuales propuestos por Tintorell (2019) y Marasas *et al.*, (2015) ensayamos un breve análisis donde intentamos identificar algunos de los factores político institucionales locales (expresados mayormente por normas, políticas y programas) que se encuentran presentes en las experiencias de transición agroecológica ocurridos en las Provincias de Misiones y Corrientes. Con base a las experiencias estudiadas, podemos considerar que la *transición técnico-institucional* es un aspecto determinante del proceso multidimensional que implica la transición agroecológica. Frente a su ausencia, inadecuación o debilidad, los procesos de transición se encuentran limitados en sus posibilidades de expansión, afianzamiento e incluso, en épocas de crisis, corren riesgo de retracción y debilitamiento, confirmando así su carácter complejo y multidimensional.

## **Palabras claves**

Transición agroecológica, Corrientes, Misiones.

## **The agroecological transition processes in Corrientes and Misiones**

### **Abstract**

In accordance with the conceptual frameworks proposed by Tintorell (2019) and Marasas *et al.*, (2015), we present a brief analysis in which we aim to identify some of the local political-institutional factors (primarily expressed through regulations, policies, and programs) that are evident in the experiences of

agroecological transition in the provinces of Misiones and Corrientes. Based on the examined experiences, it can be argued that the technical-institutional transition is a decisive aspect of the multidimensional process involved in agroecological transition. In the absence, inadequacy, or weakness of such transitions, the processes of transition are constrained in their possibilities for expansion and consolidation. Furthermore, during periods of crisis, they are at risk of regression and weakening, thereby confirming their complex and multidimensional nature.

### Keywords

Sustainable agriculture, transition, small farmers.

### 1. Introducción. El fenómeno de la agroecológica

Como sostiene Welzel *et al.*, (2020) la agroecología es un concepto dinámico que ha ganado protagonismo en el discurso científico, agrícola y político en los últimos años. En esa dirección, el Reporte Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación destacando la agroecología como un enfoque viable para un progreso mundial hacia la seguridad alimentaria y la nutrición.

De Schutter (2010), en calidad de relator especial de dicho organismo y basándose en los estudios disponibles hasta la fecha del reporte, concluyó que la agroecología es un modo de desarrollo agrícola que no sólo presenta fuertes conexiones conceptuales con el derecho a la alimentación, sino que además ha demostrado que da resultados para avanzar rápidamente hacia la concreción de ese derecho humano para muchos grupos vulnerables en varios países y entornos. Así, la agroecología ha demostrado ser un fenómeno multifacético que permite un cambio mucho más allá de la finca. (Cevallos Suarez *et al.*, 2019)

Tal es así que hace ya un poco más de diez años, un grupo importante de autores que la agroecología “está aportando las bases científicas, metodológicas y técnicas para una nueva “revolución agraria” a escala mundial” (Altieri, 2009; Ferguson and Morales, 2010; Wezel & Soldat, 2009; Wezel *et al.*, 2009 citados en Altieri y Toledo (2010), p.165).

A pesar de que el fenómeno se ha vuelto mucho más visible en los últimos 20 años, no es menos cierto que tiene en realidad una larga historia (Welze1 *et*

al., 2009). Desde el primer uso del término a principios del siglo XX, sus significados, definiciones, interpretaciones y enfoques han evolucionado, expandiendo su campo de aplicación e incorporando variables sociales, políticas, culturales, entre otras.

En la actualidad es posible verificar una gran diversidad de definiciones elaboradas por diferentes instituciones y países (Fonseca Carreño *et al.*, 2019); siendo posible a partir de ello reconocer que el enfoque agroecológico es de naturaleza transdisciplinaria, que abarca la ciencia, un conjunto de prácticas y un movimiento social, y que se aplica a sistemas agroalimentarios completos, desde la producción de alimentos hasta el consumo, (Welzel *et al.*, 2009 y Welzel *et al.*, 2020), incluyendo producciones no alimentarias como forrajes, fibras y combustible.

Pastorino (2022) manifiesta que la agroecología pregona:

*“la agrobiodiversidad y la diversidad cultural promoviendo los saberes y la valoración de los propios agricultores y agricultoras, por lo que toma conocimientos no solo de la ecología y la agronomía sino de la sociología y etnobotánica. Con una óptica holística y sistémica busca generar, validar y aplicar estrategias adecuadas para el diseño, el manejo y la evaluación de sistemas agroalimentarios sustentables. (p. 121)*

Sin embargo, la propuesta agroecológica no se queda allí, sino que también “cuestiona el sesgo que implica la valoración de los bienes comunes y servicios ecológicos mediante un precio de mercado y promueve el consumo local y los circuitos cortos de venta en línea con la economía social y solidaria”. No menos importante resulta el discurso de cambio político que sostiene, “en mayor sintonía con la idea de soberanía alimentaria” (Sarandón y Flores, 2020 citado en Pastorino, 2022, p.121)

Sostienen Sevilla Guzmán y Soler Montiel (2009) que, en su concepción moderna, la agroecología surge a partir de la década de 1970 como respuesta teórica, metodológica y práctica a la crisis ecológica y social que la modernización e industrialización alimentaria generan en las zonas rurales:

*Como práctica, esta propone el diseño y manejo sostenible de los agroecosistemas con criterios ecológicos (Altieri, 1995 y Gliessman, 2002) a través de formas de acción social colectiva (...) Como enfoque teórico y*

*metodológico, la agroecología constituye una estrategia pluridisciplinar y pluriepistemológica para el análisis y diseño de formas de manejo participativo de los recursos naturales aplicando conceptos y principios ecológicos, vinculadas a propuestas alternativas de desarrollo local (Norgaard, 1994, Guzmán et al., 2000). (p.35)*

Las tres manifestaciones constitutivas de la Agroecología (como ciencia, como práctica y como movimiento social) presentan interrelaciones entre sí y una coevolución entre ellas que juntas conforman un enfoque holístico (Agroecología Europa 2017; Gliessman 2018, Welzel *et al.*, 2009 citados en Sevilla Guzmán y Soler Montiel, 2009).

Hay un alto grado de consenso actual de que la Agroecología constituye entonces un enfoque transdisciplinario, participativo y orientado a la acción (Méndez *et al.*, 2013 y Gliessman, 2018) en las ciencias ecológicas, agrícolas, alimentarias, nutricionales y sociales (Dirección Nacional de Agroecología (2022).

## **2. Los procesos de transición agroecológica**

De acuerdo a lo anterior, el proceso tendiente a transformar una explotación agraria o un sistema productivo convencional a uno agroecológico implica un proceso extremadamente complejo y singular que viene siendo estudiado en forma independiente. No solo la agricultura agroecológica constituye de por sí una forma de hacer agricultura multifacética, integral y compleja, sino que también lo son los procesos de transición hacia ella. En ese camino, el grado del éxito depende en gran medida de entender y atender gradual pero integralmente las diversas variables que involucra.

Cap *et al.*, (2012) propone considerar la transición agroecológica como el proceso de transformación de los sistemas convencionales de producción hacia sistemas de base agroecológica. Este proceso comprende no solo elementos técnicos, productivos y ecológicos, sino también aspectos socioculturales y económicos del agricultor, su familia y su comunidad. Por lo tanto, el concepto de transición agroecológica debe entenderse como un proceso multilineal de cambio que ocurre a través del tiempo (Caporal y Costabeber, 2004 citado en Cap *et al.*, 2012)

Transformar sistemas convencionales a otros de base ecológica, es un proceso en el que se deben articular distintas escalas (finca, comunidad, territorio) y que se ve afectada por factores sociales, económicos, tecnológicos, culturales, políticos y ecológicos (Caporal, 2009, González Molina, 2012, Cap *et al.*, 2012, citados en Marasas *et al.*, 2015, p.50).

Como lo plantea Gliessman *et al.*, (2007) involucra un cambio de valores y de las formas de actuar de los agricultores y de los consumidores en sus relaciones sociales, productivas y con los recursos naturales. En otras palabras, la transición no sólo ocurre en la finca sino también a nivel comunidad. A su vez, es también es un proceso político que involucra cambios en las relaciones de poder y que atraviesa a todos los actores sociales activos en la transición agroecológica (González de Molina 2012).

Titonell (2019) aborda la transición agroecológica como una serie de desafíos de diversa índole entre los que se destacan los sociales, biológicos, económicos, culturales, político-institucionales; siendo necesario plantear estrategias e innovaciones tecnológicas, institucionales, organizacionales para afrontar cada uno de ellos. Planea este autor que lo adecuado es hablar de varias “transiciones simultáneas” las que se dan a diferentes escalas, niveles y dimensiones: al mismo tiempo que existe una transición en las estructuras tróficas de los organismos del suelo cuando este empieza a ser manejado bajo criterios ecológicos, existe también una transición entre las funciones y roles que experimentan los miembros de la familia rural, y será necesario progresivamente replantearse y rediseñar nuevas estrategias de comercialización y distribución de alimentos adecuados para la agroecología, entre otros aspectos.

Bajo esta perspectiva, abordar estos procesos en forma analítica implica necesariamente utilizar diferentes marcos conceptuales que ayuden a describir, analizar y comprender las diferentes dimensiones del fenómeno. Tintorell (2019) aborda la transición agroecológica, como una *sucesión de innovaciones emergentes*. En este sentido y en la misma línea que los autores anteriores, sostiene que el tránsito hacia la agroecología implica una transición técnico-productiva a nivel de los subsistemas de la explotación, pero también involucra una transición socio-ecológica a nivel de la familia rural, su comunidad y su paisaje, y una transición

político-institucional a nivel de territorios, regiones y países (finca, paisaje, territorio).

Al analizar específicamente el último eje sobre los cambios institucionales y de políticas que deben ocurrir -principal pero no únicamente- a nivel territorio, utiliza el concepto de *transición técnico-institucional y sus forzantes*. Sobre este punto, explica que los sistemas agropecuarios y agroalimentarios transitan por sucesivas etapas en su transición a la agroecología. Para transitar de una etapa a otra de acuerdo su propuesta interpretativa, los sistemas son “impulsados” por *forzantes o fuerzas impulsoras* (drivers) que operan tanto en el plano institucional como tecnológico.

La innovación tecnológica agropecuaria a través de su constante desarrollo es una primera forzante en esta transición, pero no resulta suficiente, por lo que son las regulaciones las que suelen apuntar a generar cambios en el régimen socio-técnico vigente. Estas pueden ser públicas, como por ejemplo las leyes de prohibición del uso de agroquímicos en torno a las ciudades o en determinados territorios, o privadas, sectoriales o de mercado, tales como algunos de los sellos de certificación de los alimentos. Como un forzante de mercado, ejemplifica con los cambios en la demanda de los consumidores. Actualmente son cada vez más amplios los grupos de consumidores que requieren productos más saludables e inocuos, libres de pesticidas, con identidad cultural o de proximidad. Estos últimos, a través de sus decisiones de consumo, constituyen también otro forzante para la transición hacia la sustitución de insumos.

Asimismo, plantea este autor que el rediseño productivo que requiere un proceso de transición agroecológica, constituye también una etapa que el productor rara vez puede afrontar de manera individual, requiriendo de una co-evolución de las organizaciones que acompañen al rediseño, a la co-innovación y a las nuevas cadenas de valor, y de políticas de desarrollo territorial que apoyen y promuevan estos cambios.

Además, es importante mencionar que muchos de los procesos biológicos sobre los cuales descansa la agroecología operan a escala de paisaje, al igual que los procesos de comercialización y de agregado de valor y tales acciones y cambios a escala de paisaje o territorio son difíciles sino imposibles de lograr sin innovación institucional.

En una línea de trabajo similar, Marasas *et al.*, (2015) pone el foco en la transición a nivel de establecimiento o finca, ya que se trata de la escala de análisis con más información disponible, pero reconoce que la complejidad del fenómeno requiere una mirada territorial más amplia. Propone tres dimensiones que deben ser tenidas en cuenta para el análisis de las transiciones (p.50):

- 1) los atributos estructurales del agroecosistema particular (factor técnico)
- 2) el conocimiento ambiental local del agricultor o familia agricultora que toma las decisiones y gestiona el funcionamiento del sistema (factor social)
- 3) los factores contextuales que condicionan las posibilidades de desarrollo de un proceso de transición (factor político institucional). Esta última contiene la dimensión político institucional y legal y es la dimensión que particularmente nos interesa para este trabajo. Aquí destaca cuatro áreas: política, técnica, económica (el mercado) y social. En su análisis, busca identificar aquellos atributos que estén ejerciendo un rol positivo o bien aquellos que tengan un rol negativo (p.50).

A partir de los marcos conceptuales propuestos por Tintorell (2019) y Marasas *et al.*, (2015) ensayaremos aquí un breve análisis donde intentaremos identificar algunos de los factores político institucionales locales (expresados mayormente por normas, políticas y programas) que se encuentran presentes en las experiencias de transición agroecológica ocurridos en las Provincias de Misiones y Corrientes. Guía este trabajo el convencimiento de que -cuando ha existido- este marco político institucional ha actuado con un rol positivo como forzante del cambio.

Pensamos que aplicar esta propuesta conceptual en este ejercicio analítico nos permitirá no solo evidenciar la complejidad y multidimensionalidad del proceso, sino también a poder identificar las diferencias existentes entre ambas experiencias de transición, principalmente a nivel contextual (político institucional).

### **3. La provincia de Misiones**

La provincia de Misiones ha tomado la cuestión de la sustentabilidad y custodia de la biodiversidad como pilares de su programa de desarrollo. En este marco, el apoyo a los modelos sustentables y a la pequeña agricultura familiar

ocupan una posición central en las políticas públicas provinciales en materia agraria. Esto queda en evidencia no solo a nivel discursivo sino también por el prolífico marco normativo sancionado en la última década y los cambios institucionales realizados.

En 2014 en línea con la sanción de la Ley Nacional de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” N°27.118 se promulgan dos leyes provinciales que avanzan en la institucionalización formal de dos temas estrechamente vinculados, la Agricultura Familiar y la Agroecología: la Ley Provincial VIII-69 de Agricultura Familiar que plantea como uno de sus objetivos “promover la agricultura familiar agroecológica (...)” (Art.3 inc. 22) y Ley Provincial VIII N° 68 de Fomento a la producción agroecológica.

La Ley de Fomento a la Producción agroecológica -norma que consideramos central en este proceso-, fue analizada en detalle en Ruiz (2019) trabajo al que nos remitimos por razones de brevedad. Solo reiteraremos aquí que su objeto es “fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica” y que la forma de llevarlo a cabo es “mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural”, incluyendo la obligación de considerar a los fines la norma “el ordenamiento productivo de cada región” (art. 1, Ley Prov. N° 68).

Se define producción agroecológica como “el conjunto de prácticas agrícolas basadas en el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sustentables y tecnologías apropiadas, respetando la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos” (art. 2). La ley enumera además una serie de principios que deben respetarse en la producción agroecológica (art. 3), siendo todos ellos de carácter eminentemente técnico-agronómico.

El Capítulo II crea el Registro de Productores Agroecológicos y establece lo que ciertamente constituye un instrumento clave: el Sistema Único de Certificación Participativa (art. 5), estableciéndose los principios y valores en los que se debe basar el sistema de certificación. Éstos no se tratan solo de exigencias

de tipo agronómicas, sino que se contemplan cuestiones pertenecientes a otras dimensiones, como la social y económica de las producciones agroecológicas.

Por su parte, el Capítulo III se encarga de la creación del Consejo de Producción Agroecológica que tiene como funciones las de actuar como un órgano de concertación provincial, asesoría y consulta en materia de producción agroecológica y el Capítulo IV que prevé “Incentivos a la Producción Agroecológica”, estableciendo que la actividad de producción agroecológica gozará de prioridad en el otorgamiento de créditos en las políticas de crédito y programas de producción de alimentos.

La norma fue reglamentada por el Decreto Reglamentario N° 1.040/2020 y ya están disponibles tanto el Manual Operativo (libro Verde) y el manual sobre Normas de Cultivo, Productos Elaborados y de Producción Apícola de la Agroecología (libro Rojo), ambos elaborados en el marco de procesos participativos de todos los sectores intervinientes y el Estado, en cumplimiento de lo previsto en la ley.

Otro grupo de normas y políticas importantes para la transición en agroecología son las normas vinculadas a los canales cortos de comercialización. Como sostiene Anello (2020), desde lo discursivo Misiones tiene el objetivo de orientar sus políticas locales hacia el autoabastecimiento y la soberanía alimentaria provincial (Arzeno *et al.*, 2015 citado en Anello, 2020), ambos aspectos estrechamente vinculados con la agroecología.

Se destacan como primeros antecedentes los programas de compra pública a la Agricultura Familiar, como el programa “Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar” a través del cual desde el año 2008 se compra y distribuye semillas a agricultores familiares de toda la provincia. Otro ejemplo es el “Programa Provincial de Recuperación Nutricional Hambre Cero” que a partir de 2010 se orientó a la asistencia alimentaria a familias en condiciones de vulnerabilidad social a través de la compra directa a las Ferias Francas (Carballo *et al.*, 2014 citado en Anello, 2020).

En el año 2010 se sanciona el marco legal de políticas específicas sobre comercialización: la Ley III N°10 de “Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal”, que institucionaliza el funcionamiento de las Ferias Francas y se crea el Mercado Concentrador Zonal. Se sanciona también la Ley XVII - N° 71 de

alimentos artesanales que regula y registra las “Salas de Elaboración de Alimentos Artesanales” y los “Alimentos Artesanales” como una política del Ministerio de Salud Pública provincial para adecuar las normativas bromatológicas a la realidad de la Agricultura Familiar y emprendimientos familiares (Anello, 2020).

Desde lo institucional, es importante destacar que desde fines del año 2015 Misiones crea la Secretaría de Estado de la Agricultura Familiar (SEAF). Esta posee rango Ministerial y actúa como organismo de aplicación de las normas relacionadas con la Agroecológica y la Agricultura Familiar. Desde el SEAF se vienen impulsando activamente también programas específicos para impulsar y asistir la adopción de prácticas agrícolas más sustentables y procesos de conversión. Estos son el Programa Producción Agroecológica Misionera (Decreto N° 350/2017) y el programa de Huertas Urbanas (Ley VIII- N° 82/2021), que lleva a cabo acciones concretas de impulso, acompañamiento y asistencia técnica y financiera relacionados con la adopción de prácticas agroecológicas dentro de zonas urbanas.

En cuanto a la formación de profesionales con el perfil necesario, Misiones ha logrado desarrollar tecnicaturas y cursos de formación que se dictan desde la SEAF e incluso una Tecnicatura Superior en Agroecología que se imparte en el Instituto de Estudios Superiores Multiversidad Popular de Misiones, cuyas autoridades manifiestan como principal objetivo de la carrera lograr “una sólida formación académica y ética, con capacidad para desempeñarse en tareas de diseño y elaboración de programas ambientales y de reconversión productiva con una firme orientación agroecológica; (...)” (Fuente: <https://institutomultiversidad.edu.ar/>).

Completan el esquema político-institucional misionero un importante y reciente “forzante” del proceso de cambio hacia una agricultura más sustentable en esta provincia: este año se sancionó la Ley VIII-103 de Promoción de la Producción de Bioinsumos, que establece una transición hacia la agroecología y prohíbe el uso de glifosato, sus componentes y afines en toda la provincia, estipulando en período de transición para reemplazar el uso de agrotóxicos con una fecha límite de uso para el año 2025. Sin embargo, la constitucionalidad de la norma ha sido cuestionada en la justicia.

#### 4. La provincia de Corrientes

A diferencia de Misiones, Corrientes es una provincia que no tiene institucionalizada a la Agricultura Familiar y menos aún la Agricultura Agroecológica. Sin perjuicio de ello, existen varias experiencias privadas y comunitarias de producción agroecológica de muchos años de antigüedad.

Una de las iniciativas más importantes es la que se ubica en el Municipio de Bella Vista, que en 20 años de existencia pasó por distintos períodos determinados por diversos factores (Iermanó *et al.*, 2020). Esta se inicia en el año 1998 con un grupo de agricultores y el acompañamiento de INCUPO (Instituto de Cultura Popular), organización no gubernamental (ONG) de amplia trayectoria de trabajo con productores familiares en la región (Manzanal, 2000).

Como relata Iermanó *et al.*, (2020) con los años la experiencia se fue expandiendo a otros productores y a otros productos y en 2004 se inician algunas acciones de comercialización. A fines del año 2005, luego de participar de un Encuentro del Movimiento Agro Ecológico de Latino América y el Caribe (MAELA) en La Plata y observar algunas experiencias de Uruguay se decidió impulsar un Sistema de Garantía Participativa en el intento de buscar una forma de garantizar la calidad de los productos sorteando la importante barrera que implicaban los costos de la certificación orgánica.

Así, en el año 2007 se conforma el Grupo Agroecológico “Las Tres Colonias” (hoy Asociación), integrado por 15 familias de las Colonias 3 de Abril, Progreso y Desmochado de la localidad de Bella Vista (Iermanó *et al.*, 2020 y Villanueva *et al.*, 2015). La Municipalidad declara la propuesta “de interés municipal” y se conforma formalmente el “Consejo de Garantía Participativa de Productos Agroecológicos de Bella Vista”, integrado originalmente por el Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, INCUPO, la Municipalidad de Bella Vista, la Asociación Ecológica de Bella Vista, el INTA AER Bella Vista, el Programa Social Agropecuario dependiente de la SAGPyA (hoy MAGyP - Secretaria de Agricultura Familiar) y un Instituto Agrotécnico dependiente de la Facultad de Cs. Agrarias de la Universidad Nacional del Nordeste (Iermanó *et al.*, 2020).

La iniciativa tuvo siempre un importante acompañamiento técnico-productivo de INCUPO (Instituto de Cultura Popular) y especialmente durante los

años 2009 y 2010 se sumaron proyectos de PROINDER (Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios) que buscaron validar prácticas agroecológicas conocidas y probar nuevas, así como promover la multiplicación y sistematización de los conocimientos de sus participantes (por ejemplo, el informe de Fleita y Almada, 2011). Con todo ello (acompañamiento e inversiones) se logró reforzar el nuevo esquema productivo agroecológico de cada chacra.

En esta época existió también una activa participación del grupo en distintos espacios como la Asociación Provincial de Ferias Francas, convirtiéndose para entonces en una referencia en materia de producción agroecológica en la agricultura familiar de la región e incluso del país. Es importante abrir un paréntesis aquí y mencionar que desde abril del 2019 Corrientes cuenta con la Ley Provincial N°6493 que organiza las Ferias Francas. Sin embargo, la norma no está destinada ni tiene particularmente en cuenta a la agricultura agroecológica, a la que nombra en una sola oportunidad cuando refiere a los objetivos de las Ferias Francas (art. 3 inc. b): “promover y asistir el desarrollo de prácticas de agricultura agroecológica, como una forma de añadir valor a la producción de los feriantes”. Hasta la fecha, no se adoptado ninguna acción estatal concreta en aras del cumplimiento de dicho objetivo.

A pesar los esfuerzos mencionados arriba, cambios en el panorama económico y político, sumándose a las dificultades locales para mantener el compromiso activo de los miembros del Consejo de Garantía Recíproca, empezaron a dificultar el sostenimiento de las visitas cruzadas y las visitas técnicas (Iermanó *et al.*, 2020). Como relata esta autora, muchos estudios “reportan desafíos que obstaculizan el éxito del SPG, como la alta dependencia de tales sistemas del trabajo voluntario, la falta de legitimidad percibida por muchos actores y la falta de reconocimiento institucional (legal) a escala estatal” (Montefrío y Johnson (2019, citado en Iermanó *et al.*, 2020).

Con en muchos otros casos, también se marca en esta experiencia como un importante obstáculo la falta de “habilitación” para vender productos con sello de garantía fuera del Municipio de Bella Vista, ya que dicho instrumento está regulado y habilitado por una Ordenanza local. Esta limitación se impone a partir del texto de la Ley Nacional N° 25.127 de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica, que restringe las posibilidades de comercialización de productos

ecológicos, biológicos u orgánicos a aquellos certificados por Certificadoras autorizadas por el SENASA (Iermanó *et al.*, 2020). Este obstáculo legal viene siendo remarcado, pero hasta el día de hoy no encuentra una solución legal en el ámbito nacional.

Como relata Fernández (2018) “el sistema de certificación de tercera parte exigido por la normativa nacional para diferenciar la calidad de “producto ecológico, orgánico o biológico” -diseñado de acuerdo a los requerimientos de los mercados externos- resulta inaccesible e inadecuado para los productores familiares, y como lo consideran Coiduras Sánchez *et al.*, (2006 citado en Fernández, 2019) “restringen la oferta y demanda de este tipo de productos. Ante las dificultades para acreditar la calidad de sus productos, (...)” (p.2).

Otro obstáculo importante son las dificultades que tienen los agricultores familiares para cumplimentar las normativas técnico sanitarias por falta de infraestructura en las fincas, como instalaciones adecuadas para la cría de animales y salas de elaboración de alimentos; o por falta de infraestructura local o comunitaria, como plantas de faena de animales menores o la falta de acondicionamiento adecuado de los vehículos que transportan alimentos (Iermanó *et al.*, 2020 y Villanueva *et al.*, 2015). Hemos visto que, a diferencia de lo que sucede en Corrientes, Misiones ha sancionado normas específicas para contemplar aspectos y limitaciones específicas que aquejan a la pequeña Agricultura en general, que es la principal beneficiada por estos sistemas de comercialización.

Existe otra experiencia de transición agroecológica de cierta envergadura en el Departamento de Lavalle liderada también por una ONG, la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). En este caso se logró recientemente (año 2022) en el Paraje La Bolsa cercano a Santa Lucía (localidad cabecera de Lavalle), la creación de una “colonia agroecológica integral de abastecimiento urbano”, que de acuerdo a las manifestaciones de esta asociación civil “permitirá a tres decenas de familias productoras acceder a un pedazo de tierra” (fuente: <https://bichosdecampo.com/en-una-finca-comprada-y-cedida-por-el-estado-la-utt-inaugurara-una-nueva-colonia-agroecologica-para-30-familias-en-la-principal-zona-tomatera-de-corrientes/>).

## 5. Reflexiones finales

Tomando en consideración el marco de análisis que propusimos inicialmente (Tintorell, 2019 y Marassas *et al.*, 2015) podemos concluir que el tránsito hacia la agroecología implica una transición técnico-productiva a nivel de los subsistemas de la explotación, una transición socio-ecológica a nivel de la familia rural, su comunidad y su paisaje, y una transición político-institucional a nivel de territorios, regiones y países (finca, paisaje, territorio). Al analizar específicamente el último eje propuesto sobre los cambios institucionales y de políticas que deben ocurrir -principal pero no únicamente- a nivel territorio, y siguiendo el concepto de *transición técnico-institucional y sus forzantes*, entendemos que son las regulaciones las que suelen apuntar a generar cambios en el régimen socio-técnico vigente, forzando en gran parte la transición. Estas pueden ser públicas o privadas, sectoriales o de mercado.

En cuanto al caso de Misiones, observamos que el apoyo a los modelos sustentables y a la pequeña agricultura ocupan una posición central en las políticas públicas provinciales en materia agraria, por lo que la transición agroecológica de la agricultura familiar constituye una política provincial central en dicho territorio. Esto queda en evidencia no solo a nivel discursivo sino también por el prolífico marco normativo sancionado en la última década y los cambios institucionales realizados, caracterizados por una fuerte y activa presencia del Estado provincial en territorio. Esto sin lugar a dudas ha marcado positivamente las experiencias de transición agroecológica en Misiones que no paran de extenderse en número de EAPs, en número de hectáreas y en volumen de producción (de acuerdo a la información disponible en el último Censo Nacional Agropecuario (2018) y datos relevados por ONGs (INCUPO, UTT, entre otras).

La experiencia de Bella Vista Corrientes deja a la luz -como sostiene Iermanó *et al.*, (2020)- la importancia que tuvo en el proceso la organización comunitaria el acompañamiento de INCUPO, tanto para posibilitar la participación del grupo en espacios especializados, como para el acceso a políticas públicas y financiamiento, a los que sería difícil acceder individualmente o sin acompañamiento (Manzanal 2000 citado por Iermanó *et al.*, 2020).

La experiencia de conformación de la Colonia Agroecológica en Lavalle muestra características similares, también con una ONG (la UTT) ocupando un rol determinante en el proceso de conformación e intermediación para lograr recursos del Estado Nacional (en dicho caso la cesión de tierras laborables). En ambos casos, las políticas públicas provinciales para facilitar el acceso a recursos técnicos o financieros o de acompañamiento del proceso, brillan por su ausencia.

En ambas experiencias relatadas resulta claro que en el caso de la provincia de Corrientes fue la iniciativa privada y el acompañamiento comunitario de las ONGs las que vehiculizaron y permitieron la concreción de los aspectos centrales de la transición a la AE y no el Estado. Consecuentemente, es también esta falta de presencia estatal la que ha marcado los límites posibles de expansión de la experiencia correntina.

Resulta entonces trascendente remarcar que, a diferencia de Misiones, la participación técnica de organizaciones públicas en el caso de Bella Vista como en otros casos en territorio correntino siempre fue escasa o nula en todo o gran parte del proceso de transición.

Como consecuencia de ello y de acuerdo a la información que ha podido recabarse, esta y otras experiencias agroecológicas en Corrientes que habían sido tomadas como referencia nacional e internacional tiempo atrás, no han logrado nunca superar lo local e incluso se han debilitado en tiempos de crisis. Estos casos se caracterizan por no haber contado en ninguna etapa del proceso de transición con acompañamiento institucional provincial. Adicionalmente, si bien en algunos casos han logrado algún tipo de acompañamiento municipal, ello no ha modificado o contribuido sustancialmente a mejorar su situación.

Con base en lo hasta aquí estudiado, podemos entonces considerar finalmente que la *transición técnico-institucional* es un aspecto determinante del proceso multidimensional que implica la transición agroecológica. Frente a su ausencia, inadecuación o debilidad, los procesos de transición se encuentran limitados en sus posibilidades de expansión, afianzamiento e incluso, en épocas de crisis, corren riesgo de retracción y debilitamiento, confirmando así su carácter complejo y multidimensional (finca, paisaje, territorio).

## Bibliografía

- Altieri, M. y Toledo, V. (2010) La revolución agroecológica de América Latina: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino. *El Otro Derecho* (42) Bogotá. Recuperado de: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130711054327/5.pdf>
- Anello, M. (2020). Mercados de Coordinación Estatal para la Agricultura Familiar: El caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones. *Revista Pilquen*, 23(1), 16-27. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232020000100002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232020000100002&lng=es&tlng=es).
- Cap, G.; De Luca, L.; Marasas, M.; Pérez, M. y Pérez, R. (2012) El camino de la transición agroecológica, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA. Recuperado de: <https://biblioteca-arandu.fhaycs-uader.edu.ar/index.php/2021/11/05/el-camino-de-la-transicion-agroecologica/>
- Cevallos Suarez, M., Urdaneta Ortega, F., & Jaimes, E. (2019). Desarrollo de sistemas de producción agroecológica: Dimensiones e indicadores para su estudio. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXV(3), 172-185. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=28060161012>
- De Schutter, O. (2010) Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development . Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Human Rights Council. Sixteenth sesion. ONU. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/704716#record-files-collapse-header>
- Dirección Nacional de Agroecología (2022). *Marco conceptual de la Agroecología*. Buenos Aires. Recuperado de: [https://magyp.gob.ar/sitio/areas/agroecologia/\\_pdf/230909\\_marco\\_conceptual\\_de\\_la\\_agroecologia\\_dnae.pdf?103523](https://magyp.gob.ar/sitio/areas/agroecologia/_pdf/230909_marco_conceptual_de_la_agroecologia_dnae.pdf?103523)
- Fernández R. (2018). Sistemas Participativos de Garantía Agroecológicos en la Argentina. XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos, CIEA-UBA. Buenos Aires, 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/7899>

Fleitas, F. y Almada, C. (2011). Propuestas de Manejo para la Producción Agroecológica. INCUPO. Recuperado de: <https://redhuertosurbanosmadrid.files.wordpress.com/2013/11/propuestas-de-manejo-agroecologico-bella-vista-corrientes-1.pdf>

Fonseca Carreño, N.; Salamanca Merchan, J.; Vega Baquero, Z. (2019) La agricultura familiar agroecológica, una estrategia de desarrollo rural incluyente. Una revisión, *Temas Agrarios*, 24 (2), 96-107 Universidad de Córdoba Colombia DOI: <https://doi.org/10.21897/rta.v24i2.1356>

Gliessman, S., Rosado-May, F., Guadarrama-Zugasti, C., Jedlicka, J., Cohn, A., Méndez, V., Cohen, R., Trujillo, L., Bacon, C., & Jaffe, R. (2007). Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad. *Ecosistemas*, 16(1). Recuperado a partir de <https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/134>

González de Molina, M. (2012). Algunas notas sobre agroecología y política. *Agroecología*, 6, 9–21. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160621>

Iermanó, M.; Almada, C.; Sarandón, S. (2017) Evaluación de la sustentabilidad de agroecosistemas correntinos: una herramienta para avanzar hacia la transición agroecológica. X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires, 7 al 10 de noviembre de 2017. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/74604/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/74604/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Iermanó, M.; Pereda, M., Fleita, F. y Almada, C. (2020) Agroecología y desarrollo rural: la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (18) pp.155-174. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/4591>

Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE (Santiago)*, 26(78), 77-101. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007800004>

Marasas, M., Blandi, M. L., Dubrovsky Berensztein, N., & Fernández, V. (2015). Transición agroecológica: características, criterios y estrategias. Dos casos

emblemáticos de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Agroecología*, 10(1), 49–60. Recuperado de: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/300731>

Marcos, M. F. (2020). Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER. *Revista Huellas*, Volumen 24, Nº 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

Pastorino, L. (2022) Transición: ¿a cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la Unión Europea, *Przegląd Prawa Rolnego*, 1 (30), pp. 201–234. Recuperado de: [http://ppr.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2022/06/30\\_PPR\\_1\\_30\\_2022\\_13.pdf](http://ppr.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2022/06/30_PPR_1_30_2022_13.pdf)

Pereda, M.; Driutti, A. y Parodi, M. (2015). Los SPG como promotores de la agroecología y soberanía alimentaria la experiencia de Bella Vista – Corrientes – Argentina, V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA (La Plata, 2015). Recuperado de: [sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54403](http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54403)

Ruiz, H. (2019). Un modelo alternativo de certificación de calidad alimentaria: la Ley VIII – Nº 68 de Fomento a la Producción Agroecológica de Misiones. V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Corrientes, 3 y 4 de junio de 2019). Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82003>

Sevilla Guzmán E. y Soler Montiel, M. (2009) Del desarrollo rural a la agroecología: hacia un cambio de paradigma. *Documentación social*, ISSN 0417-8106, Nº 155, 2009 (Ejemplar dedicado a: Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos), págs. 23-39

Titonell, P. (2019) Las transiciones agroecológicas: múltiples escalas, niveles y desafíos. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo*, 51(1): 231-246. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-86652019000100017&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-86652019000100017&lng=es&tlng=es).

Villanueva, G.; Fleita, F. y Almada, C. (2015). Propuestas de manejo agroecológico en Bella Vista, Corrientes. V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA (7 al 9 de octubre de 2015, La Plata). Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/52610>

Wezel, A.; Bellon, S.; Thierry Doré; Francis, C; Vallod, D. & Divid, C. (2009) Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for*

*Sustainable Development*, Springer Verlag/EDP Sciences/INRA, 29 (4), pp.503-515. Recuperado de: [ff10.1051/agro/2009004ff.fhal-00886499f](https://doi.org/10.1051/agro/2009004ff.fhal-00886499f)

Wezel, A.; Gemmill Herren, B.; Bezner Kerr, R.; Barrios, E.; Rodrigues Gonçalves A., y Sinclair, F. (2020). Principios y elementos agroecológicos y sus implicaciones para la transición a sistemas alimentarios sostenibles. Agroecological principles and elements and their implications for transitioning to sustainable food systems. A review. *Agronomy for Sustainable Development*. 40 (40). Recuperado de: <https://www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1333441/>

## **Agricultura climáticamente inteligente (ACI) en Misiones, Argentina**

---

**MARÍA ADRIANA VICTORIA**

Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE)

Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE)

mariaadriana victoria@gmail.com

### **Resumen**

A partir del marco doctrinario de la Agricultura Climáticamente Inteligente (ACI) y el rol que cumplen los invernaderos inteligentes, se efectúa un análisis comparativo fáctico y normológico de la novel norma de Misiones que aprueba el “Programa de agricultura inteligente bajo cubierta” (Ley VIII.100/2022), el ex Programa nacional "Agricultura Inteligente" (Resolución nº 120/2011, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el actual “Proyecto nacional de sistemas agroalimentarios climáticamente inteligentes e inclusivos” (CIAF), centrándose el análisis en: sus objetivos; definición, sujetos, ventajas, desventajas y otras consideraciones de interés.

Se finaliza con algunas propuestas a modo de conclusión.

### **Palabras clave**

Agricultura climáticamente inteligente, invernaderos bajo cubierta, programa de Misiones, Argentina.

### **Climate Smart Agriculture (CSA) in Misiones, Argentina**

#### **Abstract**

Based on the doctrinal framework of Climate-Smart Agriculture (ACI) and the role played by smart greenhouses, a factual and normological comparative analysis of the novel Misiones standard that approves the “Indoor Smart Agriculture Program” (Law VIII.100/2022) is carried out, the former National Program "Smart Agriculture" (Resolution nº 120/2011, of the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries of the Nation and the current “National Project for climate-smart and inclusive agri-foodsystems” (CIAF), focus in the

analysis on: its objectives; definition, subjects, advantages, disadvantages and other considerations of interest.

It ends with some considerations as a conclusion.

### **Keywords**

Climate intelligent greenhouses, greenhouses undercover, Missions program, Argentina

## **1. Introducción**

FAO introdujo el concepto de agricultura climáticamente inteligente (ACI) o inteligente en función del clima en la Conferencia Mundial sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cambio Climático celebrada en La Haya en 2010, a lo que dio continuidad mediante la publicación de la primera edición del Libro de consulta sobre la ACI en 2013.

En 2015 la comunidad internacional aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que abarca el Acuerdo de París sobre el cambio climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Programa de Acción de Addis Abeba, y proporciona un marco internacional sin precedentes para incrementar la eficacia de las medidas nacionales y los esfuerzos colectivos internacionales dirigidos a lograr el desarrollo sostenible. Con objeto de aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros de la FAO han hecho suyos los cinco principios de la alimentación y la agricultura sostenibles.

FAO ha reconocido que la agricultura inteligente (AI) es un enfoque que ayuda a orientar las acciones necesarias para transformar y reorientar los sistemas agrícolas a fin de apoyar de forma eficaz el desarrollo y garantizar la seguridad alimentaria en el contexto de un clima cambiante (FAO).

La Agricultura Inteligente (o Smart Farming) consiste en aplicar tecnologías de información y datos para optimizar sistemas agrícolas complejos. La atención se centra en el acceso a los datos y en cómo los productores pueden utilizar la información recopilada de manera inteligente. Así, dicha tecnología utilizada en la AI va desde el IoT y la robótica hasta drones y la inteligencia artificial. Con estas herramientas, los agricultores pueden monitorear las condiciones de la explotación sin la necesidad de la presencia física en el lugar.

Esto les permite tomar decisiones ya sea para todo el campo, para un lote o, incluso, para una solaplanta o para un vivero.

La ACI no es solo para los grandes productores, sino que, también pueden utilizarla los pequeños productores, productores orgánicos u otras operaciones de escalas más pequeñas como los viveros. Todo el proceso de AI está gestionado por software y supervisado por sensores. La automatización ha permitido importantes ganancias en términos de eficiencia de la producción, mejoras de calidad y sostenibilidad.

Uno de los desafíos de la AI está en la interoperabilidad entre todos los sistemas y de las distintas iniciativas digitales, para facilitar el acceso a los datos generados. A medida que crece la complejidad de la agricultura, también lo hace el número de partes involucradas y la complejidad de los flujos de información. Los sistemas de producción modernos utilizan maquinarias y softwares de múltiples fabricantes.

La ACI se enmarca dentro del desarrollo sostenible y la economía verde, pero se debe aclarar que es un marco conceptual de múltiples enfoques, relativamente nuevo. Incorporar tecnología en los campos brinda beneficios económicos, ambientales y sociales.

En general, la ACI incrementa de manera sostenible la productividad, la resiliencia (adaptación), reduce/elimina GEI (mitigación) y fortalece los logros de metas nacionales de desarrollo y de seguridad alimentaria (AGROSITIO, 2022).

Este trabajo tiene por objetivo enfocar la ACI a través de los invernaderos inteligentes, señalando sus ventajas y desventajas, tecnologías, a través del análisis fáctico y normológico-comparativo del “Programa de agricultura inteligente bajo cubierta” de Misiones (Ley VIII 100/2022) y el “Proyecto de sistemas agroalimentarios climáticamente inteligentes e inclusivos” (CIAF) (ECONOMIA/AGRO-XXI).

## 2. Nivel fáctico

El abordaje del trabajo se realiza a partir del “hecho técnico” ACI (Carroza, 1975) 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, en este caso, a la creación del Programa de Agricultura Inteligente Bajo Cubierta de Misiones, aprobado por Ley n° VIII 100/2022 como manifestación de política pública agrícola del Estado provincial de Misiones.

No es un nuevo sistema de agricultura ni un conjunto de prácticas. Es un nuevo enfoque o una nueva manera de orientar los cambios necesarios de los sistemas agropecuarios y agroalimentarios para abordar de manera conjunta la seguridad alimentaria y el CC (Soler-Tova, 2017), a través de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Puede abarcar cultivos a cielo abierto o en invernaderos. En este caso es de interés los Invernaderos bajo cubierta (AGRIFAM)<sup>1</sup>.

### 2.1. Concepto

Los invernaderos inteligentes son aquellos que incorporan diversos sensores para obtener información oportuna, precisa y adecuada para gestionar los procesos que impactan en el producto final tales como riego, factores climáticos, humedad, luminosidad, temperatura del aire y del suelo (Agrofacto, 2022).

#### 2.1.1. Tecnologías

En la actualidad son numerosos los sistemas de automatización que existen en el mercado para controlar los parámetros climáticos de los invernaderos: la automatización de la apertura de las ventilaciones, radiómetros que indican el grado de luminosidad en el interior del invernadero, instalación de equipos de

---

<sup>1</sup> En Misiones: “Cada vez son más los productores familiares que se interesan por estas prácticas que pueden adaptarse a los efectos del CC y ofrecer la posibilidad de incrementar la producción de alimentos. En esta línea, el Ministerio de Agricultura Familiar, junto a otros organismos del Estado provincial, trabajan constantemente en la búsqueda de esas herramientas que garanticen la producción de alimentos, desde la innovación y la economía del conocimiento.

Recientemente se puso a prueba un proyecto de invernadero inteligente automatizado y adaptado a las condiciones climáticas actuales. Esta iniciativa es liderada por la Escuela Provincial de Educación Técnica EPET N° 3 “Polonia” de Oberá, y cuenta con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura Familiar, quien pone a disposición de los alumnos todo el material necesario para el armado y funcionamiento. Este invernadero permitirá un mejor control microclimático adaptado a las condiciones de la región.

Por otra parte, en el municipio de Olegario Víctor Andrade, en la chacra de los hermanos Miller, se puso en funcionamiento un sistema de riego inteligente desarrollado por una startup local y acompañada por Silicon Misiones y Polo Tic”.

calefacción, etc. Los parámetros más relevantes en el control que intervienen en un invernadero son los relacionados con el clima, riegos, CO<sub>2</sub>, humedad, etc.

Estos sistemas se basan en el empleo de un ordenador central al que se conectan un conjunto de sensores, que recogen las variaciones de los distintos parámetros respecto a unos valores programados inicialmente. Estos sistemas a su vez pueden estar conectados a los sistemas de fertirriego y de regulación climática (NOVAGRIC)<sup>2</sup>.

Por otro lado, respecto a la parte de control existen diseños automatizados basados en respuestas de sensores que permiten el acondicionamiento, control y manejo de estas variables, según datos previamente especificados.

Resulta importante el Control del Riego como la fertirrigación controlada en los cultivos de alto rendimiento. Supone una herramienta imprescindible para la programación de riegos y fertilización. Asimismo se pueden instalar carros de riego para semilleros que permiten automatizar el riego y hacer un reparto uniforme de los aportes de agua y fertilizantes.

También es importante la Climatización, así, por ej. el Controlador Climático Climatec es capaz de adelantarse a las necesidades climatológicas de cualquier tipo de plantación, así como controlar los diferentes factores climáticos (la ventilación, la calefacción, las pantallas térmicas o de sombreado, la humidificación, los destratificadores), las alarmas y los diferentes programas estándar.

Y junto a lo anterior la Ventilación forzada /Natural con aperturas y cierras manual y/o automática bajo el control de la estrategia de ventilación de un controlador climático.

Calefacción por agua y por aire; Humidificación-cooling; Fog System-Alta Presión; Equipo de nebulización de baja presión; Control del CO<sub>2</sub>; Control de fitosanitarios; Equipos de pulverización; Control iluminación (NOVAGRIC).

### **a. Ventajas**

---

<sup>2</sup> Los sensores o automatismos se distribuyen en diferentes sectores, pudiendo funcionar cada uno de forma autónoma. En el controlador central se recoge la información captada por los sensores, se coordinan las actuaciones, y se envían las órdenes a los distintos sectores.

El funcionamiento de estos parámetros de control dentro del invernadero de sensores permiten que estas variables sean cuantificadas de forma visible ofreciendo orientación cualitativa respecto a las condiciones ambientales del cultivo,

El crecimiento de plantas cultivadas bajo invernaderos, respecto al cultivo de las mismas a campo abierto, se pueden señalar las siguientes: 1) Intensificación de la producción.2) Aumento de los rendimientos.3) Menor riesgo de producción.4) Uso más eficiente de insumos; 5) Mayor control de plagas, malezas y enfermedades.6) Posibilidad de cultivar todo el año.7) Obtención de productos fuera de temporada.8) Obtención de productos en regiones con condiciones restrictivas; 9) Obtención de productos de alta calidad.10) Mayor comodidad y seguridad: dentro de un invernadero tanto para las plantas como para los trabajadores.11) Condiciones ideales para investigación (AEA).

### **b. Desventajas**

Se presentan algunas desventajas en la construcción y manejo de invernaderos, las cuales se deben de tener presentes y así estar preparados para enfrentar o minimizar los efectos negativos: 1) Inversión inicial elevada.2) Desconocimiento de las estructuras.3) Altos costos de producción.4) Alto nivel de capacitación.5) Condiciones óptimas para el desarrollo de patógenos.6) Dependencia del mercado (AEA)

### **c. Nivel normológico**

En Argentina no hay una norma general sobre ACI. Solo hay programas a nivel nacional - (actualmente abrogado), reemplazado por el Proyecto de sistemas agroalimentarios climáticamente inteligentes (CIAF)y a nivel provincial, el referido programa de Misiones, los que se vinculan con el desarrollo sustentable y la seguridad alimentaria.

## **2.2. Creación del Programa provincial**

El “Programa de Agricultura Inteligente Bajo Cubierta”, fue creado como herramienta de manejo estratégico al servicio del agricultor, mediante la incorporación de tecnologías en los invernaderos, que posibilitan mejoras en el análisis de las variables que influyen en la producción de alimentos y en la oportuna toma de decisiones de la gestión de los cultivos (art. 1).

En los fundamentos del proyecto se destacó que “resultó relevante impulsar en la cadena de producción de alimentos, el desarrollo y la implementación de métodos y sistemas que propicien optimizar la calidad y volumen de los productos”. También se recordó otras leyes sancionadas por la

Legislatura, como la de adopción y fomento del modelo de agricultura familiar; la de creación del Programa de Soberanía Alimentaria Provincial y la de fomento de la producción agroecológica. Se agregó que “este proyecto busca sumarse a otros proyectos de la agricultura, y el objetivo es incorporar desarrollos tecnológicos a la producción agroecológica”. Se destacó que: “en Misiones defendemos la soberanía alimentaria para tener un futuro mejor, y esta iniciativa tiene beneficios para los agricultores de la provincia porque la economía del conocimiento ayudará a la agricultura familiar, porque se busca que el acceso a esta agricultura inteligente bajo cubierta esté al alcance de todos”. (Revista Códigos).

### **2.2.1. Objetivos**

#### **1. Productivos**

Promover la tecnificación progresiva de los invernaderos, a fin de introducir mejoras en la productividad, calidad y seguridad de la producción agrícola de la Provincia (art. 3 inc. 1). Aumentar la escala productiva y elevar su eficiencia, favoreciendo el incremento de las rentas generadas por las explotaciones agrícolas bajo cubierta (art. 3 inc. 6). Implementar acciones integradas, sostenibles y articuladas con programas existentes para el fomento de la producción agrícola en invernaderos (art. 3 inc. 7).

#### **2. Ambientales**

Promover formas alternativas de producción de alimentos que generen menor impacto negativo en el ambiente (art. 3 inc. 2); Optimizar la producción a través de la implementación de sistemas de fertirriego a fin de lograr un uso más racional del agua y los fertilizantes (art. 3 inc. 3).

#### **3. Sociales**

Contribuir al fortalecimiento de la soberanía alimentaria (art. 3 inc. 4). Generar espacios de capacitación y formación para los productores (art. 3 inc. 8).

#### **4. Tecnológicos.**

Promover la tecnificación progresiva de los invernaderos, a fin de introducir mejoras en la productividad, calidad y seguridad de la producción agrícola de la Provincia (art. 3 inc. 1). Fomentar el desarrollo de tecnologías que satisfagan las necesidades específicas de todo tipo de cultivos (art. 3 inc. 5).

### 2.2.2. Sujetos

Son beneficiarios las personas humanas, jurídicas o grupos asociativos cuyas actividades productivas se desarrollan en invernaderos (art. 4).

Asimismo, las autoridades de aplicación (el Ministerio del Agro y la Producción y la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar, cada una en el ámbito de sus respectivas facultades ministeriales) (art. 5).

### 2.2.3. Funciones de las autoridades de aplicación

#### 1. Tecnológicas

Incentivar la investigación respecto al desarrollo de invernaderos con diseños y estructuras adecuados para la región y tipo de clima, como así también de software, hardware y las tecnologías necesarias para la implementación de un modelo de invernadero inteligente misionero (art. 6 inc. 1). Articular acciones con el Polo TIC Misiones<sup>3</sup> y organismos competentes a fin de generar vínculos entre los diferentes actores de la industria y producción involucrados en el proceso de fabricación, implementación y operación de los invernaderos inteligentes en toda su cadena de desarrollo (art. 6 inc. 2).

#### 2. Servicios

Brindar asesoramiento y asistencia respecto a las nuevas tecnologías que se implementan en los invernaderos (art. 6 inc. 3) (EL TERRITORIO, 2022-10-08)<sup>4</sup>. Desarrollar acciones conjuntas con instituciones educativas y universidades a fin de promover la formación técnica a los productores (art. 6 inc. 4). Impulsar la concreción de alianzas estratégicas con instituciones de ciencia y tecnología afines al objeto de la Ley y entidades vinculadas con la temática para promover la investigación aplicada (art. 6 inc. 5).

Las autoridades de aplicación quedan facultadas para el dictado de la normativa complementaria y necesaria para la aplicación de la Ley (art. 7). A su

---

<sup>3</sup> “Las nuevas tecnologías y el cambio constante de las herramientas y plataformas que usamos a diario nos invitan a estar constantemente capacitándonos y especializándonos en temas que son claves para la industria.

Desde el Polo TIC Misiones, tenemos en claro que la innovación es una de esas claves, por eso en agosto proponemos una agenda de cursos presenciales, virtuales y on-demand que son tan diversos como interesantes”.

<sup>4</sup> “Capacitan a viveristas para que produzcan a escala. Remarcaron desde Agro que esta instancia es de gran importancia dado que los viveros municipales integran la cadena productiva de Misiones siendo uno de los pilares para el desarrollo de diferentes actividades agrarias”.

vez, el Poder Ejecutivo queda facultado a efectuar adecuaciones, modificaciones y reestructuraciones en el Presupuesto General de la Administración Pública Provincial a los fines del cumplimiento de lo establecido en la Ley (art. 8).

Asimismo los viveros en general están sujetos a normativa nacional<sup>5</sup>.

### 2.1.5. Conceptualización del Objeto

Se considera Invernadero Inteligente al recinto cerrado dotado de una cubierta exterior de material traslúcido y dispositivos tecnológicos orientados al control de parámetros ambientales en su interior, que posibilitan la creación de condiciones óptimas para el cultivo de alimentos (art. 1).

### 2.1.6. Ventajas

La norma reconoce algunas ventajas: .... posibilitan mejoras en el análisis de las variables que influyen en la producción de alimentos y en la oportuna toma de decisiones de la gestión de los cultivos (art. 1).... el control de parámetros ambientales en su interior, que posibilitan la creación de condiciones óptimas para el cultivo de alimentos (art. 2).

## 3. Comparación con el ex plan nacional y el actual de AI

Mientras el programa de Misiones puntualmente se trata de una regulación de Agricultura Inteligente Bajo Cubierta (art. 1). El ex “Programa nacional de “Agricultura Inteligente” (AI) (Resolución n° 120/2011, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación, no distingue si se refiere a cultivos en invernaderos o a cielo abierto. Dicha Resolución solo rigió siete años ya que fue abrogada por la Resolución n° 126/2018 del Ministerio de

---

<sup>5</sup>NORMATIVA GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SANIDAD DE MATERIAL DE PROPAGACIÓN VEGETAL (VIVEROS). SANIDAD VEGETAL. Resolución n° 435/2005 “Establécese que todos los viveros productores de material de propagación y/o multiplicación vegetal, así como los comercializadores de frutales de carozo y/o pepita, vid, olivo, cítricos, plantas ornamentales y especies forestales, cualquiera sea su categoría deberán inscribirse en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) de acuerdo a lo establecido en la Resolución n° 249/2003 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria”.

La Resolución SENASA n° 203/12, en su artículo 1, crea el Programa Nacional de Sanidad de Material de Propagación, Micropropagación y/o Multiplicación Vegetal (PNSMP) dependiente de la Dirección Nacional de Protección Vegetal.

La Disp. DNPV n° 4 de 2013 reglamenta la implementación del Programa Nacional estableciendo requisitos generales y específicos para la producción y comercialización de plantas de vivero. Regula las funciones de los Responsables Técnicos de viveros.

Agroindustria, sin más fundamentos que realizar un reordenamiento administrativo.

En esta resolución Agricultura Inteligente (AI) se buscaba que la misma sea competitiva y eficiente que atienda la sustentabilidad y agregue valor a la producción agropecuaria nacional (art. 2).

Además preveía que los recursos que se dispongan, serán destinados a la ejecución de acciones específicas vinculadas a:1) Desarrollar la marca Agricultura Inteligente (AI).2) Potenciar las acciones ya desarrolladas en relación a la Agricultura Inteligente (AI).3) Promover la realización e integración de proyectos para la Agricultura Inteligente (AI).4) Procurar la adopción de tecnologías apropiadas y el manejo sustentable de los recursos naturales.5) Propiciar la mejora de la eficiencia de los diferentes sistemas productivos.6) Impulsar el manejo adaptativo y sustentable de los sistemas productivos.7) Incentivar la investigación y capacitación en Agricultura Inteligente (AI) (art. 4).

A efectos de la aplicación y distribución de los fondos, se tenían en consideración, las acciones destinadas a las siguientes finalidades específicas, debiéndose contemplar los aportes provenientes de otras fuentes de financiamiento:

Respecto a las Acciones en curso a potenciar vinculadas a la Agricultura Inteligente (AI):1) Agricultura por ambientes.2) Siembra directa.3) Forestación.Sistema agrosilvopastoril.4) Agricultura certificada.5) Reposición de nutrientes.6) Control de calidad de laboratorios de análisis de suelos.7) Biocombustibles.8) Biotecnología.

Se tendría en cuenta Proyectos a impulsar que contribuyen, directa o indirectamente, a la Agricultura Inteligente (AI):1) Ordenamiento Territorial Rural.2) Sistema de Análisis de Riesgo y Vulnerabilidad.3) Buenas Prácticas Agrícolas.4) Buenas Prácticas Ganaderas.5) Sistema Nacional de Diagnóstico, Planificación, Seguimiento y Prospección Forrajera en Sistemas Ganaderos.6) Evaluación de la Presencia de Agroquímicos en el Ambiente y Grado de Exposición de la Población.7) Determinación y Evaluación de Emisiones de Metano en la Ganadería.8) Determinación y Evaluación de Emisiones de Oxido Nitroso en la Agricultura.9) Huella de Carbono.10) Huella Hídrica.11) Determinación de Emisiones de los Biocombustibles.12) Promoción de la Energía

Derivada de Biomasa Forestal para Incrementar la Producción de Energía Limpia.13) Certificación de Ingenieros Agrónomos para la Agricultura Inteligente (AI) (art. 8).

El MAGyP ejecutaba el Programa por sí o por terceros, pudiendo implementar acciones, mediante la suscripción de convenios, a través de las provincias, municipalidades o asociaciones, así como vincular su actuación con otros programas en ejecución en el ámbito del mismo (art. 9). A cargo de la Secretaria de agricultura, ganadería y pesca de dicho ministerio estaba la coordinación de la evaluación y seguimiento de dicho Programa (art. 10).

El actual “Proyecto nacional de sistemas agroalimentarios climáticamente inteligentes e inclusivos” (CIAF), como Objetivo busca: 1) Apoyar la recuperación económica y promover prácticas inteligentes desde el punto de vista climático entre las y los beneficiarias/os del mismo en el sistema agroalimentario de Argentina; y responder eficazmente en caso de una crisis o emergencia admisible. 2) Promover la inversión pública y la movilización de capital privado en apoyo del sistema agroalimentario. 3) Apoyar el crecimiento y desarrollo sectorial con mayor inclusión y sostenibilidad. 4) Abordar las brechas de género. 5) Generar importantes cobeneficios climáticos.

Asimismo diseña Estrategias en las que se combina la inversión en bienes públicos; el apoyo a las inversiones privadas para mejorar el acceso al mercado y su desarrollo; reducir la vulnerabilidad de los habitantes de las zonas rurales: las inversiones para promover la innovación agrícola.

Estas acciones o componentes buscan promover el crecimiento y el empleo con un enfoque de desarrollo más sostenible y a largo plazo, coherente con un desarrollo ecológico, resiliente e inclusivo. Las mismas fueron diseñadas para focalizarse en la recuperación económica post pandémica.

En el contexto de este Proyecto, se entiende por prácticas inteligentes, desde el punto de vista climático, a las inversiones realizadas por los y las beneficiarias que logran alguno de los tres objetivos siguientes:a) Aumentar la productividad agroalimentaria y los ingresos mediante la adopción de prácticas sostenibles.b) Adaptarse y crear resiliencia al cambio climático.c) Reducir el balance neto de emisiones de carbono (en escenarios con y sin proyecto).

Sus destinatarios son: Productoras/es agrícolas; MiPyMEs agroindustriales; Organizaciones de productores/as rurales; MiPyMEs de tecnología agroalimentaria; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA.

Su alcance territoriales nacional.

Respecto al Financiamiento: USD 400 millones BIRF. USD 100 millones Aporte de Contraparte. USD 50 millones Contribuciones Privadas. Monto total: USD 550 millones. Plazo de duración: 5 años y 6 meses.

El Programa es ejecutado por el MAGyP a través de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE).

#### 4. Conclusiones

La ACI es una realidad incipiente en Argentina, aunque por el momento, más factible en invernaderos automatizados que en producciones a cielo abierto, que plantea una nueva ruralidad en donde los jóvenes agricultores podrían tener una destacada participación en el uso de modernas tecnologías. Misiones es un ejemplo de ello. Así esta provincia argentina avanza hacia una agricultura climáticamente inteligente, a fin de que sienta sus raíces en la agricultura familiar misionera.

Ante esto, sería conveniente:

- 1) A nivel nacional, la regulación jurídica de presupuestos mínimos de la ACI en general, que abarque tanto cultivos intensivos como extensivos y la posibilidad de adhesión provincial.
- 2) A nivel provincial (Misiones): el control y seguimiento del programa; la identificación de fuentes de financiamiento para la inversión en tecnologías y asesoramiento; el otorgamiento de subsidios inteligentes; hacer efectiva la capacitación tecnológica de los sujetos; la difusión y la concientización de las ventajas de esta tipología de agricultura sin que por ello se olvide las posibles desventajas; la obtención de certificaciones a los fines de su valoración y reconocimiento, el fomento de redes de viveros climáticamente inteligentes.

Se trata de un desafío más que tienen los agricultores en el presente siglo XXI, que podrá evidenciar que inteligencia artificial predecirá la evolución de la producción agrícola.

## Referencias bibliográficas

- AEA. <https://acea.com.mx/articulos-tecnicos/43-i-introduccion-114-ventajas-y-desventajas-del-uso-de-invernaderos>
- AGRIFAM. <https://misiones.gob.ar/misiones-avanza-hacia-una-agricultura-climaticamente-inteligente/>
- AGROFACTO (2022). <https://agrofacto.com › invernaderos-inteligente>
- AGROSITIO (2022) <https://www.agrositio.com.ar/noticia/222182-agricultura-inteligente-o-digital-dos-paradas-de-un-mismo-viaje>. Agricultura Inteligente o Digital: dos paradas de un mismo viaje. Agrositio. 04/04/2022 | 10:04).
- ARGENTINA. <https://www.argentina.gob.ar/economia/agro-xxi>), Boletín Oficial de Misiones, 24 de Octubre de 2022. Id SAIJ: NV35953. Crean el Programa de Agricultura Inteligente Bajo Cubierta. Ley VIII .100. Sancionada el 6 de Octubre de 2022.
- Carrozza, A. (1975), *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano. Giuffrè Editore, pp. 108-186.
- Dirección Nacional de Protección Vegetal. Disp. DNPV nº 4 de 2013 reglamenta la implementación del Programa Nacional estableciendo requisitos generales y específicos para la producción y comercialización de plantas de vivero. Regula las funciones de los Responsables Técnicos de viveros.
- EL TERRITORIO (2022-10-08).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Programa Agricultura Inteligente – Creación. Fecha de sanción 15-03-2011. Publicada en el Boletín Nacional del 18-Mar-2011.
- Ministerio de Agroindustria. Resolución nº 126/2018, Ciudad de Buenos Aires, 30/05/2018.
- <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-126-2018-310952/texto>.
- NOVACRIC. Invernaderos Automatizados e Inteligentes. <https://www.novagric.com/es/invernaderos-automatizados-inteligentes>.
- Polotic Misiones. <https://polotic.misiones.gob.ar/nuevos-cursos-polo-tic-misiones-2022/>

Revista Códigos. (2022) La provincia dispondrá de un programa de Agricultura Inteligente Bajo Cubierta. <https://revistacodigos.com/la-provincia-dispondra-de-un-programa-de-agricultura-inteligente-bajo-cubierta/>

SANIDAD VEGETAL. Resolución 435/2005.

SENASA. Resolución nº 249/2003 Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA).

SENASA. Resolución 203/12, Programa Nacional de Sanidad de Material de Propagación, Micropropagación y/o Multiplicación Vegetal (PNSMP) dependiente de la Dirección Nacional de Protección Vegetal.

Soler-Tova, D. (2017). *Conceptualización y necesidades de una agricultura climáticamente inteligente*, Revista de Medicina Veterinaria nº33 Bogotá Jan./June 2017. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-93542017000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-93542017000100007)

Zeledón Zeledón, R. (2015), *Derecho agrario contemporáneo*. San José de Costa Rica. Editorial investigaciones jurídicas, pp. 402-405.

**CONSERVACIÓN DE AMBIENTES  
NATURALES LIGADOS CON LA ACTIVIDAD  
AGRARIA Y EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL**

---

# El Inventario Nacional de los Humedales, actividad agraria y la constitucional competencia provincial en riesgo<sup>1</sup>

---

**JUAN CARLOS ACUÑA**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional de La Plata.

[jurisager965@gmail.com](mailto:jurisager965@gmail.com)

## Resumen

La protección de los humedales recobra una renovada importancia en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible que procura integrar equilibradamente las tres dimensiones clásicas que en el Derecho identificamos como Derecho Social, Derecho Económico y Derecho Ambiental; en este marco se advierte una alta incumbencia del Derecho Agrario, especialmente provincial, que ofrece un calificado y adecuado ámbito académico para discurrir sobre las tres dimensiones ante disímiles proyectos de ley, de presupuestos mínimos de protección, con el objetivo de identificar y clasificar los humedales para regular la acción antrópica en sus ambientes, acción de particular incidencia en la actividad agraria bonaerense. Se hace centro en la gestión del inventario de los humedales, las competencias de las provincias emergentes de la atribución constitucional que les asigna el dominio originario de los recursos naturales; el problema de las definiciones de humedal; la actividad agraria como servicio ecosistémico y las potenciales restricciones administrativas para la actividad agraria.

## Palabras Claves

Humedales, inventario, competencia provincial, agroambiente, actividad agraria, servicios ecosistémicos, restricciones administrativas.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata “Derecho Administrativo, Agrario, Ambiental y del Agua”

## **The National Inventory of Wetlands and the constitutional provincial jurisdiction at risk**

### **Abstract**

The protection of wetlands regains a renewed importance within the framework of the sustainable development objectives that seeks to integrate in a balanced way the three classic dimensions that in Law we identify as Social Law, Economic Law and Environmental Law; within this framework, there is a high concern of Agrarian Law, especially provincial, which offers a qualified and adequate academic environment to discuss the three dimensions before dissimilar bills, of minimum protection budgets, with the objective of identifying and classifying wetlands to regulate the anthropic action in their environments, an action of particular incidence in the Buenos Aires agrarian activity. It focuses on the management of the inventory of wetlands, the powers of the emerging provinces of the constitutional attribution that assigns them the original domain of the resources natural; the problem of wetland definitions; agricultural activity as an ecosystem service and potential administrative restrictions for agricultural activity.

### **Keywords**

Wetlands, inventory, provincial jurisdiction, agro-environment, agricultural activity, ecosystem services, administrative restrictions.

### **1. Introducción**

La presente se ofrece en el contexto de recientes y prolongados debates de senadores y diputados nacionales, en el ámbito de los plenarios de las comisiones parlamentarias en el Congreso Nacional, sobre proyectos de ley de presupuestos mínimos de protección de los humedales, áreas donde predomina la actividad agraria pues “la actividad agraria por excelencia es la productiva, o sea la que realiza o cumple por acción del hombre con la participación activa de la naturaleza...”. (Vivanco, 1967).

Se aborda la competencia provincial para la gestión, delimitación y clasificación de los humedales y ordenamiento ambiental del territorio en el ámbito de su jurisdicción y si esta competencia puede ser apropiada e

instrumentada por la autoridad nacional de aplicación a través de una ley de presupuestos mínimos de protección.

A la fecha existe una amplia potestad provincial para abordar estas cuestiones como lo han hecho las provincias de Misiones, Corrientes, Santa Fe o los procesos e inventario de humedales en avance en otras provincias que resisten el avance del proyecto de ley de presupuestos mínimos y sus dictámenes, que concentra, en el Estado Nacional, la potestad de gestionar el inventario de los humedales en el territorio de las provincias.

Debe distinguirse claramente entre la formulación normativa de presupuestos mínimos de protección (art. 41 CN) y las facultades de las provincias quienes, constitucionalmente, detentan el dominio originario de los recursos naturales (art. 124 in fine CN); concordantemente, la Provincia de Buenos Aires, por el art. 28 de su Constitución dispone que “...ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio ...”, en consecuencia es potestad, bajo su jurisdicción, ejecutar el inventario y ordenamiento ambiental del territorio mediante la práctica material de delimitación física territorial según lo dispone la ley bonaerense 11.723 (arts. 5,7,8, 25 y cc).

A ello se agrega la de “efectuar el relevamiento edafológico del territorio de la Provincia y establecer la aptitud de las tierras para agricultura, ganadería, bosque y reserva” dispuesta por el Código Rural bonaerense (art. 49 inc.a); un aspecto a tener presente es el Código de Aguas Bonaerense Ley 12.257 y potencial incongruencia normativa, con el objetivo de los proyectos, al disponer en el Capítulo III el régimen “De la vía de evacuación de inundaciones o del anegamiento y de las zonas de riesgo hídrico” mediante obras hidráulicas que inevitablemente inciden y modifican ecosistemas bajo la nueva definición de humedal adoptada por los dictámenes de comisión que más adelante abordamos.

Ocupó gran parte de los debates la vinculada a la definición de humedal y criterios científicos y técnicos de caracterización, identificación y delimitación, de allí surgieron dispares proyecciones de la extensión de los humedales a nivel territorial nacional y que quedarían comprendidos, bajo el régimen de presupuestos mínimos de la proyectada ley, entre 600 mil km<sup>2</sup> (21,5% de territorio) y 265 mil km<sup>2</sup> (9,5% del territorio); la disparidad evidencia

irrefutablemente que no existe uniforme y único criterio, científico y técnico, para identificar y delimitar humedales.

Otro aspecto clave es considerar los servicios ecosistémicos que brindan los humedales, su identificación, sus eventuales conflictos de prioridad, jerarquización y criterios de resolución bajo la óptica de la racionalidad jurídica de base técnica; de los debates surgen atisbos argumentales de impugnación extrema a la actividad agraria que global e históricamente, desde el origen de la agricultura, se desarrolla en zonas de humedales.

En términos generales y en el ámbito académico, sobre este tema, es relevante tener presente que el razonamiento jurídico requiere la distinción entre dos tipos de racionalidad: la racionalidad teórica y la racionalidad práctica (HERRÁN, 2015), es decir la teoría de la racionalidad jurídica enfoca lo deseable, lo ideal, en tanto la racionalidad práctica implica abordar los cursos de acción en una alta diversidad de contextos biofísicos territoriales, sociales, económicos y ambientales.

## **2. El problema de la definición de humedales**

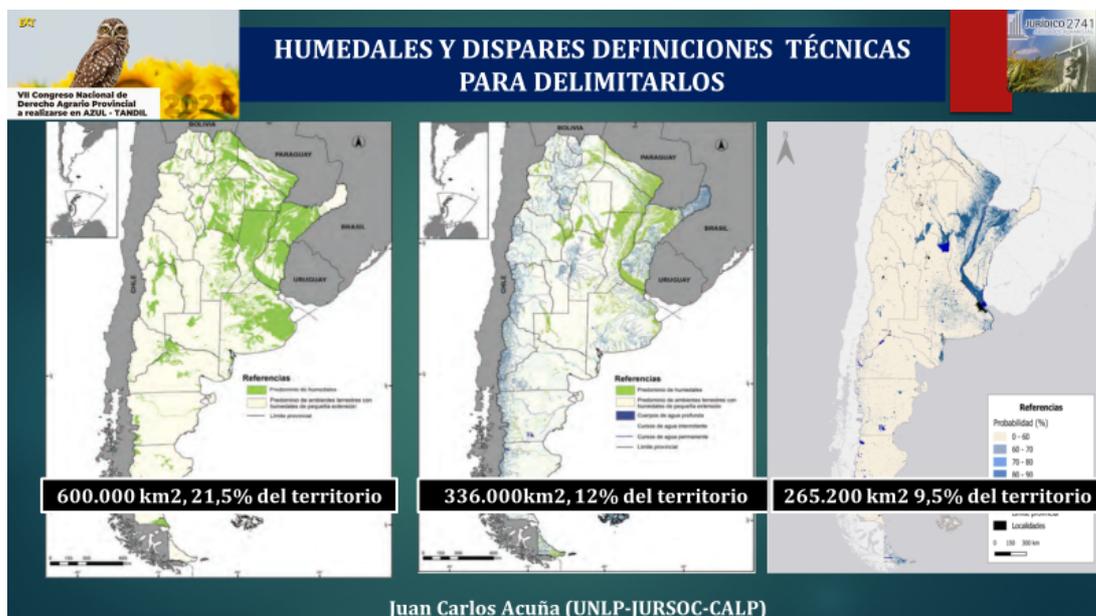
Toda definición en las normas jurídicas puede ostentar más de un significado producto de dos actitudes cognitivas, una por su identificación lingüística y la otra por su identificación ideológica, se ha sostenido “En la identificación lingüística la toma de decisión se produce dentro de un determinado margen: el significado de una palabra es elegido tomando en consideración todos los significados posibles de esa misma palabra, la lingüística consultando un diccionario jurídico, la identificación ideológica supone el reflejo de la ideología de aquel que toma la decisión acerca del significado de una palabra.” (Seren Ataoglu, 2021).

El producto de la actividad intelectual para construir una definición consiste en la formulación de enunciados informativos y/o estipulativos por parte de los intérpretes con el objeto de delimitar el significado de una palabra o palabras contenidas en una disposición normativa; en casi todos los proyectos y dictámenes de comisiones parlamentarias, se realiza un numeroso listado de palabras y los significados atribuidos y aplicados para la comprensión de la

norma constituyendo, estas definiciones, la columna vertebral de la norma jurídica para su implementación operativa.

Que entendemos jurídicamente por humedal resulta clave, para superar la dificultad de su comprensión se despliegan significados científicos tecnológicos que pueden responder a distintas teorías que otorgan a la expresión “humedal” más de un significado o que teniendo un significado único y conocido, no surjan los límites de aplicabilidad y relevamiento técnico práctico en el territorio con carácter de certeza absoluta; es decir, “la denominación humedal es un término de base u origen técnico de otras ciencias que asignan distintos significados según las distintas teorías” (Grosso y Svetaz, 2020).

Las características particulares de estos ecosistemas, en diversidad, dinámica, variabilidad, conectividad, implican fuertes desafíos desde el punto de vista técnico para identificar y gestionar inventarios de humedales; la multiplicidad de criterios técnicos encuentra sólido fundamento en las distintas superficies, que quedarían bajo la definición de humedales, asignadas por prestigiosos investigadores y técnicos de universidades, áreas gubernamentales de ciencia y técnica e institutos estatales que oscilan, según distintos criterios de clasificación, entre 600 mil km<sup>2</sup> y 265 mil km<sup>2</sup>. ya mencionados en el apartado 1.



Jurídicamente, Argentina ya dispone de una definición de humedal y que surge del Convenio Ramsar de 1971 y sus actualizaciones que fueron

incorporadas al derecho nacional por Ley 23.919/1991 con enmienda de la Convención incorporadas al derecho nacional por Ley 25.335/2000.

La definición Ramsar establece “1. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros...”.

De acuerdo a esta definición, Ramsar adopta un Sistema de Clasificación de Tipos de Humedales basado en 42 clases agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales. Aspectos ecológicos, hidrológicos, topográficos, fisiográficos y geográficos (Pastorino, 2009)

Cabe mencionar que la definición Ramsar de Humedales, además de Argentina, es la jurídicamente adoptada por muchos Estados o Comunidades de Estados, al solo efecto ejemplificativo merecen citarse Uruguay (Ley 17234), Perú (Resolución Legislativa 25353/1986), Chile (Ley de Humedales Urbanos 21202), México (Ley Nacional de Aguas), Costa Rica (Ley 7224), Comisión de las Comunidades Europeas (Comunicación 1995-189 final-Bruselas).

Debe reseñarse que, en el plenario de comisiones parlamentarias, se debatieron en total catorce proyectos; cuatro proyectos del Senado, nueve de Diputados y uno del Consejo Federal del Medio Ambiente (proyecto del llamado Parlamento de las Provincias del Norte); de los debates surgieron dos dictámenes, uno por mayoría y otro por minoría; cinco proyectos reproducen la definición Ramsar y nueve incorporan una nueva definición y que adoptaron los dos dictámenes del plenario de comisiones parlamentarias en noviembre de 1922.

La adopción de esta nueva definición mereció distintos reparos por la ampliación territorial que engloba al incorporar aspectos geológicos y geomorfológicos que Ramsar no contempla; esta ampliación se proyecta a suelos agrarios en producción y potencialmente sometido a restricciones administrativas de uso, abriendo debates respecto al apartamiento, de los dictámenes, de la definición Ramsar adoptada por la ley vigente en Argentina y de las competencias provinciales para instrumentar la práctica física de

inventarios por tratarse de recursos naturales sobre los que constitucionalmente detentan el dominio originario.

Promovida centralmente por la Universidad Nacional de San Martín, por la Fundación Humedales Argentina (filial local de Wetlands International) y el MAyDS, la nueva definición de humedales surge de un nuevo enfoque teórico señalando a la geomorfología como un factor dinámico preponderante en la distribución de los humedales, “...por ello es que surge la necesidad de clasificar los humedales en relación con los ambientes geomorfológicos y los procesos que les han dado origen, además de los factores bióticos y abióticos...”(Pereyra, Ragas y Cornacchia, 2022)

En consecuencia, se adopta una nueva definición de humedales que establece “A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a aquellos ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.”

Un aspecto que es llamativo en la nueva definición, a la contemplada por Ramsar, es la omisión de las superficies de “régimen artificial” o de cursos “artificiales de aguas”, más allá de interpretaciones inclusivas en el género “aguas”, que excluiría del concepto de humedales a las lagunas artificiales especialmente localizadas en mega emprendimientos urbanos de la RMBA, pueden agregarse embalses o represas o canales hidráulicos, principales y secundarios, existentes en el vasto territorio bonaerense como receptores y drenaje de aguas verdes de cuencas interjurisdiccionales que constituyen también cursos de “aguas de régimen artificial” y pueden crear condiciones ambientales propia de humedales más allá modifiquen su conformación natural.

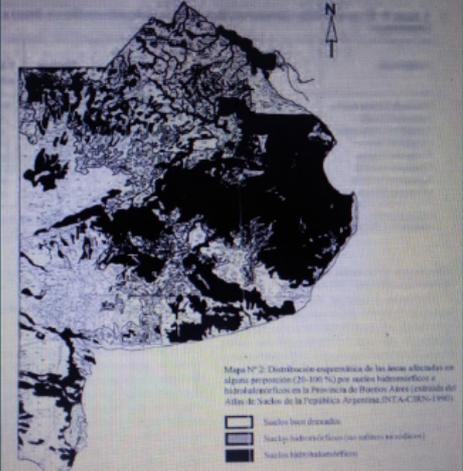
Otro aspecto es la inclusión conceptual de “o sustratos con rasgos de hidromorfismo”, caracterización técnica que expande el concepto a muchos suelos en producción agraria bonaerense tal el caso de suelos hidromórficos e hidrohalomórficos especialmente en el área de la cuenca bonaerense del salado inferior, también presente, si bien en menor medida, en el salado medio y

superior o en la pampa ondulada alta; esta nueva definición es el origen de un inventario de humedales que oscila en los 600 mil km<sup>2</sup> ya señalado.

Sobre el particular, algunos proyectos, como el caso del primero ingresado por Expte 75-D-2022, proponían someterlas a prohibiciones del uso de fitosanitarios, procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Estratégica y Acumulativa generalmente delegables en consultoras privadas y la exigencia de una Declaración de Impacto Ambiental emitida por organismo estatal y fuente de restricciones administrativas al dominio sobre suelos de uso productivo con prohibiciones para “Las actividades que impliquen monocultivos, cultivos intensivos y/o agricultura industrial”; es decir, se amplía la prohibición a toda actividad humana de intervención en humedales según modelos o sistemas productivos, previa práctica de evaluaciones presentadas, afrontadas económicamente por los productores agrarios comprendidos y sometidas a la aprobación final de la autoridad competente.

Muchas de estas disposiciones fueron modificadas en el curso de los debates del plenario de comisiones parlamentarias, de hecho, los ejes dispositivos de este expediente lideraron el dictamen de minoría resignando parcial o totalmente algunas de sus disposiciones originales.

Esta nueva definición implicaría comprender y caracterizar como humedales alrededor de casi el 50% del superficie de suelos agrarios bonaerenses en producción; debe recordarse (CNA 2018) que la superficie agraria bonaerense oscila en las 23,7 millones de has de las cuales en agricultura se encuentran 13,9 millones de has y 9,8 millones de has de uso ganadero en praderas naturales o implantadas; de estas superficies se caracterizan como suelos hidromórficos 4,7 millones de has e hidrohalmórficos 9,4 millones de has (MIACZYNSKI, INTA-CIRN, 1995); en conclusión y bajo esta nueva definición, de suelos con sustratos de rasgos hidromórficos (e hidrohalmórficos), quedaría comprendida en la ley de humedales proyectada el 45,83% de la superficie agraria bonaerense con restricciones y procedimientos administrativos previos de autorización productiva.



**Suelos bonaerenses con hidromorfismo e hidrohalomorfismo**

Superficie agraria: 23,7 millones has.  
Superficie aguas superficiales y ocupación urbana: 7,1 millones has.  
Suelos Hidromórficos: 4,7 millones has.  
Suelos hidrohalomórficos: 9,4 millones has.  
Suelos de uso agrícola (CNA 2018) - 13.9 millones de has.  
Suelos uso ganadero y otros: 9.8 millones has.

**La definición amplia de humedales comprendería el 45,83% de la superficie agraria provincial -**

MIACZINSKY 1995-  
fuente INTA CIRN

Vale recordar que el orden jurídico ideal de la teoría jurídica muchas veces poco tiene que ver con el cosmos del actuar social y económico real, tanto de la economía estatal nacional y provincial como de la economía privada, porque ambas situaciones yacen en planos distintos, jurídico y económico-social, “una en la esfera ideal del deber ser, la otra en la de los acontecimientos reales” (Weber, 2019).

### **3. El inventario de los humedales, la competencia provincial y las restricciones administrativas para la actividad agraria**

Los dictámenes del plenario de las comisiones parlamentarias de noviembre de 2022, tanto el de mayoría como el de minoría, exhiben preliminarmente potenciales conflictos instrumentales, para la acción de delimitación e inventario, respecto de las competencias provinciales pues debe distinguirse las que son autoridades de aplicación de una ley de presupuestos mínimos, de las que son autoridades competentes (Esain, 2021) para la instrumentación y gestión territorial de inventarios, ordenamiento ambiental del territorio, creación de restricciones administrativas para la actividad agraria, según la operación de clasificación y delimitación de los humedales a cargo de cada jurisdicción provincial bajo parámetros, escalas, niveles, metodología de

identificación que sí debe consagrar una ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los humedales.

Respecto a la ejecución práctica del inventario de humedales, ambos dictámenes lo delegan en el Estado Nacional, si bien los dictámenes lo intentan corregir, aunque ambiguamente por las objeciones de las provincias, así sucedió con el dictamen por mayoría cuando hace mención “..integrando los inventarios o la información generada por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a los criterios y previsiones descritos en la presente ley...”(art.6) no obstante es la “autoridad nacional de aplicación” a quien se asigna la potestad de gestión y elaboración final de los inventarios en el territorio de las provincias incidiendo en sus facultades de ordenamiento; el dictamen de minoría establece que la “autoridad nacional de aplicación” será quien “liderará” la elaboración si bien cita “participación...de las autoridades locales de las jurisdicciones...” pero no categoriza la calidad de la participación provincial que sólo podría tener alcance “consultivo” de opinión. La concentración de la gestión de inventarios, en la Autoridad Nacional de Aplicación, mereció fuertes reparos de las provincias por considerar que es una facultad no delegada y no puede ser dispuesta por una ley de presupuestos mínimos pues “la acción misma de inventario, atribuida a la Nación por los dictámenes, para delimitar y clasificar humedales en el territorio provincial” implica “alterar las jurisdicciones locales” en materia de recursos naturales del dominio originario de las provincias considerando que la expresión “jurisdicción” expresa una “acepción amplia y no la restringida...esta línea interpretativa se fortalece con las fuentes que fueron tenidas en cuenta por los convencionales nacionales constituyentes” (Beck y Franco, 2010).

Muchas provincias, anticipadamente o en el curso de los debates a lo largo de diez meses, desarrollaron y sancionaron por ley la creación de sus propios inventarios tal el caso de Misiones (Ley XVI N°146/2022), Corrientes (Ley 6548/2020), Santa Fe (Ley 13932/2019), proyecto como el de Mendoza (Proyecto de Ley Humedales Expte 76563/2021), otras como el caso de la Provincia de Buenos Aires han desarrollado inventario sólo en la escala del nivel de paisaje de humedales.

Un aspecto crítico es que, la gestión del inventario por el Estado Nacional, tendría un reprochable efecto colateral pues la delimitación y clasificación de superficies de esta labor implícitamente determinará, el establecimiento, por parte del Estado Nacional, no sólo de restricciones al dominio originario de los recursos naturales de las jurisdicciones provinciales, sino también al dominio privado derivado aplicado a la actividad agraria..

Las referidas "restricciones" constituyen disposiciones de la Administración Pública que tienden a lograr una concomitante relación entre los derechos de propiedad de los administrados y los intereses públicos que ellos deben satisfacer. "Esto se obtiene limitando la amplitud del derecho de propiedad de los particulares, que sufre entonces una reducción en su carácter absoluto" (Marienhoff, 1992), esta afirmación se profundiza con los "derechos de incidencia colectiva" como puede calificarse a la protección de los humedales que sepulta el carácter de "absoluto" del derecho de propiedad privada en las áreas delimitadas y clasificadas como humedales.

Se sostiene que las restricciones administrativas en principio no son indemnizables pero "para que una restricción no sea indemnizable deberá:...ser razonable y proporcional, es decir que exista una obvia proporcionalidad entre el medio propuesto y el fin buscado;...ser de una entidad tal que realmente no llegue a desmembrar o desintegrar el derecho o tener consecuencias económicas gravitantes" (Pastorino, 2009), paralelamente las restricciones deben obedecer al principio de razonabilidad y no impedir a particulares la realización de actividades productivas, si bien puede estar limitada por interés público no debe ser "ruinosamente" limitada; "el legislador no puede alterar la sustancia o esencia de los derechos constitucionales de propiedad" (Cafferata, 2023).

Podría argüirse que las restricciones al dominio privado, en áreas delimitadas como humedales, podrían dar origen a compensaciones económicas por servicios ecosistémicos en el marco del régimen económico de promoción del desarrollo sustentable prevista en el art.8° inc.6 y 34° de la Ley General del Ambiente 25.675 y a través del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero, por servicio ambiental o ecosistémico o pago por servicios ambientales, dispuesto por el Anexo de la Resolución SAyDS 334/2019 ( por aplicación del art.4 inc. d. y e.) considerando que quedaría incluida tanto la

gestión de inventarios como los servicios ecosistémicos prestados por quienes quedarían comprendidos con restricciones administrativas para la actividad agraria por razones de “interés público” en función que, según lo dispuesto por el art.2º de la Resolución 334/2019, “los recursos del “FONDO”, según se establece en el artículo 34º de la Ley Nº 25.675” que crea el “Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción” (debe interpretarse “autoridad competente de cada provincia” conforme al tercer párrafo del art. 41º CN) y destinados a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, “la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente”.

Podría ensayarse que la expresión “indemnización” y “compensación” nos indicaría que concurren en la misma modalidad de concreción y, si bien puede ser legítimamente opinable, no revistirían la misma naturaleza jurídica en razón del objetivo originante tutelado, el primero en reparar el interés privado por obras o servicios públicos, el segundo en satisfacer el interés público emergente de un “derecho de incidencia colectiva” como es la protección de los humedales.

Es oportuno agregar que, en lo que se refiere a la competencia puede dividirse en primer lugar en razón del territorio, y en consecuencia la Nación no podrá imponer estas restricciones, explícitas o implícitas a través del inventario, en jurisdicción de las provincias quienes detentan constitucionalmente el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, en consecuencia, estas deben ser establecidas por ley provincial, congruentemente con las disposiciones y principios de la ley de presupuestos mínimos que se apruebe, reservando su ejecución material a los ejecutivos provinciales o en convenio de cooperación con el ejecutivo y organismos técnicos nacionales.

#### **4. Proyectos de ley bonaerense sobre humedales**

Si bien existe registro de proyectos desde 2013, en la provincia de Buenos Aires, bajo Expte D-511/23-24 en fecha 3 de marzo de 2023 ingresó en la Cámara de Diputados reproducción de proyecto Expte D-1717/19-20, sobre Humedales, que perdió estado parlamentario sin tratamiento; el actual ingresó en fecha 28 de marzo de 2023 en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible

indicándose la futura participación de las comisiones de Legislación General, de Asuntos Constitucionales y Justicia y de Presupuesto e Impuestos; reprochablemente no se programa en el trámite parlamentario la participación de la Comisión de Asuntos Agrarios, de la Comisión de Recursos Naturales, de la Comisión de Ciencia y Técnica ni de la Comisión de Asuntos Regionales y del Interior.

El proyecto reproduce en el art. 2° la definición Ramsar de humedales pero, en el texto proyectado no contempla el inventario de humedales que implícitamente parecería delegar en la autoridad nacional de aplicación si bien en el art.8° sólo hace referencias generales para definir categorías y la facultad de la autoridad provincial para definir “zonas geográficas” con presencia de humedales y determinar categorías en función de los grados de conservación que requieran, las cuales se tendrán presentes en oportunidad de aprobar o desechar la planificación de uso de suelos agrarios que de aprobarse será sometida a control y fiscalización de la autoridad provincial.

El proyecto incorpora una disposición de “cooperación” para la “gestión asociada” de los humedales “con organismos nacionales y provinciales, institutos de investigación y desarrollo tecnológico, universidades públicas y privadas, colegios profesionales y los municipios y comunas de la provincia”, esta expresión “comunas” no encuentra organización institucional en la provincia de Buenos Aires, aunque sí en la de otras provincias, un caso “copy paste”.

En el art. 10° establece sanciones para los infractores y por el art. 11° propone establecer el 2 de febrero como “Día Provincial de los Humedales”.

Cabe agregar que existió otro proyecto, que al momento de esta ponencia no registra reingreso parlamentario, y que fue promovido bajo el Expte D-1772/19-20 y que también reproduce en su art. 2° la definición Ramsar, la particularidad de este proyecto es que sólo promueve incorporar a la “Lista Ramsar” humedales de la provincia, no registra criterio, método, clasificación y delimitación de humedales como tampoco prevé operación de relevamiento e “inventario de humedales provincial” sólo indica “censo” de la autoridad de aplicación provincial y contempla numerosas disposiciones de restricciones administrativas, que deberán inscribirse en el “catastro provincial” hasta la posible “expropiación” de áreas de humedales bajo propiedad privada.

El proyecto referencia la ley 11.723 provincial y la exigencia de previa “Declaración de Impacto Ambiental” para las actividades que se desarrollen en humedales bonaerenses y otorga competencia concurrente a los municipios para control y fiscalización, también faculta a los municipios a promover que los humedales existentes en su ejido municipal sean declarados por la provincia como “Paisaje Protegido de Interés Provincial” o “Espacio Verde de Interés Provincial”.

### **5. La actividad agraria como servicio ecosistémico**

Debemos recordar que la definición, clasificación y jerarquización de los “servicios ecosistémicos”, no es única ni “receta” universal uniforme, pues la dinámica compleja de los ecosistemas y las características propias de los servicios ecosistémicos “hacen complicado contar con un esquema de clasificación general y la posición de algunos autores es que no hay un sistema de clasificación de los servicios ecosistémicos que sea apropiado para aplicarlo en todos los casos” (Camacho Valdez y Ruiz Luna, 2012).

En el curso de los debates sobre los humedales predominó una mirada crítica sobre la actividad agraria omitiendo una mirada crítica sobre humedales alterados y urbanizados especialmente en la RMBA sobre las cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista-Luján. No se puede ignorar el impacto de la actividad agraria y el necesario monitoreo, investigación y desarrollo de buenas prácticas productivas que preserven los humedales, pero no debe olvidarse la función social y económica de la actividad agraria que provee, mediante el comercio internacional de Argentina, recursos no sólo para la economía privada del sector agroproductivo, agroindustrial, agroalimentario, el empleo y servicios asociados, sino centralmente para la economía estatal a través del ingreso de divisas y del sistema tributario que convergen como aporte a la sustentabilidad social y económica de Argentina.

Resulta útil señalar que el Cuarto Plan Estratégico para 2016 – 2024 CONVENCION DE RAMSAR destaca la importancia de los humedales, en la actividad agraria, en su apartado 7. expresando “Los humedales desempeñan una función clave en las actividades económicas vinculadas al transporte, la producción de alimentos, el manejo de los riesgos hídricos, el control de la

contaminación, la pesca y caza, el ocio y la provisión de infraestructuras ecológicas.”

Así también en “El contexto mundial” apartado 15 del Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible hace explícita mención a la “seguridad alimentaria”, cuando prevé “que todos los humedales y la red de sitios Ramsar tendrán una relevancia directa para cualesquiera Objetivos de Desarrollo Sostenible que se elaboren en relación con la calidad y el abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria y del agua...”

En esta línea argumental debe recordarse la Nota Informativa 13 RAMSAR - CONVENCIÓN SOBRE LOS HUMEDALES que se ocupa de “Los humedales y la agricultura: impactos de las prácticas agrícolas y vías hacia la sostenibilidad”, respecto del alcance mundial y situación de la agricultura señala “La agricultura es fundamental para la supervivencia de las personas, y su existencia depende del agua. La agricultura se extiende por más de 4.800 millones de hectáreas de la superficie terrestre mundial, siendo Asia, África y América Latina los continentes con mayor superficie de uso agrícola. En términos generales, la revolución agrícola ha sido exitosa y ha logrado alimentar a las personas a pesar del aumento de la población mundial, aunque sigue habiendo una escasez crítica de alimentos.”

La complejidad inherente al estudio de los numerosos servicios ecosistémicos deriva de la diversidad de percepciones, de la trama de interacciones entre componentes biofísicos y sociales y de las diferentes escalas espaciales y temporales de estas interacciones.

Se ha sostenido, respecto de las percepciones, como mecanismo de actuación de las inferencias inconscientes, y atribución de prioridades o jerarquización según la óptica y valoración humana “... puede ocurrir que un mismo sector social perciba dos servicios cuyo nivel de provisión sea competitivo (la mayor provisión de un servicio disminuirá la provisión del otro) o sinérgico (a mayor provisión de un servicio aumentará la provisión del otro). La provisión de alimentos y el control de inundaciones podrían ilustrar el primer caso (aunque no necesariamente ambos servicios son competitivos). El aumento en el área sembrada con cultivos extensivos redundará en una mayor producción de alimentos aunque también puede incrementar la cantidad de agua que escurre

de manera superficial y subsuperficial en una cuenca” (Veron, 2011), a ello se agrega que los productos agrarios básicos para germinar la semilla, desarrollo vegetal y producir sus frutos demandan agua (atmosféricas llamadas “aguas verdes” o de riego con aguas superficiales o subterráneas), de hecho los granos de cereales y oleaginosas producidos y cosechados llevan consigo y “exportan” entre el 11% y 14,5%, promedio, de agua, según tipo de granos, en condiciones normales de cosecha.

### 6. A modo conclusivo

En los debates de las comisiones parlamentarias nacionales subyace la reacción crítica de muchas provincias objetando la facultad, que los dictámenes por mayoría y minoría proponen, de concentrar en la Autoridad Nacional de Aplicación la gestión de los inventarios y delimitación de humedales, ello implicaría una acción de ordenamiento ambiental de los recursos naturales de potestad provincial; la resistencia, implícitamente, se edifica en que se violaría el tercer párrafo del art. 41 CN pues muchos proyectos y dictámenes “alteran las jurisdicciones locales” para practicar la gestión de inventarios y el ordenamiento ambiental facultad de las provincias no delegadas al Estado Nacional.

Las leyes de presupuestos mínimos de protección de nuestra norma constitucional, aplicada a humedales, debe comprenderse como presuposición más que como presupuesto ya que implica la formulación de principios rectores de gestión básicos, que deben observar y materializar las provincias, producto de un juicio o valoración que, teóricamente, se hace con anterioridad a tener certeza científica tecnológica absoluta del grado de impacto de la acción antrópica, según agroambientes de alta heterogeneidad, para la provisión de un servicio ecosistémico sustantivo: la producción de alimentos que provee la actividad agraria.

La acción y práctica de delimitación para realizar el inventario de humedales y su gestión deben estar a cargo de las provincias en el ámbito de sus jurisdicciones, debe recuperarse el espíritu y alcance de la cláusula constitucional que recogiera palmariamente el COFEMA en la Resolución 92/2004 al expresar en su artículo 1° “...Incluye aquellos conceptos y principios de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos

de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de formulación de principios de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias...”

La población mundial, que en los últimos 50 años se multiplicó de 2500 a 8000 millones y al 2050 se proyecta a 10000 millones (FAO-ONU), hoy enfrenta una nueva encrucijada pues retornar a un estado de naturaleza prístina es hoy utópico, también conservar intangibles ecosistemas naturales intervenidos antrópicamente implicaría avanzar en un proceso de “decrecimiento” o de “crecimiento cero” como lo promoviera el documento del Club de Roma en 1969, enfoques teóricos para detener el deterioro de los ecosistemas naturales y la biodiversidad, objetivos ambientales superlativos y absolutamente anhelables pero social y económicamente de impactos inciertos e instrumentación compleja sin procesos, hoy técnicamente disponibles y accesibles, de reconversión agroproductiva y alternativos para lograr altos niveles de producción o por la producción sustitutiva de alimentos de laboratorio.

Es oportuno interrogarse; ¿cuál es el punto de equilibrio de conservación para satisfacer la necesidades presentes de la humanidad?, ¿cuál es el límite de las necesidades presentes para concebir lo que debe preservarse para las generaciones futuras?, interrogantes de una nueva encrucijada que transita Argentina y el planeta.

La operativización territorial sobre fundos rurales privados, comprendidos y delimitados como humedales, implicarán restricciones administrativas que son competencia de cada jurisdicción provincial disponer y que se materializan en “no hacer” o “dejar hacer” o “regular como hacer” ciertas actividades agrarias por razones de “interés público”; los potenciales propietarios rurales y productores agrarios comprendidos son prestadores de “servicios ecosistémicos” y por ello debería contemplarse la institucionalización, coparticipable a las provincias, de una “compensación por servicios ambientales” según grado de limitación que afecte la actividad agraria por aplicación de la Ley 25675 (art.8° inc.6 y 34°) y anexo de Resolución SAyDS 334/2019 bajo el fundamento ensayado.

En los proyectos legislativos y dictámenes de las comisiones parlamentarias en materia de humedales, subyace una enmascarada apropiación de competencias provinciales por el Estado Nacional como lo es la gestión de inventario y su quinquenal actualización propuesto por los dictámenes, cuyos parámetros técnicos, escalas, niveles, metodología de identificación sí deben ser consagrados por una ley, de presupuestos mínimos de protección, que las provincias deben respetar e instrumentar en sus territorios, pues es su competencia materialmente propia gestionar los inventarios, relacionados con los recursos naturales, con financiamiento estatal nacional y asistidos, además de áreas ministeriales, por organismos técnicos estatales, de universidades, organizaciones civiles, colegios profesionales con áreas de incumbencia agraria y por los Consejos Federales Agropecuario, del Medio Ambiente, Hídrico Federal considerando las cuencas hídricas superficiales y subterráneas interjurisdiccionales.

### Referencias bibliográficas

Beck, E. y Franco, H. (2010). *Presupuestos mínimos de protección ambiental*. CABA. Ediciones Cathedra Jurídica.

Cafferata, N. (2023). Propiedad y Ambiente. Publicado en RD Amb 74,3 TR LALEY AR/DOC/172/2023.

Camacho Valdez, V. y Ruiz Luna, A. (2012). *Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos*. Revista Bio-Ciencias, volumen 1, N°4, año 2. México.

Esain, J. (2021). *La Teoría de la Autoridad de Aplicación de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*, Doctrina, Año LXXXV No 67 TOMO LA LEY 2021-B.

Grosso, B. y Svetaz, M. (2020). Técnica Legislativa: Marco Teórico, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>.

Herrán, J. (2015). Razonar en lo jurídico y en lo moral. Dos razones, diferentes racionalidades en J. Alonso (compilador) Racionalidad en el Derecho. CABA. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Marienhoff, M, (1992) Limitaciones a la propiedad privada en interés público. Restricciones administrativas en *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV, Título Octavo, Capítulo II. CABA. Editorial Abeledo Perrot.

Miaczynski, C. (1995). Los suelos hidromórficos e hidrohalomórficos de la Provincia de Buenos Aires en *Rev. Facultad de Agronomía*, 15 (1):23-36, 1 (pp. 23-36) Cátedra de Manejo y Conservación de Suelos, Facultad de Agronomía, UBA.

Nonna, S. (2020). Presupuestos mínimos de protección ambiental. Capítulo II - Coordinadoras Nonna S. y Devia, L. en *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental - Agrario - Ambiental - Minero – Energía*. CABA. Editorial Estudio.

Pastorino, L. (2009). La Convención Ramsar sobre los Humedales en *Derecho Agrario Argentino*. CABA. Editorial Abeledo Perrot.

Pereyra, F., Ragas, D., Cornacchia, M. (2022). Clasificación Geológica-Geomorfológica de los Humedales en Argentina. Revista de la Asociación Geológica. Argentina. Volumen 79.

Seren Ataoglu (2021). Definiciones, disposiciones y normas en *Revus-Journal for constitutional theory and philosophy of law* N° 44, recuperado de <https://journals.openedition.org/revus/7309>.

Verón, S.; Jobbágy, E.; Gasparri, I.; Kandus, P.; Easdale, M.; Bilenca, D.; Murillo, N.; Beltrán, J.; Cisneros, J.; Lottici, V.; Manchado, J.; Orúe, E.; Thompson, J. (2011). Complejidad de los servicios ecosistémicos y estrategias para abordarla en *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. CABA. Editorial Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Vivanco, A. (1967). *Teoría del Derecho Agrario*. Tomo I. Ediciones Librería Jurídica. La Plata.

Weber, M. (2019). *Orden Jurídico y Orden Económico en Economía y Sociedad*. Nueva Edición Revisada, Comentada y Anotada. México. Fondo de Cultura Económica.

# La regulación del uso del agua para la actividad agropecuaria en la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe

---

**MARIANO PERETTI**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Rosario  
marianoperetti@hotmail.com

## **Resumen**

El presente trabajo se enfoca en el análisis de las normas de la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe (Ley 13.740) que regulan el uso del agua en la actividad agropecuaria. Se analiza la integración de la ley en el sistema legal argentino de aguas y su incorporación de elementos y principios modernos, como el desarrollo sostenible y el derecho humano al agua. Se examinan las modalidades de uso común y productivo del agua. Dentro de esta última categoría, se profundiza en la regulación de los usos agrícolas y ganaderos, así como los títulos de adquisición de los derechos de uso: figuras de concesión y permiso de uso, reguladas detalladamente en el sistema de la ley, aunque ésta no ofrece una definición concreta de los casos en los cuales corresponde utilizar cada una de ellas. Este aspecto, junto con cuestiones referidas a las funciones de la Autoridad de Aplicación, al canon y a los procedimientos aplicables para el otorgamiento y la extinción de los derechos de uso deberán ser abordados en la reglamentación de la ley, la cual resulta esencial para posibilitar el ejercicio de los derechos y la exigencia de las obligaciones previstos por la normativa.

## **Palabras clave**

Derecho de Aguas, Derecho Agrario, uso agrícola, uso ganadero, concesión, permiso de uso.

## **The Regulation of Water Usage for Agricultural Activities in the Water Act of the Province of Santa Fe**

### **Abstract**

This study analyzes the the provisions of the Water Act of Santa Fe province (Act 13,740) that govern water use in agricultural activities. We explore how the Act fits into Argentina's water laws and includes modern principles like sustainable development and the human right to water. We examine common and productive water use methods. In the latter category, we closely examine rules for agricultural and livestock use, and for concession and usage permits. Although the Act outlines these mechanisms well, it lacks a clear definition of when to apply each. This, along with issues related to the Regulatory Authority's role, fees, and procedures for granting and ending usage rights, should be clarified in the Act's regulations. These rules are essential for enabling the rights and obligations set out by the legislation.

### **Keywords**

Water law, agricultural law, agricultural water use, livestock water use, concession, usage permit.

### **1. Consideraciones generales**

El derecho argentino de aguas ha fundamentado su base legal principalmente en la regulación del dominio sobre este recurso, tomando como punto de partida la normativa contenida en el Código Civil de Vélez Sarsfield. Este código estableció inicialmente una clasificación general entre aguas de dominio público y aguas de propiedad privada.

En esta línea, el Código Civil enumeraba diversos cuerpos de agua como parte de los "bienes públicos" (art. 2340 CCiv.). Esta categorización fue ampliada por la Ley 17.711, que incluyó a "toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general" y también abarcó las aguas subterráneas (art. 2340 inc. 3° CCiv). En este contexto, se puede afirmar que existe una regla general según la cual las aguas forman parte del dominio público (Spota, 1941, p. 50), con las aguas privadas siendo una excepción o una categoría residual aplicable a unos pocos casos específicos.

Este sistema, en su esencia, ha sido mantenido por el actual Código Civil y Comercial en vigencia. Asimismo, dado que el dominio de las aguas públicas corresponde a las provincias (el art. 124 de la Constitución Nacional les reconoce el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio), el uso del recurso es regulado por el derecho público de las jurisdicciones locales, principalmente a través de códigos o leyes de aguas.

Hasta la promulgación de la Ley 13.740 en 2017, Santa Fe era la única provincia que carecía de una legislación sistemática sobre el recurso hídrico.

El principal antecedente de legislación provincial sobre el uso del agua es el Código Rural, sancionado en 1901, que contenía interesantes disposiciones relacionadas con los usos rurales del agua, fundamentalmente para la “irrigación”, que exigía el otorgamiento de un permiso, concedido a perpetuidad por parte del Estado provincial. El Código contenía también disposiciones sobre el aprovechamiento para la actividad ganadera del agua que corriera por un predio.

La Ley 13.740 de Aguas reconoce a la Ley 13.132 como una de sus fuentes. Esta última ley estableció la adhesión de la provincia a los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, consensuados en el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) entre la Nación y las provincias, en el marco del Acuerdo Federal del Agua. Este acuerdo compromete a las jurisdicciones a incorporar y aplicar estas directrices en sus políticas, legislaciones y en la gestión de sus recursos hídricos.

La influencia de estos principios es evidente en las normas del Libro I de la Ley de Aguas, que opera como una parte general del sistema normativo. Establece principios y reglas generales que se aplican a las regulaciones específicas contenidas en el resto de la ley y se ajustan a las disposiciones de la Constitución Nacional, Tratados de Derechos Humanos, el Código Civil y Comercial de la Nación, la doctrina y la jurisprudencia existentes sobre el estatuto del agua (UNL, 2017).

En esta línea, al definir la ley su propio objeto diciendo que se trata de regular “la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia”, recoge uno de los conceptos presentes en los Principios Rectores de la Política Hídrica que, en contraposición a los enfoques sectorizados y descoordinados, refiere a la necesidad de considerar los factores ambientales, sociales y económicos que

influyen o son afectados por el manejo del agua, actuando simultáneamente sobre la oferta y la demanda del recurso (Consejo Hídrico Federal, 2003).

Además de la gestión integrada, en el artículo 1° también destacan dos declaraciones que se convierten en valores fundamentales y que se reflejan en varios artículos de la ley. Estos son el uso ambientalmente sostenible del recurso y el acceso al agua potable como un derecho humano. Ambos valores se ajustan a las exigencias de la Constitución Nacional y diversos instrumentos del Derecho Internacional en materia ambiental y de derechos humanos.

De este modo, el principio de sustentabilidad ambiental en el uso del agua se refleja directa o indirectamente en muchas disposiciones de la Ley de Aguas. La dimensión ambiental se prioriza como criterio para asignar el recurso entre diversos usos y como condición para otorgar concesiones o permisos para usos productivos.

Por último, el artículo 1° de la ley aborda otra directriz básica al expresar que la gestión integrada de los recursos hídricos "involucra el ordenamiento territorial". Esto hace referencia a la necesidad de establecer pautas que contemplen las múltiples actividades desarrolladas en un territorio, como agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización e industria. Se busca establecer prioridades e incluso restricciones en el uso del suelo cuando este pueda afectar los recursos hídricos.

El ámbito de aplicación de la ley está definido en el artículo 2°, abarcando la gestión de "todas las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas". El cuerpo normativo se enfoca principalmente en las dos primeras.

El legislador provincial ha buscado una integración entre las normas que regulan el aprovechamiento y la protección de las diferentes fuentes de agua, considerándolas como un único suministro. Esto contempla la conectividad hidrológica entre ellas, entendiendo que los impactos negativos en las aguas subterráneas pueden repercutir en las aguas superficiales, y viceversa.

Las aguas subterráneas, en muchas regiones de la provincia, representan la fuente principal de abastecimiento para el consumo humano y son fundamentales para el desarrollo agrícola, industrial y de los ecosistemas relacionados. Estas aguas están sujetas a un marco normativo específico que regula su explotación, con el objetivo de controlar actividades que puedan

comprometer su disponibilidad y calidad. Se busca ejercer un control sobre actividades superficiales que puedan afectar negativamente a estas aguas, como la extracción, uso indebido y disposición de efluentes (UNL, 2017, p. 50).

El artículo 5° adopta la terminología de la Constitución Nacional y mantiene el modelo dominial y la clasificación tradicional de la legislación civil nacional. De esta manera, declara que en la provincia, el agua "es un recurso natural y un bien perteneciente al dominio público y originario de esta", con excepción de las aguas atribuidas a la propiedad de los particulares según el CCyC. Esta norma sigue el criterio general de considerar las aguas como dominio público del Estado y excepcionalmente de los particulares. Además, establece las características de este dominio público provincial, declarándolo "inalienable, imprescriptible e inembargable", en consonancia con el CCyC.

Asimismo, el artículo 5° establece que el ejercicio de los derechos de dominio y uso, tanto por parte del público como de los particulares, "debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva". Esto armoniza la legislación con los artículos 14 y 240 del CCyC y con la Constitución Nacional.

La Autoridad de Aplicación de la Ley 13.740, según su art. 11, es el Ministerio de Infraestructura y Transporte o el organismo que lo reemplace. La ley le otorga facultades para ejercer la función de policía administrativa en la gestión de los recursos hídricos (art. 146), para ejercer el poder de policía reglamentario de derechos individuales (art. 147), para intervenir en la resolución de conflictos (art. 149), para imponer sanciones y, en relación a los derechos de uso, para otorgar otorgarlos, modificarlos y determinar su extinción (art. 148).

## **2. El uso común y los usos especiales del agua**

La Ley 13.740 establece en su artículo 13 que "toda persona tiene derecho al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos que sean necesarios para su desarrollo personal y el de sus actividades económicas".

Posteriormente, la norma detalla algunas de las condiciones para el ejercicio de dicho derecho general, que no debe perjudicar al medio ambiente, los derechos colectivos, otros usos del agua ni derechos de terceros, siguiendo los principios de la ley y el artículo 240 del CCyC.

Después de establecer el principio de acceso general al recurso hídrico, la ley define los derechos de uso social y productivo de las aguas del dominio público (artículo 14).

Esta distinción sigue la categorización tradicional que la doctrina del Derecho Administrativo ha elaborado para los usos de bienes de dominio público. Así, se habla de “uso común o general” para hacer referencia al uso del agua que busca satisfacer en forma principal e inmediata las necesidades indispensables de la vida humana, mientras que el “uso especial” se refiere a emplear el agua para aumentar el poderío económico o la esfera de acción de la persona (Marienhoff, 1971, p. 543).

### 2.1. El uso común o social

En la legislación santafesina, lo que tradicionalmente se denomina "uso común" de las aguas se designó como "uso social". Este uso, disponible para todos los ciudadanos por igual, no requiere ningún título para su ejercicio. El artículo 14 de la ley establece que, en principio, el uso social no necesita autorización administrativa previa, a menos que se establezcan limitaciones por la magnitud del uso, la salud humana o el impacto en el recurso. En situaciones donde el uso general pueda ser incompatible con otros usos, derechos o la sostenibilidad ambiental, se puede requerir una autorización específica (UNL, 2017, p. 57).

Por otro lado, el acceso al uso social del agua es, en principio, gratuito, aunque excepcionalmente se puede imponer una tasa si se requiere algún tipo de servicio (artículo 19).

El artículo 18 enumera de manera taxativa los usos sociales permitidos por la ley, de manera tal que aquellas modalidades de uso no contempladas en esta norma son considerados usos productivos. Estos usos sociales comprenden: la bebida e higiene humana y el uso del agua con fines domésticos, la atención de emergencias sociales, el abrevado de animales domésticos no destinados al comercio, el riego de jardín o huerta cuya producción no sea destinada al comercio, la refrigeración de los motores de vehículos de transporte terrestre de carga o de pasajeros, la extinción de incendios, la pesca manual y la navegación no comercial, el baño en lugares habilitados por la autoridad competente, y el riego de calles, conservación de espacios verdes y paseos públicos.

Es relevante notar que, en contraposición a la doctrina y legislaciones anteriores, la ley santafesina no considera el abrevado de ganado como uso social, considerándolo siempre un uso productivo. Similarmente, el uso del agua para riego solo se considera uso común cuando se realiza en jardines o huertas no comerciales.

Todos los usos sociales establecidos en la ley tienen prioridad sobre los usos productivos según el artículo 19. El ejercicio de estos usos sociales no puede ser menoscabado por concesiones o permisos otorgados para usos productivos. Esta disposición pondera posibles conflictos entre distintos usos del recurso, otorgando prioridad al uso social, destinado a satisfacer necesidades humanas básicas, en consonancia con el derecho humano al acceso al agua y los principios del Libro I.

### 2.2. El uso productivo

La doctrina en general se refiere a los usos "especiales" (también conocidos como "privativos", "exclusivos" o "diferenciales") para describir aquellos que difieren de los usos comunes o sociales. Estos no buscan satisfacer necesidades diarias o básicas para la subsistencia humana, sino que buscan ampliar la esfera de acción o aumentar el patrimonio económico de una persona (Marienhoff, 1971, 562).

Debido a esta naturaleza, estos usos solo se pueden acceder a través de títulos administrativos reglados (en general, bajo las figuras de la concesión y el permiso), otorgados a personas determinadas que cumplan con las condiciones establecidas por la ley. Por lo general, estos títulos conllevan una carga económica, es decir, una contraprestación a cumplir.

La Ley 13.740 denomina a estos usos como "usos productivos", siendo la posibilidad de aprovechamiento del recurso hídrico su característica distintiva.

En consonancia con las elaboraciones doctrinarias mencionadas y la mayoría de las legislaciones de aguas, la ley establece que el aprovechamiento del agua, de los materiales en suspensión y de los cauces y lechos, requiere la obtención de un permiso o concesión de la Autoridad de Aplicación (art. 23), además de la inscripción en el registro correspondiente (art. 14). Como mencionamos anteriormente, cualquier uso del agua que no esté incluido en la enumeración del art. 18 como uso social, se considera un uso productivo.

El "principio de concesión", que exige un título administrativo para acceder al uso del agua, resulta fundamental en el Derecho de Aguas, al descartar otros modos de adquisición del derecho de uso, en especial la prescripción adquisitiva, evitando así la consolidación de situaciones de aprovechamiento de hecho (ilegítimas) del agua con el paso del tiempo.

El artículo 24 establece requisitos comunes para la obtención de un permiso o concesión para cualquier tipo de uso productivo. En primer lugar, se deben presentar estudios hidrológicos o hidrogeológicos (en el caso de aguas subterráneas), que deben ser aprobados por la Autoridad de Aplicación. Además, se requiere un estudio de impacto ambiental y un plan de gestión ambiental, ambos aprobados por la autoridad competente en materia de policía ambiental.

Estos requisitos se alinean con el principio de prevención del daño ambiental, postulado fundamental establecido en el artículo 4° de la Ley 25.675 General del Ambiente. La evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos clave de la política y gestión ambiental, contemplado explícitamente en la Ley ambiental mencionada y a nivel provincial en la Ley provincial 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, reglamentada por el Decreto 101/2003.

Además de estos requisitos comunes, cada tipo específico de aprovechamiento productivo tiene sus propias condiciones, como veremos más adelante en relación a los usos que abordamos en este trabajo.

### 3.3. Uso agrícola del agua

En la Ley 13.740, el uso agrícola o silvícola del agua está definido en el artículo 30 como aquel en el que se emplea el agua “para riego de superficies cultivadas o a cultivar, forestadas o a forestar y actividades conexas que no configuren uso industrial o ganadero”.

Aunque la silvicultura es considerada por la doctrina agrarista como una forma de cultivo del fundo (Brebbia, 2007, p. 173), se incorporó de manera expresa en la ley para evitar confusiones interpretativas sobre su inclusión en el uso agrícola (UNL, 2017, p. 62). Además, se incluyen las “actividades conexas” a la agricultura, noción que ha sido conceptualizada por la doctrina a partir del texto del art. 2135 del Código Civil Italiano de 1942, y que comprende a aquellas dirigidas a la transformación o comercialización de productos agrícolas, siempre

que formen parte del ejercicio habitual de la actividad principal agraria. Así, una actividad es considerada conexas cuando existe un vínculo subjetivo (ambas son desarrolladas por un mismo empresario titular) y objetivo (accesoriedad económica intrínseca) con una actividad agraria principal (Brebba, 2007, p. 178-181).

Ahora bien, el artículo 23 excluye las actividades conexas que puedan adquirir un carácter industrial o ganadero, remitiendo en estos casos a las normas que definen tales usos (artículos 34 y 35).

El artículo 33 establece carácter real de la concesión para uso agrícola, disponiendo que queda vinculada al predio de tal manera que el derecho obtenido únicamente podrá ser objeto de negociación de manera conjunta con el inmueble para el que se otorgó el uso. Esta disposición se complementa con el artículo 66, que dispone que las concesiones reales no pueden ser embargadas, enajenadas u objeto de contrato sino con el predio para el que fueron otorgadas.

Enseña la doctrina que los derechos de riego son generalmente otorgados intuitu rei, es decir, que son inherentes al fundo para el cual fueron otorgados y sólo transmisibles junto a él (Martín, 2010, 246). En casos de transferencia del inmueble, cambia la titularidad del derecho de uso, pero no su extensión ni sus condiciones.

La obtención de permisos o concesiones para uso agrícola exige el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos en el predio y en el agua a utilizarse, que se suman a las condiciones generales previstas en el artículo 24 para todos los usos productivos. El terreno debe ser apto para ser cultivado mediante riego y debe desaguar y drenar, natural o artificialmente, en forma adecuada, sin perjudicar a terceros. El agua debe ser apta para el tipo de suelo y cultivo, encontrarse disponible en calidad y cantidad necesarias de acuerdo a la extensión y los cultivos involucrados.

El artículo 32 establece criterios de priorización cuando el recurso hídrico es insuficiente para todas las demandas de uso agrícola. Entendemos que dichos criterios no necesariamente deben ser aplicados en el orden en que son enunciados. Así, la Autoridad de Aplicación, con la intervención de otros organismos competentes en caso de corresponder, considerará: a) la necesidad de riego, b) el beneficio para la comunidad que supone el cultivo, c) la eficiencia

de la estructura de riego propuesta, y d) la aptitud para el riego del agua y el suelo. Se trata, por lo tanto, de pautas que limitan el ámbito de discrecionalidad de la autoridad administrativa en situaciones en la que debe escoger entre distintas propuestas o interesados.

#### 3.4. Uso ganadero y de granja

El uso del agua para la producción ganadera o de granja ha sido abordado en una única norma, el artículo 34, que contiene su definición y remite a otras normas que resultan aplicables.

El uso ganadero es aquél en el que el agua se destina a bañar y abreviar ganado. Los animales pueden ser de propiedad del dueño o tenedor de la explotación, o ajenos, lo cual abarcaría los casos en los que la producción se desarrolla a través de alguno de los contratos agrarios (contratos de aparcería pecuaria, arrendamiento, pastaje, pastoreo, etc.).

El uso de granja, según el artículo 34, se refiere al uso del agua en las actividades de producción de especies de animales pequeños. Más allá del alcance que pueda ser otorgado al término “granja”, lo relevante en esta norma es la denominación de “animales pequeños”, que requerirá ser precisada para su implementación y que podría abarcar, entre otros, a aves de corral, conejos, liebres, peces, ranas, caracoles, abejas, etc.

El segundo párrafo del artículo 34 remite, para el uso ganadero o de granja, a las disposiciones generales sobre uso agrícola en tanto resulten pertinentes. Consideramos que será directamente aplicable el art. 33, que establece el carácter real de la concesión, y, adaptadas por analogía a la actividad ganadera o de granja, las previsiones de los arts. 31 (requisitos mínimos) y 32 (criterios de priorización).

En lo que respecta a la descarga de efluentes en cursos y cuerpos de agua en el contexto de la actividad ganadera o de granja, rigen las disposiciones del uso industrial, incluida la exigencia de presentar un proyecto de tratamiento y depuración de efluentes (artículo 36), los que no deben causar daños al ambiente, derechos colectivos, otros usos ni derechos de terceros (artículo 37).

En la misma línea, la producción de ganado y cría de animales bajo los sistemas confinados e intensivos (lo cual incluye a los establecimientos de “engorde a corral” o feedlots) se asimila directamente a la actividad industrial,

siendo aplicables las normas destinadas a regir dicho uso. Las disposiciones del uso agrícola, entonces, sólo se aplican a la producción ganadera y de animales de granjas por sistemas extensivos o métodos tradicionales.

### **3. Títulos de adquisición**

Como hemos señalado previamente, la Ley de Aguas de Santa Fe establece que la única forma en que los particulares pueden acceder al uso productivo o especial del recurso es mediante un título administrativo. En este aspecto, la norma sigue la misma línea que otras leyes provinciales de aguas y se alinea también con la tendencia seguida en el derecho comparado desde hace décadas, en respuesta a la creciente importancia que ha adquirido el agua, cuyo aprovechamiento requiere de la intervención reguladora del Estado en la asignación de los derechos (Martin, 2010, p. 141).

Las figuras jurídicas utilizadas para este propósito, la concesión y el permiso de uso, también forman parte de la tradición de las regulaciones de aguas en nuestro país y tienen su origen en el Derecho Administrativo.

Desde una perspectiva teórica, la doctrina en general sostiene que la concesión nace de un contrato bilateral entre la Administración y un particular, configurando un título perfecto que otorga un derecho subjetivo definitivo y estable a su titular. Este titular debe ser indemnizado en caso de revocación, ya que su derecho está amparado por las garantías constitucionales que protegen la propiedad privada. En cambio, el permiso se considera un título imperfecto, nacido a partir de un acto unilateral que expresa una actitud de mera tolerancia por parte de la Administración. Esto resulta en un derecho precario y revocable, en principio, sin requerir indemnización (Martin, 2010, 146).

También se han destacado como diferencias características la temporalidad de la concesión en contraposición con la indeterminación de la duración del permiso, o el carácter *intuitu rei* de la primera frente a la condición *intuitu personae* del segundo.

En la práctica, las regulaciones jurídicas suelen aplicar la técnica concesional para actividades de mayor trascendencia o usos de mayor intensidad o volumen, que demandan una mayor inversión y, por lo tanto, seguridad jurídica.

En cambio, el permiso de uso se reserva para usos menos significativos del agua (Martin, 2010, p. 147).

La Ley 13.740 sigue en términos generales estas pautas al delimitar los perfiles de ambas categorías. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en legislaciones de otras provincias (Código de Aguas de la provincia de Córdoba, Ley 5589, art. 50), la determinación de cuál de estas figuras aplicar en cada caso concreto parece haber sido delegada al criterio de la reglamentación y/o de la Autoridad de Aplicación. No obstante, la estructura general de la ley sugiere que, en línea con lo señalado, los usos productivos deberán ser por regla objeto de concesión, quedando reservada la figura del permiso para situaciones de envergadura menor o plazos reducidos que no ameriten la puesta en funcionamiento del mecanismo concesional.

En el artículo 60 se establece que, para otorgar una concesión o permiso de uso, se deben cumplir los requisitos comunes estipulados para cualquier tipo de uso productivo (artículo 24), los requisitos específicos para el tipo de uso en cuestión, y los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley General del Ambiente y en la Ley provincial de Medio Ambiente.

El artículo 69 dispone que las obras necesarias para el uso del agua pública pueden ser realizadas por el Estado provincial o impuestas a los concesionarios o permisionarios. Los costos de inversión, operación y mantenimiento se distribuirán entre estos en proporción a la cuota acordada en cada título. Además de ejecutar obras privadas a su cargo, los usuarios también pueden utilizar terrenos y obras públicas para ejercer sus derechos de uso.

Como principio, el derecho de uso otorgado a concesionarios y permisionarios conlleva el pago de un canon como contraprestación. La ley establece solamente algunas pautas generales sobre el monto del canon, que deberá ser determinado en la reglamentación según la magnitud acordada, considerando asimismo las particularidades de cada tipo de uso y las actividades de los usuarios (artículo 74).

La responsabilidad de pagar el canon recae no solo en los titulares de dominio de los inmuebles, sino también en usufructuarios, arrendatarios y, en general, cualquier poseedor que se beneficie de la concesión o permiso.

### 4.1. Permiso de uso

Yendo específicamente a las características de cada figura, podemos señalar que, en relación al permiso de uso, la Ley de Aguas dispone en sus artículos 61 y 62 lo siguiente:

- a) El permiso de uso nace de un acto administrativo unilateral de la Autoridad de Aplicación, que es la única entidad habilitada para otorgarlo.
- b) Da lugar a un derecho precario para el uso del agua con un propósito productivo específico. Sin embargo, la ley también contempla la posibilidad de otorgar permisos excepcionales para otros fines, como el uso de agua en obras públicas que requieran volúmenes considerables (artículo 62), así como permisos provisorios y excepcionales por razones de urgencia y utilidad pública (artículo 63).
- c) El permiso se otorga a una persona determinada, ya sea física o jurídica, y no puede ser transferido a terceros.
- d) Tiene una naturaleza temporal, pudiendo ser otorgado por un período específico o determinable.
- e) Crea únicamente un derecho subjetivo o interés legítimo que puede ser revocado por la Autoridad en cualquier momento, con expresión de causa y sin que exista derecho a indemnización para el titular.
- f) No puede perjudicar permisos o concesiones otorgados con anterioridad.
- g) Aunque la ley no prohíbe que sea constituido a título gratuito, por regla tiene carácter oneroso y conlleva una carga financiera, en forma de canon u otras obligaciones tributarias, y puede incluir el cumplimiento de otras condiciones. En tales casos, el titular debe cumplirlas incluso si el agua no es utilizada (art. 64 incs. d) y f).

### 4.2. Concesión

Por su parte, la Ley de Aguas regula la figura de la concesión de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) La concesión nace de un acto administrativo bilateral entre el Estado provincial y el interesado.
- b) En el caso de las concesiones para uso agrícola, ganadero o de granja, el título tiene naturaleza real, es decir, es otorgado en beneficio de un inmueble determinado. En el caso de otros usos productivos, la regla general es que

también sea otorgado sobre un inmueble o actividad determinados, aunque de manera excepcional puede tener naturaleza personal.

c) Concede un derecho subjetivo que se materializa en la posibilidad de aprovechar el agua de acuerdo con el destino para el cual fue otorgado. La posibilidad de uso tendrá la extensión, proporción, duración, volumen y demás modalidades que el título de otorgamiento determine. Además, el derecho incluye la facultad de obtener servidumbres o limitaciones administrativas necesarias para su ejercicio, así como la construcción o autorización para construir las obras requeridas para tal fin.

d) La resolución que otorga la concesión debe especificar quién es el titular de la concesión y el tipo de uso para el cual se otorga (artículo 71 inciso a). La delimitación del derecho se realiza consignando la ubicación de la fuente y los datos catastrales de los inmuebles involucrados (inciso e), la dotación correspondiente, la forma y modalidad del aprovechamiento (inciso f), y en las concesiones que impliquen consumo de agua, el caudal máximo, así como los volúmenes máximos anuales y mensuales (inciso h).

e) La concesión se otorga de manera temporaria, por un plazo determinado que no puede exceder los quince años, pero que puede ser renovado. El título de otorgamiento debe contener la fecha en que se concede el derecho y su plazo de uso. Cabe destacar que el derecho de concesión caduca en caso de cese de la actividad para la cual fue otorgado.

g) La concesión puede ser revocada únicamente con expresión de causa e indemnización previa del daño emergente (art. 89).

h) Tiene carácter oneroso y genera la obligación de pagar un canon inicial y, eventualmente, otras cargas financieras, como tasas retributivas de servicios y contribuciones de mejoras (art. 73 inc. f).

i) Impone la obligación de utilizar el agua de manera efectiva, eficiente y sustentable (inc. b).

j) Obliga al concesionario, según el caso, a construir a su cargo las obras hidráulicas necesarias para ejercer el derecho o reembolsar al Estado los costos asociados a dichas obras (art. 71, inc. c). Además, el concesionario debe mantener las obras e instalaciones, contribuir a la conservación y limpieza de acueductos, canales, drenajes, desagües y perímetros de protección de las perforaciones. Esto

puede llevarse a cabo a través de servicios personales o mediante el pago de tasas o contribuciones (inc. d). También puede conllevar la obligación de cumplir con otras responsabilidades, como la implementación de las medidas de mitigación que la Autoridad pueda requerir basándose en la Evaluación de Impacto Ambiental (inc. c).

k) En situaciones de solicitudes concurrentes de concesiones que tengan por objeto distintos tipos de aprovechamiento y puedan interferir entre sí o disminuir la disponibilidad del recurso, la Autoridad debe priorizar el abastecimiento de poblaciones y, luego, el uso que tenga mayor relevancia social y utilidad económica. En caso de igualdad de condiciones, se preferirá la solicitud que haya sido presentada primero (art. 68).

#### 4.3. Aguas subterráneas

Específicamente en lo que respecta a las aguas subterráneas, la ley establece que el derecho de uso puede ser otorgado mediante permiso o concesión a cualquier interesado, lo que significa que no se exige que el solicitante sea el propietario o poseedor del predio bajo cuya superficie se encuentre el agua. El interesado debe presentar un proyecto de explotación y la Autoridad de Aplicación debe dar audiencia al propietario de la superficie.

El concesionario de aguas subterráneas, además de cumplir con los requisitos generales y específicos de cada tipo de uso, debe cumplir con ciertas obligaciones adicionales relacionadas principalmente con la protección del acuífero que está explotando, el control del caudal de extracción y la preservación de la fuente (artículo 81).

Las perforaciones realizadas pueden ser aprovechadas conjuntamente por varios usuarios, quienes deben contribuir a su construcción y mantenimiento.

#### 4.4. Extinción de los derechos de uso

El artículo 84 de la ley contempla las causales de extinción aplicables tanto a las concesiones como a los permisos:

- a) La renuncia del titular, la cual adquiere efectos a partir de su aceptación por parte de la Autoridad, previa cancelación de los tributos o cargas adeudadas.
- b) El cumplimiento del plazo por el cual fue otorgado, el cual opera de pleno derecho.

- c) La sanción de caducidad, que puede ser declarada por la Autoridad de oficio o a pedido de terceros interesados, otorgando previamente al titular el derecho a expresar su posición en una audiencia. La caducidad no da lugar a indemnización a favor del titular. Las causales que pueden dar lugar a la caducidad incluyen el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la concesión o permiso, la infracción a las disposiciones de la Ley de Aguas y otras normativas pertinentes (incluyendo las normativas ambientales), la falta de uso efectivo del agua durante un período de dos años (ya sea continuos o discontinuos dentro de un lapso de cinco años), la falta de pago de dos períodos continuos o discontinuos del canon o contribuciones (previo emplazamiento bajo apercibimiento de caducidad), así como la utilización del agua para un destino diferente al que motivó el otorgamiento del derecho.
- d) La revocación dispuesta por la Autoridad de Aplicación por razones de oportunidad o conveniencia, tal como señalamos anteriormente.
- e) La falta sobreviniente de objeto (por ejemplo, debido al agotamiento de la fuente o a la pérdida de aptitud del agua para el uso), o el cese de la actividad que motivó el reconocimiento del derecho.
- f) En el caso de las concesiones personales, el cese de la personalidad del titular o el traslado del establecimiento.
- g) El incumplimiento de las normativas hídricas o ambientales vigentes.

#### **4. A modo de síntesis**

En suma, un primer análisis sobre la regulación del uso del agua en la actividad agropecuaria dentro de la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe permite arribar a algunas conclusiones, así como la identificación de una serie de aspectos que requerirán de un análisis más profundo:

- a) La Ley de Aguas se integra de manera coherente dentro del sistema de dominialidad establecido en la legislación argentina de aguas a partir del Código Civil y mantenido en el actual Código Civil y Comercial, así como en la distribución de competencias delineada en la Constitución Nacional.
- b) Dentro de dicho esquema, la legislación santafesina combina las bases tradicionales elaboradas por la doctrina argentina del Derecho de Aguas con elementos más modernos, como el desarrollo sostenible, el derecho humano al

agua, la participación pública, y los Principios Rectores de Política Hídrica consensuados en el Acuerdo Federal del Agua, reflejando un enfoque contemporáneo en la gestión del recurso hídrico.

c) El uso productivo del agua en actividades agrícolas y ganaderas se encuentra intensamente regulado en el esquema de la ley, encontrándose supeditado y limitado por las exigencias que impone el respeto a las normas y principios ambientales y por un sistema de prioridades que ordena la asignación de derechos de acuerdo a cada finalidad.

d) Las figuras de la concesión y el permiso de uso presentan perfiles nítidamente definidos y diferenciados, aunque la determinación de cuál de estas figuras corresponde aplicar en cada caso ha sido delegada al criterio de la reglamentación y/o de la Autoridad de Aplicación. Sin embargo, la estructura general de la ley sugiere que los usos productivos deberán ser por regla objeto de concesión, quedando reservada la figura del permiso para situaciones de envergadura menor o plazos reducidos que no justifiquen la implementación del mecanismo concesional.

e) La Autoridad de Aplicación posee, en el esquema de la ley, un papel central y dispone de un importante margen de actuación en el ejercicio de sus funciones regulatorias. La efectividad de estas funciones dependerá, en definitiva, de la fortaleza institucional que la reglamentación le confiera.

f) Otros puntos de la ley que requieren de la reglamentación para terminar de adquirir un perfil definitivo son las modalidades y criterios del canon a pagar por los concesionarios y permisionarios, el procedimiento para permitir la participación pública, el procedimiento para el otorgamiento y caducidad de los títulos.

g) La pronta reglamentación de la ley emerge como una necesidad urgente para permitir el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones establecidos en la misma.

## **Bibliografía**

Allende, G. (1971). Derecho de Aguas. Buenos Aires: Eudeba.

Brebbia, F. P y Malanos, N. L. (2007). Derecho Agrario. 1º reimpresión. Buenos Aires: Astrea.

Consejo Hídrico Federal (2003). Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. Recuperado de <https://www.cohife.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/PRPH-50.pdf>

Facciano, L. (2017). Provincia de Santa Fe. Comentarios al Proyecto de Ley de Aguas. Primera Parte. Práctica Integral Santa Fe, Año X, N° 118, diciembre 2017. Buenos Aires: Errepar. 1321.

Facciano, L. (2018). Provincia de Santa Fe. Comentarios al Proyecto de Ley de Aguas. Segunda Parte. Práctica Integral Santa Fe, Año XI, N° 119, enero 2018. Buenos Aires: Errepar.

Lopez, J. M. (1987). El derecho de aguas en la legislación federal argentina. Anales Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, XXVI, Separata. 25-72.

Marienhoff, M. S. (1971). Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, 1era. Reedición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Marienhoff, M. S. (1996). Tratado de Derecho Administrativo, T. V. 3era. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Martin, L. (2010). Derecho de Aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Martin, L. (2012). Concesión y permiso para el uso de aguas públicas: principios, naturaleza jurídica y revocabilidad. La Ley SJA. 09/05/2012. Cita Online: AR/DOC/6675/2012.

Pastorino, L. F. (2009), El agua y las categorías jurídicas en Pastorino, Leonardo Fabio (comp.), El Agua. La Plata: Ediciones Cooperativas.

Pastorino, L. F. (2017). Una visión panorámica del derecho del agua. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Nro. 24. La Plata.

Spota, A. (1941). Tratado de Derecho de Aguas (2 vols). Buenos Aires: Jesús Menéndez.

UNL. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (2017). Informe Final Revisión Integral del Proyecto de Ley de Agua de la Provincia de Santa Fe.

## Reservas de biosfera y sitios Ramsar y la necesidad de instrumentos jurídicos provinciales efectivos<sup>1</sup>

---

**LEONARDO FABIO PASTORINO**

Facoltà di Giurisprudenza

Università di Verona

[leonardofabio.pastorino@univr.it](mailto:leonardofabio.pastorino@univr.it)

### Resumen

El presente trabajo describe dos modelos de áreas protegidas creados en el sistema internacional y útiles para la conservación de amplias áreas geográficas y del territorio nacional en general. Se presenta el marco internacional de referencia y se manifiesta cómo, por las características particulares de cada orden del derecho (internacional y nacional) es necesario articular con distintos niveles para lograr una efectiva protección.

En el caso argentino, y más allá de que el reconocimiento internacional de un área pueda constituir un aporte importante para visualizar y concientizar sobre la importancia de conservación de la misma, implicando la conservación restricciones a las actividades y al derecho de propiedad, se debe prever un régimen provincial específico, dadas las competencias provinciales.

El trabajo presenta algunas legislaciones locales al respecto y se centra en el caso concreto de la Provincia de Buenos Aires que aún no ha contemplado una normativa especial para el cumplimiento eficiente y efectivo de los compromisos internacionales asumidos respecto a las reservas de biosfera y a los sitios Ramsar.

### Palabras claves

Reservas de biosfera, sitios Ramsar, derecho de propiedad, sistemas de áreas protegidas provinciales.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata “Derecho Administrativo, Agrario, Ambiental y del Agua”

## **Biosphere reserves and Ramsar sites and the need for effective provincial legal tools**

### **Abstract**

This paper describes two models of protected areas created in the international system and useful for the conservation of large geographical areas and the national territory in general. The international reference framework is presented and it is shown how, due to the particular characteristics of each order of law (international and national), it is necessary to articulate with different levels to achieve effective protection.

In the Argentine case, and beyond the fact that the international recognition of an area can constitute an important contribution to visualize and raise awareness about the importance of its conservation, implying conservation restrictions on activities and property rights, a specific provincial regime should be stated, given the provincial powers.

The paper presents some provincial legislation in this regard and focuses on the specific case of the Province of Buenos Aires, which has not yet contemplated a special regulation for efficient and effective compliance with the international commitments assumed regarding biosphere reserves and Ramsar sites.

### **Keywords**

Biosphere reserves, Ramsar sites, property rights, provincial protected areas system.

### **1. Presentación**

A nivel internacional, distintos sistemas buscan individualizar áreas de significativo interés ecológico en pos de contribuir a un sistema de tutela y de brindar una apoyatura internacional para la valorización de las mismas por parte de las autoridades nacionales y, sobre todo, de las comunidades locales. En la parte continental argentina, conocemos varios casos de “sitios Ramsar” y de “reservas de biosfera”. En ambos casos, más allá de que para quien no conoce el derecho este reconocimiento pueda indicar una tutela “mayor” por ser internacional y, entonces, “superior” a la que pueden dar los estados y, en nuestro caso, las provincias, para quienes están familiarizados con el concepto de

soberanía, de eficacia y de competencias, debe estar claro que dichas declaraciones son aportes significativos a una estrategia de conservación que requiere una serie de pasos y acciones más del derecho interno. En nuestro caso argentino y tal como está diseñado nuestro esquema federal, dichos pasos van a tener que ser mucho más significativos a nivel del derecho provincial.

En general se trata de amplios espacios que se declaran más allá de que las tierras sean públicas o no, por lo tanto se enfrentan al problema de la propiedad privada y de los posibles usos (agrícolas, pecuarios, construcciones, producciones intensivas, industrias procesadoras, infraestructura, etc.) que ya existen o que pueden pretenderse realizar luego de su declaración. Afectan, por tanto la propiedad (sobre todo) rural y se trata de declaraciones significativas a tener en cuenta en cualquiera decisión relativa al ordenamiento ambiental territorial pudiendo potenciar modelos de desarrollo rural sostenibles en caso que su implementación efectiva sea conducida desde una visión estratégica.

El presente trabajo retoma una serie de aportes ya realizados sobre la problemática relativa a la conservación del ambiente, las actividades agrarias y el derecho de propiedad que, en forma más sistemática fueron planteados en Pastorino, 2013 y Pastorino y Romero, 2018.

## 2. Marco internacional

Los sitios Ramsar nacen de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, que con el paso del tiempo y a través de distintas conferencias de las Partes se fue orientando a proteger los cuerpos de agua de todo tipo, por ser reservorio de una altísima biodiversidad y por los servicios que éstos brindan a la humanidad, ante el progresivo deterioro de los cuerpos de agua dulce (Pastorino, 2011). Del texto de la Convención, a la que Argentina adhirió por ley 23.919, surgen como principales obligaciones, para los humedales en general el uso sostenible de los mismos y de sus recursos y el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema y la la necesidad de que cada país adherente indique al menos un sitio Ramsar respecto al que se compromete a conservar con mayor atención.

En tanto que dicho compromiso implica medidas restrictivas para el accionar del Estado y de los particulares, a través de restricciones que, en la

mayor parte de los casos, se refieren a competencias provinciales, a nivel interno el país espera la propuesta provincial para proponer sitios Ramsar a la Secretaría de la Convención. Uno de los primeros sitios, declarado en la Provincia de Buenos Aires, es Bahía de San Borombon, que por las características del humedal se mantiene poco poblado y con escasa actividad agraria. No obstante, cuenta con una cantidad de áreas protegidas declaradas a través de las figuras existentes en la ley de reservas y parques provinciales, 10.907, así como una extensa área declarada refugio de vida silvestre, figura que nace en la misma ley y una reserva privada que luego fue donada para la creación del Parque Nacional Campos del Tuyú. Ya en este caso, donde la Provincia no recoge en su ley 10.907 la figura de los sitios Ramsar como sitios del sistema de áreas protegidas, vemos que, de todos modos, son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar la tutela en una estrategia que aprovecha figuras de conservación existentes en normas provinciales y nacionales. Sobre las dificultades de conservación de los humedales y la necesidad de poner en juego una amplia gama de instrumentos legales sectoriales regulados en forma parcial y no fácilmente armonizable, y sobre casos específicos de otros importantes humedales declarados como sitios Ramsar como la Laguna y esteros del Iberá y Delta del Paraná, ver Pastorino e Irigaray, 2019.

En cambio, en el caso de las reservas de la biósfera, no existe un marco nacido de un acuerdo internacional aprobado por ley de los países. Todo se rige desde una lógica, si se quiere, consensual, donde tanto el Programa MaB (Man and Biosphere) de la UNESCO, en donde nace la figura, y los estados nacionales adoptan decisiones en sus ámbitos tratando de articular unilateralmente con las acciones del otro. La UNESCO no es un organismo supranacional y no puede imponer obligaciones a los estados soberanos. Otro tanto pasa con las figuras de patrimonio natural y patrimonio cultural que también regula dicha organización y que sí nacen de la Convención sobre la Protección Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, a la que Argentina adhirió por ley 21.836 (ver Pastorino, 2008, p.47). Así, el Programa ha delineado las características que deben tener las áreas a declararse y los objetivos que deben cumplir, reservando a los estados nacionales y soberanos que deben proponer el reconocimiento internacional y garantizar las condiciones de conservación y aquellas que dieron origen a la declaración. Un sistema de revisión periódica de dichas condiciones a partir de

presentaciones de los estados, hace que el Programa pueda mantener o no el estatus internacional de cada una de las reservas.

El Programa que surgió en 1974 fue desarrollándose y evolucionando en base a la experiencia hasta que en 1995 la Conferencia General de la UNESCO aprobó el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

Ni inicialmente ni en ese Marco Estatutario está prevista la obligación de que los estados le den un estatus legal específico como reserva u otro reconocimiento legal por el derecho interno, pero deben garantizar a través de todo su sistema institucional y legal la conservación. Eso se hace difícil cuando el área está comprendida en su casi total extensión sobre propiedades privadas y actúan diferentes ámbitos jurisdiccionales y autoridades de aplicación. Tan es así, que en documentos posteriores surgidos de conferencias organizadas por la UNESCO a la sazón, se empieza a plantear la necesidad de un reconocimiento expreso por el derecho interno de los países.

Lo primero que se debería lograr es que el ordenamiento jurídico interno reconozca la categoría, eso no sucede en el ámbito nacional ni en el de la provincia de Buenos Aires.

Seguramente estas dificultades son comunes a otras reservas de la Red de Reservas de la Biosfera, como a otras áreas naturales surgidas de categorías internacionales, como ser los sitios Ramsar y, por tal razón, se han dado algunos pasos para fortalecer el marco institucional y la garantía de conservación de las Reservas de la Biosfera. A continuación, pasaremos revista a algunos puntos clave al respecto dados en el ámbito del Programa MaB, primero, y a algunos ejemplos en el caso argentino que marcan la necesaria institucionalización de las áreas en el derecho interno para el logro efectivo de su misión.

### **3. Algunos avances significativos en el Programa MaB para fortalecer la institucionalidad de las reservas de biosfera**

En 1995 la UNESCO organizó en Sevilla una conferencia de expertos de donde surgen, por un lado, la Estrategia de Sevilla, con las recomendaciones para el fortalecimiento de las reservas de la biosfera y, por otro lado, este Marco Estatutario de la Red de Reservas de Biosfera que contiene 10 artículos y que redefine el concepto de reservas de biosfera; ratifica que cada una de ellas

permanecerá en la esfera de jurisdicción y soberanía de cada uno de los estados en que se encuentran y que integrarán la Red Mundial de Reservas de Biosfera que se piensa como un instrumento para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes. El Marco también prevé que los estados “adoptarán las medidas que consideren necesarias, conforme a su legislación nacional”. También se fijan los criterios que deben cumplir las reservas y que son con los que se evalúa su continuidad, así como los procedimientos para su designación y el mecanismo de revisión periódica.

En cuanto a los criterios, algunos se refieren a las características o valor biológico y de conservación; otros a las definiciones vinculadas al manejo, zonificación y cumplimiento de los objetivos de conservación y actividades compatibles y otras vinculadas a las cuestiones organizativas e institucionales. Entre estas últimas se solicitan disposiciones organizativas que faciliten la integración y participación de una gama adecuada de sectores, entre otros, autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados, una política o un plan de gestión de la zona en su calidad de reserva de biosfera y una autoridad o dispositivo institucional encargado de aplicar esa política o ese plan (ver puntos 6 y 7 del art. 4 del Marco, que, para su mejor conocimiento se acompaña como Anexo).

Posteriormente, la UNESCO elaboró el Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera (2008-2013) cuyo objetivo 11vo. sí señala la necesidad de mejorar el reconocimiento legal de las reservas de biosfera y “alentar a los estados a que incorporen las reservas de biosfera en su legislación. En tanto que el Plan de Acción de Lima (2016-2025), reitera en su objetivo A3 la necesidad de dicho reconocimiento en la legislación, las normativas o los programas a nivel nacional o subnacional y agrega la necesidad de “fomentar unas estructuras de gobernanza y gestión eficaces en cada reserva de biosfera”.

#### **4. La situación en el derecho provincial, algunas referencias a casos concretos**

Como se ha visto, el Programa MaB, en virtud de los conceptos de soberanía estatal, reserva a los estados la adopción de medidas para la conservación, difusión, gestión y cumplimiento de los objetivos previstos para las

reservas de biosfera. Dichas medidas son múltiples, no solo jurídicas sino también económicas, de educación, de difusión, de establecimiento de autoridades encargadas, de articulación con los sectores, entre otras. Dentro de las jurídicas, se debe empezar por ese simple reconocimiento de la figura por el ordenamiento interno, pero dado la misión específica de articular conservación con uso sostenible y valorización de los aspectos culturales, también, y aún más necesario, es trabajar en un sistema normativo que regule qué hacer o no hacer en las áreas y cómo diseñar el sistema de gobernanza.

Las consecuencias de la falta de estas medidas, brevemente enunciadas pero no por ello conscientes de su difícil realización, se ven en su cabal dimensión tomando cualquiera de los ejemplos existentes. En Provincia de Buenos Aires contamos con el Parque Costero del Sur cuyos antecedentes de creación y relación con las distintas normas nacionales y provinciales vinculadas a su protección fueron expuestas en Pastorino, 2010 y que, recientemente corrió el riesgo de perder su reconocimiento internacional, precisamente, por una ineficaz tutela institucional y legal a nivel de derecho interno, principalmente, el provincial y comunal (Pastorino, 2023). En este caso, el Sistema de Áreas Protegidas de la Provincia de Buenos Aires no reconoce el estatus o la categoría de reserva de biosfera y solo incluye a los sectores dentro del mismo que han logrado un estatus específico como áreas naturales en las figuras previstas en la ley 10.907, espacios muy menores en superficie que el conjunto incluido como reserva de biosfera.

En otro orden, y a pesar del valor particular que se le da a los talares del Parque Costero del Sur, los mismos, ubicados mayormente, como se repitió en otras ocasiones en terrenos privados, al realizarse el ordenamiento ambiental de los bosques nativos de la Provincia de Buenos Aires quedaron en la zona amarilla, salvo el caso de la reserva privada “El Destino”, una de esas reconocidas por decreto provincial en el ámbito de la ley 10.907, que quedaron en zona roja. Incluyendo la zona amarilla, de acuerdo a la definición de la ley 14.888 que aprobó ese ordenamiento, áreas de mediano valor de conservación, que pueden estar degradadas pero que, a juicio de la autoridad de aplicación, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que pueden ser sometidas al aprovechamiento sostenible, turismo,

recolección e investigación científica. Se desconoce si hasta el presente existe algún plan de manejo sostenible aprobado en el área para evaluar, ante el crecimiento lento del tala y las otras especies arbóreas que conforman el talar, como se podría compatibilizar el aprovechamiento con la conservación.

Otras provincias han dado algunos pasos en dirección a reconocer la figura de la reserva de biosfera. Así, Misiones en su ley XVI-N-29 la menciona como categoría internacional, la caracteriza e indica como deberá zonificarse (art. 32). Si bien el art. 5, que enumera las distintas categorías de manejo, no las cita, entendemos que al incluirse en la ley integran el Sistema de Áreas Protegidas de la Provincia de Misiones y se le aplica el resto de consideraciones previstas para las restantes categorías, en todo lo que son compatibles con su propia caracterización. También las incluye dentro de las categorías internacionales la ley 7107 de Salta. En esta provincia también sólo se dice que se pueden proponer y que podrán incorporar una o más áreas protegidas.

La ley 6911 de la Provincia de San Juan la define en su art. 17 y, por ende, quedan integradas por el art. 20 al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. Mientras que la ley 1673 que crea el Sistema en Formosa las reconoce y las asimila, para su gestión, a las reservas de uso múltiple (art. 44).

La ley 2669 de Río Negro también la incluye como una categoría de manejo específica (IX) en su art. 15 y la caracteriza. Prevé, incluso, una creación previa al reconocimiento internacional. En tanto que el art. 10 prevé la realización de convenios interinstitucionales con otras provincias, el gobierno federal, los municipios, las universidades u organizaciones no gubernamentales para procurar un manejo consensuado.

Jujuy las menciona e incluye expresamente en su Sistema, pero ni las define ni le atribuye ninguna pauta de gestión (art. 2 ley 6.080). Este caso es significativo porque en dicha provincia se ubica la Reserva de Biosfera Laguna de los Pozuelos, donde una parte está bajo gestión de la Administración de Parques Nacionales, funcionando como zona núcleo.

El art. 6 de la ley 4358 de Chaco las define y establece lo siguiente: “Serán áreas representativas de ecosistemas característicos de la región, cuyo objetivo es articular la protección con la producción sustentable en la cual las autoridades, científicos y población local cooperarán en la creación de un programa modelo

que satisfaga las necesidades humanas y la conservación de la naturaleza. Todas las áreas propuestas en esta categoría deberán ser aprobadas por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa sobre el Hombre y la Biósfera (MAB), dependiente de la UNESCO. No es necesario introducir cambios en la tenencia o en la ordenación de tierras excepto para la protección para la zona núcleo.

El otro caso para citar es el de Santa Fe, que si bien no tiene por ahora reservas de biosfera, prevé las categorías internacionales en el art. 50 de la ley 12.174 disponiendo que se pueden proponer ante los organismos nacionales e internacionales cualquiera de las áreas ya creadas y clasificadas según categorías de manejo previstas en el art. 20. Es decir, la reserva de biosfera, en este caso, debería contener otra categoría y se administraría conforme a las previsiones de la ley local para esa categoría.

En todos los casos, el problema principal sería tratar la regulación en los supuestos en que las tierras no son enteramente públicas. Es claro que se puede diseñar, tal como lo sugieren dos documentos de la misma UNESCO antes referido, una zonificación donde se combinen las características propias del área (naturales y culturales) con la titularidad de la tierra y establecer zonas núcleo de mayores restricciones. Pero no siempre las áreas más significativas están en las tierras públicas, si bien también es posible suponer que en mano de los privados, sus tierras hayan sufrido una mayor degradación. En el estado actual, tenemos algunas leyes como la de bosques nativos que podrían brindar la ocasión para empezar a regular algunos aprovechamientos sostenibles, pero deberían pensarse en planes orientados por las autoridades públicas y específicamente diseñados para cada reserva de biosfera que tenga este tipo de bosques. Otros planes como turísticos o de aprovechamiento de ciertas producciones agrarias deberían también contemplarse, pero también requieren de una autoridad con bastante respaldo que pueda gestionar, articular y consensuar con todos los actores involucrados. En estos casos, el éxito de cualquiera actividad económica dependerá del éxito que se obtenga en hacer de las reservas de biosfera una realidad palpable, comprensible y claramente conocida y asumida por la ciudadanía.

En este caso de la regulación de la propiedad, como una materia propia de poder de policía, se debe partir por el derecho provincial que, como vimos,

en nuestro caso, está bastante ausente. A eso se suma la falta de una autoridad provincial que se haga cargo de este tipo de reservas. No creemos que con meras ordenanzas municipales se pueda regular o limitar la propiedad privada. Pero si tienen los municipios un rol central por representar el interés primario de sus comunidades en la gestión y valorización de su territorio, porque pueden disponer de bienes o tierras en el área, tener a su cargo competencias y actividades que se orienten en forma compatible con el proyecto de gestión de las reservas naturales y también por conocer mucho más a los actores privados y asociaciones involucradas con las áreas protegidas. Incluso los municipios pueden usar la figura de “reserva” que suelen contener las leyes de ordenamiento territorial.

Otro problema es el de la articulación interjurisdiccional. La provincia no sólo debe reconocer las reservas de biosfera y disponer de una autoridad propia para su gestión en lo que respecta a sus competencias específicas, sino que debe dar un marco institucional para estos aspectos interjurisdiccionales y prever la gestión en casos, como el del Parque Costero del Sur, en que la reserva se encuentra entre dos municipios. Parece endeble un esquema de gestión que dependa sólo de la voluntad de pares. Pero también existen en las áreas múltiples competencias propias de las provincias, desde el control de la caza y de la aplicación y control de la ley de bosques nativos al control en rutas provinciales o autorizaciones de industrias, explotaciones mineras, instalaciones de *feed lot* o engorde a corral, entre muchas más que se podrían citar. Por eso, también vale la pena insistir con el respaldo y jerarquía que a esta autoridad provincial se le dé en las normas y en los hechos, es decir, en la asunción sincera por parte de las máximas autoridades que gobiernan la provincia, de la importancia que tiene la conservación y la necesidad de compatibilizar y prever modelos de desarrollo sostenible. Todas estas actividades mencionadas dependen de autoridades de aplicación distintas y lo que se observa en el último tiempo es que al interior de los sujetos de derecho público de gobierno (nación, provincia o municipio), existen disputas y comportamientos de contradicción entre áreas, más que ejemplos de coordinación. En muchos casos, las tradicionales disputas jurisdiccionales entre nación, provincias y municipios, se dan con una lógica sectorial al interior de las áreas, especialmente cuando las autoridades se han

organizado con criterios que impulsan el desarrollo de las actividades a su cargo y sus funcionarios tienen una formación también vinculada al sector de actividad al que deben propender.

Esta complejidad se acrecienta cuando sumamos al estado nacional. Éste tiene una misión inicial vinculada a la conexión directa con el Programa MaB, como sucede con toda relación entre estados nacionales y organismos internacionales. Pero esta misión del Estado Nacional ha tenido altibajos a lo largo del tiempo, por lo que para poder entenderla mejor es importante hacer una breve cronología de las diferentes instancias recorridas. Con el decreto 1798/78 se crea en el ámbito de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, el Comité Nacional para el Programa sobre “El Hombre y la Biósfera” (MaB) que creó el Comité MaB Argentino, y en donde se establecen las funciones del mencionado Comité. Este decreto también establece la creación de una Secretaría Permanente del Comité Nacional con funciones de coordinación, enlace y tareas administrativas, la que funcionaría en el ámbito de la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas. Posteriormente en 1998, y como consecuencia de la falta de funcionamiento del mencionado Comité Nacional, con la Resolución 386/98 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, se establece que hasta tanto se sancione un nuevo Decreto por el que se reestructure el Comité Nacional del Programa MaB, se crea la “Unidad de Coordinación del Programa MAB (UCPMAB)”, la cual funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental. Esta Resolución constituye la Secretaría Permanente de la UCPMAB y estableció sus funciones. Finalmente en el año 2021, mediante el Decreto 749/2021 se deroga el Decreto 1798/78 y se crea nuevamente el Comité Nacional del Programa “El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dicho Decreto establece los integrantes del Comité Nacional y sus funciones; así como también crea y establece las funciones de la Secretaría Técnico Administrativa de dicho Comité. Es importante también recordar que en noviembre del 2010, se acordó con los representantes de las Reservas de Biosfera del país la creación de una “Red Nacional de Reservas de Biosfera”, como un mecanismo de apoyo para la coordinación interjurisdiccional, la articulación y el fortalecimiento de las

capacidades a nivel federal. Mediante el Decreto 749/2021 se institucionalizó y formalizó esta Red Nacional con el fin de consolidarla como eslabón de conectividad nacional.

También puede pasar que la Reserva de Biosfera contenga tierras públicas nacionales. Si éstas están comprendidas o declaradas como Parques, Reservas o Monumentos en el ámbito de la ley 22.351, recaerán bajo la órbita de la Administración de Parques Nacionales que es un organismo rector en materia de conservación y puede adaptarse a la implementación de modelos, como el de la Reserva de Biosfera, que tienden también a preservar aspectos culturales y fomentar modelos de desarrollo sostenible. Pero es más necesaria la intervención legislativa nacional o la gestión de alguna forma de convenios para aquellos supuestos donde las tierras nacionales tienen otro destino. Además el Gobierno Federal tiene también muchas competencias que debe articular para la realización de los objetivos previstos para la conservación de una Reserva de Biosfera. Desde controles de actividades propias o bajo sus competencias específicas, de rutas, de proyectos u obras, de fomento bajo sistemas de leyes nacionales, etc. Puede ser innumerable la ejemplificación. En el ámbito normativo, otro ejemplo lo brinda la ley 25.077 que aprueba el convenio celebrado entre el Gobierno Federal y la provincia de San Juan, con relación a la Reserva de Biosfera San Guillermo, para promover la preservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. En el mismo, si bien también se ceden tierras y se declara la utilidad pública de otras que podrán ser expropiadas, todo lo que requiere del instrumento legal, también hay referencias conjuntas al plan de manejo y actividades de control y conservación de cada jurisdicción y la integración de una ONG para el desarrollo de dicho plan de manejo. Otro caso más específico aún, es la Disposición 1148/14 de la Subsecretaría de Transporte Automotor para regular el transporte de residuos peligrosos y articular competencias con Villa la Angostura y la provincia de Neuquén en una zona que interesa la Reserva de Biosfera Andino Norpatagónica.

### **5. Conclusiones**

En conclusión, no basta una norma o una declaración legal ni un reconocimiento internacional para conservar los ecosistemas. Una Reserva

Natural en general, pero mucho más una reserva en la que se admiten actividades humanas, requiere de una gestión permanente. Se necesita una autoridad específica y con suficiente poder para articular con distintos organismos públicos, gerenciar recursos, atender a distintas iniciativas que en el día a día surgen y puede contraponerse al espíritu conservacionista o ser oportunidades para el mejoramiento de la gestión.

También es necesario entender el sistema institucional y el modo de articular las competencias entre distintas autoridades, cada vez se complejiza más, aún en los casos en que éstas dependan del mismo orden autonómico. De igual modo está cada vez más claro en la realidad, pero no dicho así de claro en los “papeles” legales, que hay intensidades de cumplimiento que dependen de la decisión política para lo que aún es necesario educar y concientizar más al “soberano”.

### Bibliografía

Pastorino, L. (2008), “La Comunidad Internacional frente a los recursos naturales y el ambiente. Conceptos jurídicos trascendentes: res communes omnium, patrimonio mundial, interés de la humanidad, cuencas hídricas, daños transfronterizos” en Pastorino, Leonardo (Director), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP - Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, p.31

Pastorino, L. (2009), “Aspectos legales e institucionales del Parque Costero del Sur” en Athor Jose (editor) *Parque Costero del Sur – Naturaleza, conservación y patrimonio cultural. Fundación de Historia Natural “Félix de Azara”*. Buenos Aires, p. 396.

Pastorino, L.(2011), *Derecho agrario argentino*, 2da. edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Pastorino, L. (2013), “Los derechos de propiedad y su influencia en la gestión de los bienes y valores ambientales provinciales”, II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, SeDiCi, [sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39554](http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39554)

Pastorino L. (2023), Las reservas de biosfera y el marco legal institucional para su eficacia. El caso del Parque Costero del Sur en los partidos de Magdalena y Punta Indio en Athor, J. y Albareda, D., *Parque Costero del Sur: nuevos temas sobre*

*naturaleza, conservación y patrimonio cultural*, Fundación de Historia Natural Félix de Azara, Buenos Aires, p. 404.

Pastorino, L. e Irigaray, C, *Análisis del marco legal e institucional del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay*. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina, [https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm\\_uploads/2019/12/Conectando-Normas-e-Instituciones.-Análisis-del-marco-legal-e-institucional-del-Corredor-Fluvial-Paraná-Paraguay.pdf](https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2019/12/Conectando-Normas-e-Instituciones.-Análisis-del-marco-legal-e-institucional-del-Corredor-Fluvial-Paraná-Paraguay.pdf)

Pastorino, L. y Romero, C. (2018), *Mega espacios de conservación e importancia de otro tipo de conservación minimalista. Afectaciones y aportes de la propiedad rural*, en Facciano, Luis (Coord.), XII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, p. 351.

## **Las categorías de áreas naturales protegidas y su contribución al desarrollo rural sostenible. El caso de la Reserva Natural "Boca de las Sierras"**

---

**PAULA NOSEDA**

Instituto de Estudios Jurídicos y Sociales (IEJUS)  
Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Centro (UNICEN).  
[nosedapaula@gmail.com](mailto:nosedapaula@gmail.com)

**JUAN IGNACIO INZA**

Departamento de Legal y Técnica de la Administración de  
Parques Nacionales – Parque Nacional Nahuel Huapi  
[jinza@apn.gob.ar](mailto:jinza@apn.gob.ar)

### **Resumen**

Reafirmando los objetivos del Convenio Marco sobre la Diversidad Biológica, que insta a encontrar un balance entre las tierras productivas y aquellas cuyos ecosistemas aún conservan valores naturales; se pretende poner en evidencia que al día de la fecha, ha sido imposible de implementar la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.781 que en el año 2001 declaró Reserva Natural de Objetivo Mixto (Ley Provincial 10.907). Hacemos referencia a la Reserva Natural "Boca de las Sierras", cuyas 541 hectáreas representativas del ecosistema serrano del partido de Azul, se desarrollan a la vera de la Ruta Provincial 80, en medio de un paisaje rural transformado por las diversas actividades agrarias y mineras. La mencionada imposibilidad no obsta a la imperante necesidad de la comunidad de contar con esa área natural protegida para que sea gestionada de modo sostenible y efectivo. A tal fin, a través del análisis de las categorías áreas naturales protegidas se propone: 1) la conversión de la Reserva Provincial a la categoría Reserva Natural de la Defensa; y 2) la integración de la misma con la superficie contigua más amplia que represente el eje de la Ruta Provincial 80, bajo la categoría del Paisaje Protegido (Ley Provincial 12.704, Art. 2).

## Palabras clave

Áreas naturales protegidas, desarrollo sostenible, ordenamiento territorial.

## The categories of protected natural areas and their contribution to sustainable rural development. The case of the "Boca de las Sierras" Nature Reserve.

### Abstract

Reaffirming the objectives of the Framework Convention on Biological Diversity, which urges to strike a balance between productive lands and those whose ecosystems still preserve natural values, this attempts to show that up to date it has been impossible to implement Provincial Law 12,781, which in 2001 declared a Mixed-Objective Nature Reserve (Provincial Law 10,907). We are referring to the Nature Reserve of the Boca de las Sierras, comprising 541 hectares, representative of the mountain ecosystem of the Azul district, which are developed on the verge of Provincial Route 80, Azul district, in the middle of a rural landscape transformed by various agricultural and mining activities. However, the aforementioned impossibility does not reduce the prevailing need of the community for this protected natural area to be managed sustainably. To this end, based on the analysis of protected natural area categories, the following is proposed: 1) turning the Provincial Reserve into the category of Natural Defense Reserve; and 2) integrating it to the largest contiguous surface that represents the axis of Provincial Route 80, under the category of Protected Landscape (Provincial Law 12.704, Art. 2)".

### Keywords

Protected natural areas, sustainable development, territorial planning.

## 1. Introducción

Esta ponencia tiene por objetivo brindar el marco teórico jurídico para hacer efectiva la gestión ambientalmente adecuada, de la Reserva Natural "Boca de las Sierras" que se encuentra en el Partido de Azul, Provincia de Buenos Aires, Argentina y fue declarada como tal en el año 2001 por la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.781. Han pasado más de 20 años desde su creación sin

haber sido posible implementar un Plan de Manejo acorde con la categoría área natural protegida por parte de las jurisdicciones implicadas (provincial y nacional). El principal motivo esgrimido hace referencia a que se trata de tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional. Por lo expuesto, apelando a la corresponsabilidad ambiental del Estado en todos sus niveles de gobierno y teniendo en cuenta los antecedentes que serán detallados a continuación; se analiza la posibilidad de aplicar una nueva categoría de área natural protegida de jurisdicción nacional las llamadas “Áreas Naturales de la Defensa”. Ello, sin perder de vista que el área cuya protección más estricta se pretende (541 has), debería articularse con la superficie circundante más amplia, a través de la categoría de Paisaje Protegido (Ley Provincial 12.704). El eje otorgador para complementar la superficie bajo protección debería ser la Ruta Provincial 80, desde el ingreso a través de la Ruta Provincial 226 y hasta el paraje Pablo Acosta. Todo ello a fin de diseñar e implementar en ese espacio contiguo a la Reserva, un plan de manejo que ponga en valor los impactos antrópicos positivos y el escenario natural que dieron origen a ese paisaje.

## 2. Marco teórico de las Áreas Naturales protegidas

El concepto de área natural protegida engloba diferentes tipos de gestión de territorios (terrestres y acuáticos) que tuvieran algún valor para la conservación de la biodiversidad y el paisaje, coincidiendo con las categorías de manejo de la UICN –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza– que son el marco internacional de referencia para sistematizar los diferentes modos de gestión de las áreas protegidas (López Alfonsín, 2016).

En tal sentido, se ha dicho que el ordenamiento ambiental territorial es una herramienta que puede contribuir al desarrollo rural sostenible (Pastorino L. F., 2011). En una anterior ponencia (Noseda, 2015) ya mencionábamos que contar con áreas naturales protegidas permite balancear la superficie en la zona rural destinadas a actividades productivas (agrarias y/o mineras) y aquellas destinadas a la conservación de los ecosistemas naturales.

A nivel internacional, la tendencia es a mejorar este balance incrementando el porcentaje de áreas naturales protegidas. A fines del año 2022, la Conferencia de las Partes Contratantes (COP 15) del Convenio de Diversidad

Biológica (CDB) suscribió el Marco mundial Kunming-Montreal que permitió revisar las Metas de Aichi que proponía inicialmente alcanzar al menos un 17% de áreas naturales protegidas (AP) terrestres para el año 2020. En línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y siguiendo la tendencia adoptada por la Unión Europea (Martín, 2021), el nuevo acuerdo eleva la meta proponiendo alcanzar el 30% superficies terrestres declaradas AP para el año 2030.

A nivel nacional, las metas están establecidas en la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y en el Plan de Acción (Resolución MAyDS 151/2017- Prorrogado hasta 2024 por Resolución MAyDS 356/2022). Allí se prevé alcanzar el 13% de superficie mínima protegida del territorio nacional, fijando prioridades en función del porcentaje existente de áreas protegidas y su conectividad, endemismos, así como ecosistemas y especies amenazadas, y un 4 % de superficie mínima protegida por cada ecorregión. (UNEP, 2023). Puntualmente entre los compromisos nacionales se destaca como Meta 1: “...articular y concertar con los diferentes organismos nacionales, provinciales y municipales involucrados en la planificación del territorio y con otros actores territoriales, el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), con una visión ecorregional que salvaguarde la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos. A tales fines, para realizar el OAT se prevé establecer tres categorías áreas naturales: 1) las áreas silvestres de protección estricta, 2) las áreas con un uso sustentable de los recursos naturales; y 3) las áreas intervenidas (o a intervenir); las que se mantendrán en las proporciones adecuadas para cumplir las funciones de conservación a largo plazo, amortiguamiento y conectividad entre las mismas. De esta manera se dejan sentadas las pautas bajo las cuales se pretende enmarcar a la presente propuesta.

### **3. Las áreas naturales protegidas en la Provincia**

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el ordenamiento territorial se encuentra en cabeza de los municipios que la componen, quienes son los encargados de elaborar los planes de ordenadores, de conformidad con lo establecido en el Dto.- Ley 8912 y su normativa complementaria. Sin embargo, dicha normativa no hace referencia a los espacios que sean destinados a áreas

naturales protegidas, sino simplemente al porcentaje del territorio que deberá ser reservado con destino a espacios verdes y/o a provisión de servicios públicos.

En particular para la Provincia de Buenos Aires el 5,83% (30.757.100 has) del territorio bonaerense se encuentra bajo alguna de las categorías de protección, conforme al registro de áreas naturales protegidas en Argentina por jurisdicción (APN, 2020).

Así las cosas, en el marco de la Ley Provincial N° 10.907 con relación a la preservación de los ecosistemas serranos bonaerenses se cuentan con las siguientes declaraciones:

- Sierras Grandes reserva natural privada de objetivo mixto ubicada en el partido de Tornquist, con 2700 hectáreas de extensión, para conservación del pastizal pampeano (Decreto Provincial N° 526/13).
- Parque Provincial Ernesto Tornquist, en el mismo Partido, con 9879 hectáreas (Ley Provincial N° 12.818) y Monumento Natural Cerro de la Ventana, declarado por Ley N° 11.750.
- Reserva Natural “Laguna de los Padres”, con 695 hectáreas, en el Partido de General Pueyrredón, con valores de conservación que se relacionan con la formación de Tandilia, con plantas endémicas como el Curro (*Colletia paradoxa*) y el núcleo de talar más austral conocido.
- Reserva Natural formación rocosa perteneciente al Sistema de Tandilia denominada “La Restinga del Faro”, con 714 hectáreas, situada en el mar a unos 500 metros frente a la costa de Punta Mogotes, Partido de General Pueyrredón.

De la enumeración precedente informada en el sitio de Internet de la autoridad de aplicación de la Ley Provincial N° 10.907, surge la omisión de la Reserva Natural de Objetivo Mixto Boca de la Sierras. Entendemos que ello seguramente se debe a la dificultad de parte tanto del Estado Provincial, como del Estado Municipal, de llegar a un acuerdo con los actuales propietarios (Dirección General de Fabricaciones Militares) a fin de obtener la cesión del dominio de las tierras que conforman el área declarada como Reserva Natural Boca de la Sierras. Cuestión de la que nos ocuparemos en el punto 5.

En consecuencia, afirmamos que no basta con la mera declaración en alguna de las categorías del género áreas naturales protegidas para hacer frente

a las presiones de las actividades humanas que avanzan transformando territorios, en el mejor de los casos dando origen a paisajes que ameritan protección. Ello plantea la necesidad de buscar herramientas más flexibles y participativas para gestionar el territorio, sus complejidades locales, con el norte puesto en el desarrollo sostenible de las comunidades que se encuentran en relación a esos espacios.

### **4. Constitución de nuevas áreas protegidas**

#### **4.1 Concepto técnico jurídico**

En primer lugar, cabe tener presente que el concepto técnico-jurídico de área natural protegida, la idea de proteger normativamente espacios geográficos específicos o porciones de un determinado territorio ha evolucionado a lo largo de la historia.

En este sentido, la política pública de conservación de los recursos naturales y culturales en nuestra Nación tuvo en sus orígenes una multiplicidad de objetivos, claramente leídos en el contexto histórico por actores de relevancia política, institucional y técnica. Figuras tales como Francisco Pascasio Moreno, Ezequiel Bustillo, Carlos Thays, Ángel Gallardo y el geólogo Balley Willis, entre muchos otros. Para ello tomaron ejemplos que se venían desarrollando tanto en Estados Unidos, como en Canadá y en menor medida en África y en Australia, adaptándola a las costumbres locales y a las necesidades estratégicas del Estado Argentino.

Los parques nacionales se sumaron al abanico de herramientas de un gobierno que por entonces necesitaba tenía por objetivo establecer claras políticas de desarrollo y afianzamiento de sus límites territoriales.

#### **4.2 Nuevas tendencias**

Con el devenir de los años, la visión de los parques nacionales como grandes extensiones de territorio aislados de su entorno, fue evolucionando hacia una mirada más científica, basada en los principios de la ecología y la conservación. En particular, el cambio de paradigma se da a partir de reconocer el predominio y los efectos de los disturbios naturales que impiden la estabilidad de los sistemas ecológicos. Estos más bien están abiertos al intercambio de materia y energía con sus alrededores afectando su estructura interna y

funcionamiento (F. Stuart Chapin, 2009). Así es como debemos concebir en la actualidad las estrategias de conservación a nivel nacional, provincial y municipal, observando el proceso socio-ecológico y las diferentes interacciones de sus componentes, encontrándose la cuestión jurisdiccional subordinada a la búsqueda colaborativa de la mejor alternativa de protección ambiental del territorio.

Con referencia al Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas (SIFAP) se podría afirmar con (Martín, 2021), que actualmente se demanda a estos sistemas de protección “...mejor gobernanza, más abierta, transparente y democrática...”. El mismo autor propone formular modelos que combinen interdependencia, cooperación y trabajo en red entre los distintos actores estatales, empresariales y sociales, pasando a segundo plano las regulaciones gubernamentales. Al respecto, las Directrices de la UICN (Borrini-Feyerabend, 2014) en materia de gobernanza establecen que “...un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto y es eficaz para ofrecer resultados duraderos de conservación, beneficios para la subsistencia y respeto de los derechos. Los contextos ecológicos, históricos y políticos, y la variedad de visiones de mundo, valores, conocimientos, habilidades, políticas y prácticas que contribuyen a la conservación deberían verse reflejados en distintos regímenes de gobernanza en las diferentes regiones y países, e incluso entre diferentes áreas protegidas dentro del mismo país...”.

### **4.3 Las Reservas Naturales de la Defensa (RND).**

En el año 2007 el Ministerio de Defensa de la Nación (MD) y la Administración de Parques Nacionales (APN) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación con el objetivo de desarrollar de forma conjunta políticas activas en materia de conservación de la biodiversidad.

El objetivo central del convenio consiste en identificar predios de dominio del Estado Nacional, en uso y administración del MD o de las FFAA con relevante patrimonio natural y cultural que puedan ser gestionados para protección de dicho patrimonio, sin afectar su dependencia institucional ni su función específica (entrenamiento, maniobras o campos de instrucción). Como en el caso objeto de estudio, muchos de los predios presentan un alto grado de conservación de sus

características naturales que debido a la presencia militar favoreció que se mantuvieran su flora y fauna original.

Ello permitiría incorporar al SIFAP aquellas tierras bajo jurisdicción del MD o de las FFAA. A través de este mecanismo, se cedería a un Comité de Gestión Local (CGL) solo las facultades vinculadas a la gestión ambiental de las superficies protegidas. La declaración de un predio de propiedad de las FFAA y/o del Ministerio de Defensa como parte del Sistema de Reservas Naturales de la Defensa se realiza a través de la suscripción de un protocolo adicional al Convenio Marco.

Cabe efectuar algunas aclaraciones, las RND, se encuentran reguladas por el régimen específico establecido en el convenio marco y la normativa dictada a sus efectos. Consecuentemente, el ejercicio de las competencias directas de la APN, conforme Ley 22.351 deben ser tamizadas por los alcances jurisdiccionales en predios donde la titularidad no se transfiere y gozan de un régimen específico de colaboración interadministrativa.

Por otro lado, en lo relativo a la interacción entre las diferentes competencias federales, provinciales y municipales debe entenderse a la luz del instituto del derecho administrativo del “establecimiento de utilidad nacional”. En tal sentido se los ha calificado como “aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal”.

En la actualidad, se cuenta con 18 Reservas Naturales de la Defensa (APN, 2023) que representan más de 400 mil hectáreas en trece provincias del país. Cabe hacer especial mención a la RND Cerro Largo, con aproximadamente 60 hectáreas, en la localidad de Sierras Bayas, partido de Olavarría (Provincia de Buenos Aires), asignada en uso y administración a Fabricaciones Militares. En dicha RND se protege el ambiente residual del pastizal serrano que forma parte del Sistema Serrano de Tandilia.

El Comité de Gestión Local se rige por un Reglamento de 2021, que asegura en su composición la representación las FFAA y MD (2), así como de la APN (2). Preside el órgano la autoridad competente responsable de jurisdiccional de la custodia del inmueble (representante de FFAA/MD). Se trata de cargos honorarios, con permanencia hasta ser reemplazados o renunciar.

El objetivo principal es cuidar la biodiversidad sin afecta la actividad militar o de defensa, pudiendo propones a través del Plan Rector minimizar impactos ambientales, impulsar la investigación con resguardo de los bienes culturales y realizando difusión de actividades.

Las funciones del CGL son: 1) elaborar e implementar el plan rector; 2) asesorar y proponer al Comité Ejecutivo medidas para minimizar impactos y preservar biodiversidad; 3) convocar a los organismos locales gubernamentales y no gubernamentales representantes locales de los sectores de la sociedad o especialistas para conocer opiniones que se plasman en Acta de reunión de carácter no vinculante; 4) analizar y autorizar propuestas de investigación previa intervención de los organismos provinciales con competencia en la materia; 5) crear Consejo Asesor Ad hoc para temas especiales; y 6) demás funciones necesarias para el cumplimiento del objetivo de creación. Se prevén reuniones con modalidad híbridas (presencial y/o virtual) cada 45 días, de la que pueden participar terceros con voz pero sin voto.

Podemos concluir que el órgano de gestión de las AND si bien prevé instancias de participación pública, las mismas son restrictivas. Seguramente en congruencia con el carácter sensible que tiene el objetivo de mantener las actividades de defensa nacional y, a la vez, hacerlo compatible con la preservación de la biodiversidad y los valores culturales propios del sitio que se pretende proteger. Es decir, el foco de este reglamento está puesto en la compatibilización de actividades propias del titular del inmueble con las actividades de preservación e investigación. Todo nos hace presumir que si se quisiera realizar otro tipo de actividades, como por ejemplo, turismo o educación deberían ingresar bajo las pautas del Art. 12 del Reglamento del CGL que trata sobre las “visitas”. En tal caso debería seguirse el protocolo (Anexo I) previsto para actividades de investigación y al menos acreditar: habilitación y/o autorizaciones correspondientes de la actividad que se intente realizar; contratación de seguro; y listado completo de visitantes.

Como antecedente en la región, cabe mencionar que en el año 2021, el Comité Ejecutivo de las RND declaró por unanimidad, en base a un relevamiento técnico in situ, Espacio Natural de Interés para la Conservación (ENIC) a una fracción de aproximadamente sesenta (60) hectáreas, ubicada en el Cerro Largo,

en cercanías de la localidad de Sierras Bayas, Partido de Olavarría, Provincia de Buenos Aires. Se trató del paso previo a su incorporación como RND y explicaba lo que a continuación se detalla: “El Cerro Largo forma parte del Sistema Serrano de Tandilia. Estas sierras albergan una importante diversidad biológica y constituyen el hábitat de numerosas especies de animales y plantas, incluyendo varias especies endémicas de especial interés. Este ambiente ha sido drásticamente modificado por una combinación de prácticas agrícolas que se desarrollan en el entorno periserrano, una ganadería extensiva en los sectores con afloramientos rocosos que impiden el laboreo con máquinas, junto a una importante actividad minera que, desde hace más de 130 años, remodeló el paisaje local. Que la Parcela 1388 b presenta un ambiente relictual del pastizal serrano, característico de las formaciones de Tandilia” (CONVE-2023-44382712-APN-MD - EX-2022-23314120- -APN-DIREI#MD - Protocolo Adicional n° 20 al Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales).

El caso que se expone en este punto intenta ser un ejemplo a seguir, en donde la concreción de una RND pondrá freno a una situación ambiental compleja debido a la presión de las prácticas agrícolas, la ganadería y la actividad minera de la zona descrita, permitiendo el disfrute de dicho espacio por la comunidad local.

## **5. El caso de la Reserva Natural Boca de las Sierras**

### **5.1 Antecedentes**

Hacemos referencia al predio adquirido por el Estado Nacional en la década del 40, a través de ley de expropiación para uso militar. Si bien, en un primer momento estuvo en jurisdicción de la Armada Argentina, desde el año 1986, dicho predio pasó a jurisdicción de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Este antecedente es importante, ya que el predio deberá continuar teniendo la finalidad principal de estar afectado a uso militar, a fin de evitar una posible acción de retrocesión (Art. 35, Ley 21.549) en cabeza de los anteriores titulares de las tierras y/o sus herederos.

Este asunto es clave para justificar que se mantenga en propiedad del Estado Nacional y sea compatible dicho uso con una posible declaración de Área

Natural de la Defensa. Ello también explica, la falta de concreción hasta la fecha de la cesión del Estado Nacional a favor del Estado Provincial para efectivizar la declaración de Reserva Natural de Objetivo Mixto de la Ley Provincial 12.781, en los términos de la Ley Provincial 10.907, Art. 10, inc. 2).

El objeto de protección serían aproximadamente 541 hectáreas de superficie emplazadas en el Paraje Boca de las Sierras, a la vera de la Ruta Provincial 80, partido de Azul, identificada catastralmente como Circ. VIII, Parc. 875k, de acuerdo a plano 6-166/95, inscripto bajo la Matrícula Dominial 19.665 - (6) – del Partido de Azul, Provincia de Buenos Aires.

### **5.2 Caracterización del ecosistema que se pretende conservar y restaurar**

Seguidamente citamos una serie de trabajos científicos producidos hasta la fecha que destacan:

La fisiografía para el desarrollo de un planteo conservacionista de manejo de suelos en el partido de Azul (Buenos Aires, República Argentina), en archivo de la Cátedra de Conservación y Manejo de Suelos, Facultad de Agronomía-UNCPBA, Argentina (Piscitelli, M. M. y A. J. Sfeir 1998).

Caracterización del suelo – flora – fauna – valores arqueológicos del área cuya protección se pretende. Donde se describe a los suelos como “...poco profundos y/o con roca en superficie, con altas pendientes (...) con una alta fragilidad y dinámica hídrica, que la convierte en áreas no recomendables para las actividades productivas...” en un análisis integral que estableció el estado de situación de la Reserva (Raffo, 2003). Claramente no aptos para la actividad agraria.

Una propuesta de Plan de Manejo de los recursos culturales arqueológicos de la Reserva Natural “Sierras del Azul”. (Pedrotta Victoria, 2005)

La necesidad del desarrollo sostenible del área a través de un ordenamiento que atienda a la conservación de la diversidad ambiental, florística y de los servicios ambientales que prestan (Requesens, 2011).

La identificación de más de 550 especies vegetales (275 de potencial uso medicinal, de las cuales 197 son nativas y 78 exóticas. Además, de la existencia de especies de valor endémico, estético y forrajero, motivos que justifican su conservación (D’Alfonso C. - Scaramuzzino R. - Farina, 2011)

La documentación de una propuesta de Plan Particularizado Reserva Natural de Usos mixtos “Boca de las sierras”, parte constitutiva del Proyecto de Desarrollo “Camino Interserrano” (Lapenta, 2013).

La clasificación de los diferentes usos en factores de presión, de riesgo y de oportunidad (Degele P. E., 2018).

Creciente presión sobre nuevas zonas con el otorgamiento de permisos explotación de canteras en zonas donde no existe o es poco frecuente dicha actividad probablemente debido al agotamiento del recurso en los lugares de uso histórico y/o por la presión del sector privado para maximizar beneficios (Subsecretaría de Minería de la Provincia de Buenos Aires, 2023).

### 5.3 Usos y Percepción Social

El mencionado estudio (Degele P. E., 2018) indica que el área es percibida por la comunidad del Partido de Azul como valiosa. Pero es interesante, como en el citado trabajo se establecen clasificaciones sobre dichas percepciones positivas del espacio que se pretende tutelar, donde predomina más los factores utilitarios (turismo /recreación) que los no utilitarios (protección de los valores ambientales). En tal sentido, la autora (Degele P. E., 2015) advierte que “...los usos e intereses pueden ser incompatibles entre sí (por ejemplo, el turístico y el científico) gestando tensiones y situaciones de conflicto, que pueden convertirse en impedimentos para la implementación de la Reserva y acarrear amenazas para la conservación de la misma...”.

### 5.4 El trabajo desde el Consejo Deliberante

Se destaca la abundante producción de ordenanzas, proyectos, comunicaciones, etc.), referidas al paisaje en general y a la Reserva Boca de las Sierras en particular, sin embargo sin resultados tangibles para la concreción del área natural protegida (Degele P. E., 2015).

Más recientemente, en agosto de 2022, el Consejo Deliberante creó la Mesa de Coordinación Turística para la Regulación del Área Serrana del Partido de Azul (Res. CD 4715/2022) para promover el funcionamiento de un espacio de debate intersectorial que reúne a distintos actores públicos y privados interesados en el área cuyo desarrollo sostenible se pretende, a través de la definición de los lineamientos para el uso del suelo de dicha área rural del Partido de Azul.

La mesa de Coordinación funciona con reuniones quincenales. A la fecha, han avanzado en los siguientes objetivos: i) Informe de la capacitación brindada por el INTA para definir enfoque turístico de la zona a través de técnicas participativas con pobladores, productores y prestadores de servicios; ii) Aportes y sugerencias para la comisión revisora de la Ordenanza 500/80 (Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de Azul) (Coordinación, 2023); y 3) Proyecto de Ordenanza adhiriendo a la Ley Provincial de Turismo N° 14.209).-

## **6. Integrar e interconectar territorios**

### **6.1 Nuevos enfoques**

Tradicionalmente, las Áreas Protegidas fueron declaradas sin revisar los usos del suelo de los linderos, dando lugar al fenómeno de insularización. El cambio de enfoque, se dio a partir de la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica que aportó el enfoque eco sistémico que demanda la integración del territorio. Tras ese objetivo, es que proponemos se trabaje la posibilidad de declarar área protegida al territorio circundante a la Reserva Natural Boca de la Sierra, pero a través de una figura flexible prevista en nuestro ordenamiento legal bonaerense El Paisaje Protegido.

### **6.2 Paisaje protegido**

La Ley Provincial N° 12.704 establece que “paisaje protegido” abarca ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora o la fauna, o recursos ambientales a ser protegidos. Para que proceda su declaración deberán: i) permitir acceso público; ii) elevar la calidad de vida de la población; iii) proteger el ambiente; y iv) ser lo suficientemente amplios para que los procesos naturales y artificiales que en ellos se desarrollen aseguren la interacción armónica del hombre con la naturaleza.

Si la comparamos con la figura de la reserva natural ambas tienen finalidad protectora a través de la técnica de perímetro protegido por ley. Las principales características son: dinámica, por permite la evolución del paisaje a través del desarrollo armónico del área; flexible, protege los valores naturales intervenidos positivamente por el hombre; y de gestión abierta, por prever expresamente la

participación de los vecinos del área en la toma de decisiones, así como asigna un rol esencial en los Municipios para ejecución de los Planes de Manejo.

El carácter dinámico del paisaje lo que se pretende preservar no es un “statu quo” sino una forma de evolucionar del paisaje (Priore, 2001, N° 31). Ello quedaría establecido al momento de la declaración particular y que de hecho las normas han reflejado en particular en el artículo 2° de la Ley 12.704: “...deberán poseer una extensión y funcionalidad tal, que resulten lo suficientemente abarcativos como para que en ellos se desarrollen los procesos naturales o artificiales que aseguren la interacción armónica entre hombre y ambiente...”.

Estos criterios serán guías para plantear los planes de manejo y desarrollo de las áreas, como para evaluar el otorgamiento de permisos de obras, previo EIA para las actividades que así lo requieran y contar con la participación de los vecinos e interesados.

En referencia, a la flexibilidad de la figura, (Pastorino L. F., 2013) advierte que sobre la situación en la que quedarán los titulares de la mayor parte de las tierras que son propiedad privada. Ello debido a que dicha declaración conlleva ciertas restricciones en el uso de la propiedad, sin estar previsto en el régimen actual, ningún tipo de compensación.

La legislación bonaerense intentó salvar la situación, requiriendo el consenso de los vecinos que pudieran verse afectados al momento de establecer el plan de manejo. Sin embargo, la reglamentación de la ley fue más lejos, estableciendo que notificado fehaciente el titular del dominio, podrá oponerse a la declaración. En tal caso, avanzar a través del régimen de expropiación, no aparece como una alternativa viable. Creemos que, antes de proceder con la declaración legal de Paisaje Protegido se debería trabajar en una instancia previa, de manera clara y transparente que permita obtener el consenso de los propietarios de los inmuebles que conforman el área. En ello podría ayudar la experiencia de APN que capacite a los gestores locales para el manejo alternativo de este tipo de negociación.

Esta instancia previa, podría contribuir a la consolidación de la gestión abierta. Ya que, de prosperar la obtención del consenso, son los vecinos quienes participarán del comité de gestión del área encargados de elaborar el Plan de Manejo.

Con relación a la figura del Paisaje Protegido, en este punto cabe mencionar una experiencia cercana. En general, la necesidad de proteger muestras representativas de nuestro territorio, se relaciona con amenazas concretas vinculadas al uso del suelo mediante actividades productivas, agrícola ganaderas, extractivas, e incluso las actividades turísticas y recreativas no sostenibles. De todas ellas, la que genera cambios con mayor grado de irreversibilidad es el vinculado con la extracción de material en las canteras, ya que las mismas provocan una alteración del paisaje y sus ecosistemas erosionando completamente su suelo e impidiendo prácticamente su restauración posterior por los costos que acarrea. En ese sentido los ambientes serranos de la Provincia de Buenos Aires vienen sufriendo una gran presión sobre su biodiversidad.

Para contrarrestar este avance, en el año 2010, se promulgó la Ley Provincial N° 14.126, que declaró Paisaje Protegido de Interés Provincial al área del Partido de Tandil, denominada "la poligonal", conformada por la intersección de la ruta nacional N° 226 y las rutas provinciales N° 74 y N° 30. El objetivo consistió en conservar y preservar la integridad del paisaje geográfico, geomorfológico, turístico y urbanístico del área especificada.

### **7. Conclusiones y propuesta**

Al día de la fecha, la Provincia de Buenos Aires cuenta con una superficie protegida representativa de la ecorregión Pastizal Serrano de aproximadamente 14 mil hectáreas, es decir, de un 0,045%. Muy por debajo de las metas nacionales asumidas por nuestro país.

La falta de implementación de la Ley Bonaerense N° 12.781 que declaró Reserva Natural de Objetivo Mixto al paraje de Boca de las Sierras, muestra el fracaso de dicho intento y alienta a buscar figuras alternativas que garanticen el objetivo original para proteger los valores ecológicos y culturales existentes en el perímetro de las 541 has de propiedad del Estado Nacional. A tales fines, se sugiere, dejar sin efecto la declaración de la Ley Bonaerense N° 12.781, a la vez que se obtiene la declaración de Reserva Natural de la Defensa, a través de un convenio entre sus actuales titulares (Ministerio de Defensa) y la Administración de Parques Nacionales. De esta manera, pasaría a coincidir la categoría de área

natural protegida de la nación con quienes ejercen la jurisdicción sobre el inmueble objeto de protección. Una vez creada la Reserva Natural de la Defensa se deberá conformar un Comité Local de Gestión que será el responsable de ordenar las actividades de la Reserva y asegurar su adecuado manejo sin afectar su función militar primaria y específica. Dicho espacio de gestión, deberá contar con una instancia que garantice la participación social.

Sumado a ello, a efectos de evitar la insularización, potenciar la superficie protegida se sugiere trabajar desde la Mesa de Coordinación Turística para la Regulación del Área Serrana del Partido de Azul, en el ante proyecto de Ley que declare “Paisaje Protegido” al área circundante a la Reserva Natural de la Defensa “Boca de las Sierras” .

### **Bibliografía**

APN. (2020). Áreas Naturales Protegidas. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/07-areas\\_naturales\\_iaa\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/07-areas_naturales_iaa_2020.pdf)

APN. (17 de 07 de 2023). Obtenido de Reservas Naturales de la Defensa: <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/reservas-naturales-de-la-defensa>

Borrini-Feyerabend, G. N. (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. Obtenido de <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-020-es.pdf>

Coordinación, M. d. (2023). Propuesta de Zonificación y Ordenamiento Territorial. Azul: Concejo Deliberante.

D'Alfonso C. - Scaramuzzino R. - Farina, E. (2011). Actualización del catálogo de la flora medicinal de las sierras de Azul (sistema de Tandilia), Provincia de Buenos Aires. *Rojasiana* 10(1), 29-53.

Degele, P. E. (2015). Academia. Obtenido de [https://www.academia.edu/27374422/Los\\_dilemas\\_del\\_patrimonio\\_en\\_%C3%A1reas\\_protegidas\\_provinciales\\_usos\\_percepciones\\_sociales\\_y\\_tensiones\\_pol%C3%A1dicas\\_en\\_la\\_Reserva\\_Natural\\_Boca\\_de\\_las\\_Sierras](https://www.academia.edu/27374422/Los_dilemas_del_patrimonio_en_%C3%A1reas_protegidas_provinciales_usos_percepciones_sociales_y_tensiones_pol%C3%A1dicas_en_la_Reserva_Natural_Boca_de_las_Sierras)

Degele, P. E. (2018). Paisaje, transformaciones y sociedad: la zona de Boca de las Sierras, Azul, Pcia. Bs. As. Argentina. Revista del Museo de La Plata, Volumen 3, Número 1; 164-182.

F. Stuart Chapin, I. C. (2009). A Framework for Understanding Change. En Principles of Ecosystem Stewardship (págs. 3-28).

Lapenta, A. (2013). Plan Particularizado de Reserva Natural Boca de la Sierras. Azul.

López Alfonsín, M. A. (2016). El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Buenos Aires: Jus Baires.

Martín, G. (2021). Ante las metas 2030 del convenio de biodiversidad. ¿Es la gobernanza de las áreas protegidas una alternativa a la gobernanza política tradicional? Revista Universitaria de Geografía, 30(2), 111-144.

Nosedá, P. (15 de 11 de 2015). La figura legal del paisaje protegido: evaluación de su eficacia a los fines de ordenamiento territorial ambiental bonaerense. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (pág. 10). Neuquén: SEDICI, UNLP, FCJyS. Obtenido de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50176/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50176/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Pastorino, L. F. (2011). Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 Provincias y en la CABA. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Pastorino, L. F. (2013). Los derechos de propiedad y su influencia en la gestión de los bienes y valores ambientales provinciales. II Congreso de Derecho Agrario Provincial. La Plata: UNLP.

Pedrotta Victoria, T. M. (2005). Reserva Natural Boca de la Sierra: desafíos para la investigación, conservación y puesta en valor de su patrimonio arqueológico. En M. G. G. Martínez, Aproximaciones Contemporáneas a la Arqueología Pampeana (págs. 479-491). Olavarría: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Priore, R. (2001, N° 31). Derecho del paisaje: La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en el Derecho internacional. Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental.

Raffo, L. y. (2003). Reserva Natural Boca de la Sierra. Estado de situación 2003. Buenos Aires: Administración de Parques Nacionales,.

## Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Requesens, E. (6 de octubre de 2011). Patrimonio Natural, biodiversidad y agriculturización en el Partido de Azul. Obtenido de UNICEN Divulga.

Subsecretaria de Minería de la Provincia de Buenos Aires. (2023). Obtenido de [https://www.gba.gob.ar/produccion/areas\\_de\\_trabajo/mineria](https://www.gba.gob.ar/produccion/areas_de_trabajo/mineria)

UNEP. (2 de 09 de 2023). Convención Objetivos Nacionales. Obtenido de Secretaria de la CBD: <https://www.cbd.int/countries/targets/?country=ar>

# Protección de la fauna silvestre y sus especies en peligro de extinción: el caso del venado de las pampas

---

**ADRIANA ANGÉLICA HERNÁNDEZ**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional La Plata

[ahernandez@mpba.gov.ar](mailto:ahernandez@mpba.gov.ar)

[adridosmil@hotmail.com](mailto:adridosmil@hotmail.com)

## Resumen

El venado de las pampas es uno de los mamíferos autóctonos más emblemáticos de la Provincia de Buenos Aires. A fines del siglo XIX se lo contaba por millares en ese territorio. También en San Luis y la provincia de La Pampa. Este ser vivo está en peligro de extinción porque existieron factores que atentaron contra la especie. En este trabajo analizo la evolución del Venado en particular, y las herramientas legales con las que contamos en la actualidad para proteger la fauna silvestre que está en extinción en la Provincia de Buenos Aires.

## Palabras clave

Venado de las Pampas, Ley 22.241, fauna silvestre, conservación, reservas naturales.

## Protection of wildlife and its endangered species: the case of the pampas deer

### Abstract

The pampas deer is one of the most emblematic native mammals of the Province of Buenos Aires. At the end of the 19th century there were thousands of them in that territory. Also in San Luis and the province of La Pampa. This living being

is in danger of extinction because there were factors that threatened the species. In this work I analyze the evolution of the Deer in particular, and the legal tools we currently have to protect the wildlife that is in extinction in the Province of Buenos Aires.

### **Keywords**

Pampas deer, Law 22.241, wildlife, conservation, natural reserves.

## **1. Introducción**

La conservación de la fauna silvestre, en especial de aquellas especies en extinción, ha sido materia de ocupación y preocupación de la comunidad científica que a principios del siglo pasado, más precisamente en 1930, advirtió que corrían peligro determinadas especies de animales tal como el Venado de las pampas, un ciervo autóctono de la Provincia de Buenos Aires.

El venado de las pampas es uno de los mamíferos autóctonos más emblemáticos de la Provincia de Buenos Aires. A fines del siglo XIX se lo contaba por millares en ese territorio. También en San Luis y la provincia de La Pampa. Este ser vivo está en peligro de extinción porque existieron factores que atentaron contra la especie. Así, el reemplazo de los pastizales naturales para tierras de cultivo y la industria ganadera, con la llegada de los alambrados, produjo la disgregación y pérdida del hábitat natural del ganado que ocupaba muchas superficies de tierra. Se necesitaban áreas naturales para la actividad productiva o bien establecer zonas limitadas. Influyeron también, pero en menor medida, el incremento del negocio agropecuario y su rentabilidad con la consiguiente de forestación y cultivo para agricultura y ganadería. Estos factores, fueron atentando contra la especie y corriendo la población del venado hacia la zona costera. También la caza con fines deportivos y de destreza, por entonces en boga, contribuyó al deterioro y matanza de especies vivas. En el período de 1860 a 1880 se mataron alrededor de 700.000 venados con fines comerciales. Y se estima en 2.000.000 lo que se perdió por la actividad de caza furtiva. Entre 1860 y 1870 se habían exportado aproximadamente 2.130.000 cueros de venados. A partir de la década del 30 comienzan a levantarse voces para proteger este animal silvestre frente a la caza indiscriminada. (Quelas, año 2020)

En la década del 60, esa preocupación se plasmó en normas y reglamentos tendientes a cuidar la preservación de la especie buscando terrenos aptos para proteger la conservación y reproducción y evitar el avance de la caza. Se crea así la Reserva natural Bahía de Samborombón, donde habitan unos 150 ciervos. Esta especie habitaba la Provincia de Buenos Aires en toda su extensión en los años 1880 y siguientes, la literatura de la época y luego las imágenes y dibujos pueden dar fe de esto. Luego, el avance de la urbanización, la tala de árboles, el incremento de la caza y persecución de animales hizo que estos se extinguieran, o buscaran nuevas zonas para subsistir. Surge así la necesidad de buscar áreas protegidas donde preservar estos seres vivos.

## **2. La preservación de la fauna silvestre. Su protección legal**

### **2.1. Antecedentes e historia de la normativa que crea zonas de preservación y cuidado para preservar la especie.**

Existe un concreto peligro de que el Venado de Las Pampas desaparezca. Cada vez son menos los ejemplares que existen en la Provincia de Buenos Aires. Por esta razón, se dicta la normativa que crea la reserva. Lo hace en la zona sureste de la Provincia, descuidando la zona sur del río Salado donde según el relato de parroquianos del lugar aún se pueden ver estos animales recorriendo las llanuras de la extensa Provincia de Buenos Aires. Es la normativa aplicable la que establece la creación de zonas, de reservas naturales para evitar la extinción. Paralelamente a ello, se trabaja en la reproducción de estas especies, fomentando que habiten en suelos aptos y se alimenten correctamente.

### **2.2 La norma como herramienta de protección**

Algunos intentos de herramientas normativas para preservar el Venado de las Pampas. Se crearon zonas protegidas en territorio de la Provincia de Buenos Aires: Bahía Samborombón, Rincón de Ajo, Parque Nacional Campos del Tuyú y Parque Costero del Sur (para proteger los humedales donde habita el Venado de las Pampas). Algunas nacionales y otras provinciales donde habitan alrededor de 150 ciervos autóctonos. El Venado es la razón de ser de estas reservas que se crearon para preservar esta especie.

“En enero de 1969 Juan José Bianchini realizaba observaciones en la Estancia La Corona y solicitaba, el 31 de mayo de ese mismo año, la instalación de un puesto observatorio en Rincón Grande y otro en La Corona, más un campamento base en la Tapera de Moya en el Tuyú, para observar el comportamiento de los venados en cautiverio y en libertad, observaciones que tenían interés científico y eran aplicadas para especies en cautiverio. El objetivo de las salidas al campo era determinar cuáles eran los factores limitantes para la pauperización de las poblaciones de venados de Bahía Samborombón” (Quelas, 2020).

En un informe de 1973 del Departamento de Investigaciones de la Dirección de Conservación de la Fauna para el control de gestión de la Estancia La Corona se solicitaba la prohibición de cazar en el sector costero de Bahía Samborombón ya que éste era el hábitat del venado de las pampas y de otras especies de fauna autóctona y zona de nidificación de aves. La ley provincial nro. 4621 promulgada el 24 de noviembre de 1937 declara de utilidad pública los talones de los partidos de Magdalena, Castelli, Dolores, General Conesa y General Madariaga con el fin de instaurar Reservas naturales y /o Parques provinciales. Considerando la importancia biológica, educativa y estética de esos ambientes (Quelas, 2020).

El 9 de mayo de 1979 se firmaba entre El Tuyu SAIG y Fundación Vida Silvestre Argentina un contrato de comodato mediante el cual el primero cedía al segundo el potrero denominado Rincón Grande, de aproximadamente 3000 hectáreas donde existía población estable de venado de las pampas. El objetivo era asegurar la protección y conservación de la flora y fauna del potrero, en especial, la de *Ozotoceros bezonarticus celer*, dándole categoría de reserva natural privada de vida silvestre y disponiendo al guarda parque Mario Beade y un vehículo para operar en la zona creando la Reserva Campos del Tuyu que comprendía aproximadamente 3040 hectáreas. (Quelas, 2020)

El 26 de setiembre de 1988 por decreto número 4973 se crea Rincón de Ajó como “Reserva Natural Integral de acceso restringido”. La finalidad era crear una reserva natural integral en contacto con el ecosistema natural. Una especie no existe por sí misma, existe en el medio ambiente donde también habitan otros

seres animales vivos y plantas, vegetación del lugar. Comprendía 2311 hectáreas de tierras fiscales cerca de la reserva Campos del Tuyú.

El 27 de junio de 1987 el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires firma el decreto número 6276 que incorpora al dominio provincial la extensión de tierras denominada Rincón de Ajó del Partido de General Lavalle de una superficie de 2311 hectáreas y fracción con la finalidad de crear una Reserva Natural Integral. (Quelas, 2020)

La declaración de la reserva Bahía Samborombon por el decreto 1193 se produce el 29 de setiembre de 1982 como “Reserva Natural Integral con Acceso Restringido”. Tenía 9300 hectáreas en el área norte de distribución del venado y era administrada por la Dirección de Administración de Recursos naturales del Ministerio de Asuntos Agrarios. Una tercera reserva está en consideración de las autoridades. Comprendía 2300 hectáreas de tierras fiscales cerca de la reserva Campos del Tuyú.

El 27 de junio de 1987 el Gobernador de la Provincia de Bs. As. firma el Decreto nro. 6276 que incorporaba al dominio provincial la extensión de tierras denominada Rincón de Ajó del Partido de General Lavalle de una superficie de 2311 hectáreas y fracción con la finalidad de crear una Reserva Natural Integral. (Quelas, 2020)

El Decreto nro. 4973 del 26 de setiembre de 1988 creaba la reserva natural integral con acceso restringido a Rincón de Ajó y la pone a cargo del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Tenía por objetivo evitar la extinción del Ciervo o Venado de las Pampas. Se crea un plan estratégico para la conservación de Bahía Samborombon que proponía medidas para la conservación del medio y los recursos naturales de la zona costera y se recibían denuncias sobre cazadores furtivos en el área. Se realiza censo aéreo en 1988. (Quelas, 2020)

El Decreto nro. 7913, firmado el 29 de noviembre de 1984 declaraba Monumento Nacional al Venado de las Pampas, que implica un reconocimiento a la especie.

El 26 de abril de 1990 se sancionó la Ley 10.907 de Reservas y Parques naturales que entró en vigencia el 7 de junio de ese año. El decreto nro. 218 aborda temas como la investigación científica dentro de las reservas naturales,

manipulación de ejemplares y muestras, regulación del público y turistas que visitan las áreas protegidas, aspectos relativos a la pesca dentro de las reservas que tengan cuerpos de agua, reservas municipales y privadas, entre otros. (Quelas, 2020)

El 12 de octubre de 1995 se sancionaba la ley provincial nro. 11.689 que declaraba Monumento Natural provincial al Venado de las Pampas fundamentada en evitar el retroceso en número y extinción de los animales vivos de venado existentes en Bahía Samboronbon en la Provincia de Buenos Aires.

El 24 de enero de 1997 se declaró sitio Ramsar a Bahía Samborombón. El 3 de setiembre de 1997 se firma el decreto provincial nro. 2846/97 donde se declaraba la veda total y permanente para caza del venado a la zona comprendida entre la intersección de las rutas provinciales nro. 36 y 11, San Clemente del Tuyú y la costa de Bahía Samborombon. El decreto establecía criterios a seguir en diferentes situaciones que involucraban al venado de las pampas, como el destino de animales capturados vivos y de animales muertos o sus despojos. (Quelas, 2020)

El 29 de octubre de 1997 se promulga la ley 12016 que declaraba “Reserva Bahía Samborombon” y “De Ajó”, como así también el Refugio de Vida Silvestre en parte del territorio de los partidos de Magdalena, Punta Indio, Chascomús, Castelli, Tordillo, Dolores, General Lavalle y De la Costa.

El 4 de junio de 2009 se dicta la Ley nacional 26.499 que transformo las 3040 hectáreas donadas por la Fundación Vida Silvestre en el primer parque nacional enclavado en la Provincia de Buenos Aires. Uno de los objetivos prioritarios del Parque Nacional Campos del Tuyu es la conservación del venado de las pampas.

El 2 de marzo de 2011 se sancionaba la resolución de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que aprobaba el Plan Nacional de Conservación del Venado de las Pampas. Comprendía aspectos biológicos, legales e históricos del manejo de la especie.

El 5 y 6 de junio de 2013 se lanzó el Plan Provincial para la conservación del Venado de las Pampas.

El 4 de mayo de 2017 se realizó el Encuentro Taller Implementación del Plan Nacional para la Conservación del Venado de las Pampas en Argentina en el

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Tuvo por objetivo evaluar la implementación del Plan Nacional para la Conservación del Venado de las Pampas.

### **2.3 Estructura social y usos históricos**

Algunos autores sostienen que el venado de las pampas vive en pequeños grupos que rara vez exceden de 5 o 6 animales, aunque otros hablan de manadas de hasta 200 ejemplares, con grupos más comunes de 15 a 30 individuos. La relación de sexos indica un pequeño predominio de las hembras sobre los machos, aunque dicha diferencia podría deberse a la caza u otros factores de mortalidad diferencial por sexo.

El venado era utilizado por los pueblos indígenas como fuente de alimento. Generalmente cazaban a las hembras (gamas), ya que la carne de los machos es de sabor fuerte y poco agradable. Se utilizaba el cuero para la construcción de tiendas y vestimentas. Dada la gran demanda de cueros para exportación del siglo XVIII, el venado fue explotado con intensidad, junto con el ganado cimarrón: se estima que entre 1860 y 1870 se habrían exportado alrededor de 2.000.000 de cueros. Luego, a principios del siglo XX, el venado es utilizado furtivamente, como trofeo de caza mayor. Por eso se dicta legislación nacional que sanciona la caza de estas especies.

### **2.4 Medidas tomadas en otras provincias**

En la provincia de San Luis, el Decreto 3860 (1978) prohibió "la caza y/o captura del venado, la modificación de su hábitat, el acosamiento, persecución, tenencia, tránsito y/o comercialización de sus despojos y/o elementos elaborados con éstos". En 1987 se sancionó la ley 4778 declarando al venado de interés público provincial. El contenido de esta norma fue ratificado en el marco de la Ley de Revisión 5382, en la que consta con el n° IX0311- 2004 (5499 "R"). Normas que encuentran sobrada justificación por tratarse del ciervo más amenazado del continente, de acuerdo con la Unión internacional para la conservación de la Naturaleza (UICN) (Sosa Araujo, 2006).

En 1997 se firmó un convenio entre el gobierno de la provincia de San Luis y el gobierno nacional para la creación de un Parque nacional de 30.000 ha, una Reserva nacional de 30.000 ha y una Reserva provincial de 70.000 ha, proyecto no concretado hasta el momento. El gobierno provincial dispuso un plan

de manejo para asegurar la supervivencia del venado de las pampas y la conservación de su hábitat, así como acciones orientadas al estudio y reproducción en cautiverio de la especie. (Sosa Araujo, 2006)

### **3. Análisis de la normativa vigente para preservar el Venado de las Pampas**

El legislador provincial también se preocupó de nombrar en el Código Rural y leyes provinciales la protección de esta especie.

La Constitución Nacional en la reforma de 1994 consagra al derecho al ambiente como derecho constitucional habilitando la protección jurídica por medio de amparos. También se establecen presupuestos mínimos ambientales. Si bien estos no aluden específicamente a la protección de la fauna silvestre contienen directivas concretas para la preservación de su hábitat natural. También se protege al ecosistema, la atmósfera y el ambiente natural libre de tóxicos y sustancias contaminantes, lo que tiene una relación directa con la salud y condiciones básicas de vida de la especie en condiciones naturales óptimas.

En la década de 1990 a 2000 se dictan leyes tanto nacionales como provinciales y reglamentaciones sobre el tema. La mayoría de la legislación es de carácter privado o mixto pero también existe normativa tendiente a sancionar a aquel que se introduce en un predio a cazar este tipo de animales.

La Ley 22.421 de Conservación de la fauna, en su exposición de motivos, declara de interés público la fauna silvestre que temporal o permanentemente habita el territorio de la República, así como su protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional. Define esta ley que se entiende por fauna silvestre: 1) Los animales que viven libres e independientes del hombre, en ambientes naturales o artificiales; 2) Los bravíos o salvajes que viven bajo control del hombre, en cautividad o o situación similar; 3) Los originalmente domésticos que, por cualquier circunstancia, vuelven a la vida salvaje convirtiéndose en cimarrones. La ley, si bien no lo dice expresamente, establecería una serie de lineamientos básicos para la conservación y el manejo de la fauna, estableciendo sanciones penales a quién atenta contra la misma. No contiene normativa sobre pesca la cual en cuanto a preservación de animales vivos queda a cargo de la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos.

En el año 2015 se reforma el Código Civil y Comercial, no trata específicamente el tema de la preservación de la fauna autóctona, pero contiene herramientas jurídicas nuevas y novedosas que pueden ser utilizadas para proteger la especie y su conservación, tal como los nuevos contratos civiles y comerciales que allí se plasman y la consagración de derechos ambientales, si bien no en forma directa, nombrados y legislados en capítulos que aluden a la preservación del ambiente, la preservación de las condiciones naturales y el resguardo que debemos tener ante la fauna y flora autóctona, protegiendo la propiedad privada pero marcando un límite al avance dañino y contaminante sobre la naturaleza.

La Ley 22.241 frenó la caza indiscriminada por cuanto todo aquel que se encuentra cazando en un predio sin autorización de su dueño es detenido y pasible de pena. De hecho la aplicación de la ley 22421 es de actual aplicación en los campos de la Provincia de Buenos Aires conforme a la normativa vigente que permite aprehender a aquel que es sorprendido cazando y conlleva penas elevadas. Así, la normativa dice que los habitantes de la Nación tienen el deber de proteger la fauna silvestre, conforme a los reglamentos que para su conservación y manejo dicten las autoridades de aplicación. Cuando el cumplimiento de este deber causare perjuicios, fehacientemente comprobados, los mismos deberán ser indemnizados por la vía administrativa, por el Estado Nacional o los provinciales en sus respectivas jurisdicciones, de conformidad con las disposiciones que dictarán al efecto las autoridades de aplicación. Esta ley que es muy completa y contiene aspectos de derecho público y privado, integra el Código Penal Argentino y cómo tal las legislaciones provinciales regulan el procedimiento a seguir, en el caso, me permito decir, muy a criterio discrecional de los Fiscales, en cuanto a la persecución de la acción penal y el cumplimiento de la ley, en algunos distritos prácticamente ignorada y en otros con ciudadanos privados de libertad por haber ido a cazar a un predio.

Entiendo que es la implementación lo que hace al éxito y vigencia de una ley. Así el artículo 19 impone a las provincias adoptar medidas para promover la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre. Fomenta a crear reservas, santuarios, o criaderos de fauna silvestre autóctona con fines de conservación, cotos cine géticos oficiales y privados, jardines zoológicos y

reservas de fauna con fines deportivos, culturales y/o recreativos turísticos, que podrán tener propósito de lucro. La crianza en cautividad de especies silvestres, con fines de explotación económica también se encuentra contemplada por esta ley. Fue Sancionada el 5 de marzo de 1981, con Publicación en el Boletín Oficial el día 12 de marzo, 1981 bajo el Número: 24626. Es una ley

de derecho público, que integra el Código Penal Argentino estableciendo penas tendientes a desalentar y prohibir la caza de animales vivos en territorios privados. Entiendo que su normativa también implicancia en el derecho privado de nuestro país, particularmente la normativa del Código Civil y su legislación complementaria a partir del año 2015. Especial mención hace de la fauna silvestre autóctona que se halle en peligro de extinción o en grave retroceso numérico. En ese caso, pone en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional deberá adoptar medidas de emergencia a fin de asegurar su repoblación y perpetuación con la colaboración de las provincias.

Es la Nación quién maneja el presupuesto, pero son las Provincias las que deben crear lugares para que estas especies se preserven. “Así, el artículo 41 de la Constitución Nacional no ha venido a alterar el poder de policía local, antes bien lo ratifica. Las provincias y los municipios en los límites de las constituciones provinciales se han reservado todos los poderes no delegados y la delegación efectuada a través del tercer párrafo del art. 41 de la Constitución nacional fue acotada al dictado de presupuestos mínimos de protección ambiental (umbrales mínimos), sin que los mismos puedan alterar las jurisdicciones locales”. (Morales Lamberti, Alicia, 2008)

Normas de derecho Público: El ataque a la fauna silvestre como delito (ley 22.421).

Esta ley establece penas privativas de libertad para quién ataque la fauna silvestre. Indica que: “Será reprimido con prisión de un (1) mes a un (1) año y con inhabilitación especial de hasta tres (3) años, el que cazare animales de la fauna silvestre en campo ajeno sin autorización (Artículo 16, inciso a).

En el artículo 25, tipifica la conducta de quién cazare animales de la fauna silvestre cuya captura o comercialización estén prohibidas o vedadas por la autoridad jurisdiccional de aplicación reprimiendo la misma con penas de con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta

cinco (5) años. Establece como agravante si el hecho se cometiere de modo organizado o con el concurso de tres (3) o más personas o con armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

Esta ley establece penas de prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años para aquel que cazare animales de la fauna silvestre utilizando armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

Importancia de una normativa de derecho público nacional aplicable al tema con sanciones específicas para quién realiza acciones tipificadas en la misma. Si bien la fauna existente es escasa y está controlada, no se descarta que existan más ejemplares en la Provincia de Buenos Aires vivos y no declarados correctamente por sus dueños, lo que impide su contralor.

La sanción penal desalienta la caza de animales silvestres y ayuda a la conservación de la especie. Estas sanciones penales están previstas en la ley 22.240 que incluye al Venado de las pampas. Esta ley integra el Código Penal Argentino. Establece sanciones penales, incluso al que colabora con la caza y no sólo al que la realiza. Así, la normativa sanciona con penas al que a sabiendas transportare, almacenare, comprare, vendiere, industrializare o de cualquier modo pusiere en el comercio piezas, productos o subproductos provenientes de la caza furtiva o las acciones tendientes a esta. Castiga así, a quién colabora en el ataque directo a la integridad y preservación de especies protegidas, entre las que se encuentra el Venado de las Pampas. La ley no lo dice expresamente por lo cual, queda a criterio de interpretación de quién aplica la norma, en el caso la ley 22.240. En Provincia de Buenos Aires, se aplica esta ley para la protección de las especies, tal como el Venado y se aplica también el Código Rural que establece un régimen de infracciones. La aplicación entre el sistema de infracciones y el penal presenta conflictos interpretativos y queda en forma muy discrecional del fiscal que cuenta con el ejercicio de la acción penal o del Juez de Garantías, aplicar una u otra norma. En los últimos años hay una mirada más protectora y más ambientalista, a partir de que la Carta Magna le encarga el cuidado del ambiente entre sus funciones esenciales, siendo función de cada provincia también proteger y cuidar el medio en que sus habitantes viven.

El Derecho Ambiental es una nueva rama del derecho con una concepción transnacional, interdisciplinaria del mismo. Podemos decir, siguiendo al Profesor Pigretti, que el Derecho ambiental (analizando la cuestión de ambiente) presenta problemas absolutamente novedosos y de una extraña complejidad. Lo ambiental tiene una visión integradora, que resumimos en el lema pensar en global, actuar en local. Siguiendo también a Pigretti, el derecho ambiental cuida y protege la biosfera (espacio en el cual se desarrolla la vida en el planeta), es más, este autor habla de derecho de la biósfera. (Pastorino, 2008).

Hablamos así de vida y de todos los seres que habitan nuestro planeta entre los cuales están los humanos y los seres vivos no humanos, algunos en peligro de extinción como la especie que hoy no convoca, de allí la necesidad de dictar normas y decretos para su protección. Y establecer correctas políticas públicas tanto en el ámbito nacional como provincial. “Resulta claro que la Nación no puede atribuirse jurisdicción exclusiva en materia ambiental, basándose en la cláusula de comercio, ya que en virtud del art. 41 de la Constitución Nacional tiene vedado el ejercicio de otra forma de jurisdicción que no sea la legislativa y en forma limitada al dictado de presupuestos mínimos. Este criterio restrictivo ha sido señalado, teniendo en cuenta que los aspectos ambientales deberán estar siempre en estrecha y directa relación con la necesidad de regular el comercio o el transporte, y no servir de pretexto para desvirtuar o “sortear” las atribuciones locales”. (Morales Lamberti, 2003, p. 195 y 196).

En los supuestos de ejercicio de poderes y facultades concurrentes, no resulta aplicable el principio de supremacía como único criterio dirimente, por cuanto conforme a nuestro régimen de Estado Federal los mismos están sujetos con prevalencia al principio de coordinación en su ejercicio y en materia ambiental, lo que existe es una gestión concurrente en jurisdicción propia, fundada en poderes propios. La posibilidad de que la Nación detente una jurisdicción exclusiva en materia ambiental por la vía de su vinculación al comercio y al transporte interprovincial arroja dos posibles respuestas. Si la respuesta es positiva, se estaría ante la posibilidad cierta de que ocurra un vaciamiento de las potestades reservadas a las autoridades locales. Por el contrario, si la respuesta es negativa, la Nación no podrá

recurrir a la cláusula de comercio para atribuirse jurisdicción en aspectos ambientales vinculados con el comercio y el transporte interprovincial, entendiendo que las cuestiones ambientales poseen una base competencial propia que excluye la jurisdicción nacional exclusiva. (Miranda, 2000).

#### 4. Propuestas y herramientas legislativas

En la Provincia de Buenos Aires se requieren más zonas de preservación para la fauna silvestre en extinción. Con herramientas legales se tendría que propiciar tomar terrenos fiscales aptos para la conservación de la vida animal.

Existe en la actualidad un espacio de regulación ya que desde la reforma constitucional de 1994, vía artículo 124, los recursos naturales son de dominio originario de las provincias. Por lo tanto, en paralelo a la regulación nacional, cada provincia dispone de normativa local para la materia, ya sea adhiriendo a la ley 22.421 o con normativa propia. En un futuro, la norma provincial no será ni de adhesión normativa propia de fauna sino complementaria de la ley de PMPA en la materia. Deberá entonces disponer de niveles de producción similares o mayores a los nacionales para su espacio específico. Cuando nos referimos a la regulación de la fauna en una futura ley de PMPA para la fauna desde nuestro sistema de competencias ambientales complementarias entre nación y provincias (tercer párrafo art. 41 CN) debemos pensar en una ley de fauna o biodiversidad que podría contener normas de fondo, normas federales y PMPA. De las primeras pensemos en el régimen público de animales salvajes (derecho civil), delitos relacionados a la fauna (derecho penal) o conductas relacionadas al comercio de especies (derecho comercial), de las segundas, normativa sobre fauna en los Parques Nacionales y establecimientos de utilidad nacional, finalmente una tercera especie, un procedimiento de evaluación de impacto ambiental específico o un apartado para las evaluaciones de proyectos con posible impacto sobre la fauna, ordenamiento ambiental del territorio expresado mediante el mecanismo de los programas de gestión o conservación de la fauna

silvestre, con pautas mínimas y listado de especies amenazadas. (Esain, 2016).

Entre estas especies de seres vivientes, incluiríamos al Venado de las pampas cuya preservación requiere un inminente interés y accionar del Estado Nacional y provincial. Las provincias están en mayor condición de crear áreas naturales de protección de la especie que la Nación. Esto se puede hacer en tierras públicas provinciales o utilizando herramientas jurídicas que nos proporciona nuestra legislación y establecer permisos o comodatos para aquellos que aún conservan especies y las tienen declaradas. El venado es una especie que habita con el hombre, y, como tal hay que preservarlo buscando soluciones con las herramientas jurídicas que nos proporciona el Código Civil y Comercial. “E. Pigretti ve en el derecho ambiental un desafío que replantea la relación del hombre con la naturaleza, como asimismo la relación del hombre con el grupo social, que aún no tiene recepción adecuada del derecho, aunque está en juego en la cuestión el derecho a la vida y la integridad personal” (Goldenberg y Cafferatta, 2001)

De lo expuesto se desprende que, mayor compromiso y políticas públicas ayudarían a la protección de las especies vivientes en peligro de extinción. La normativa existe y en base a ella nuestros Tribunales han aplicado multas<sup>1</sup>. En materia penal, la Ley 22.241 tipifica como delito el ataque a una especie viva en extinción, y agrava la pena a imponer. Esta ley nacional co habita con la legislación provincial que establece sanciones y la describe como una infracción. Queda a criterio del Juzgador determinar si el infractor está cometiendo un delito o una simple infracción y aplicar en su caso lo que la normativa prevee. Mientras tanto, las zonas de protección naturales, las reservas protegen las pocas especies vivas que aún existen registradas. En las llanuras de la provincia de Buenos Aires cuando recorremos el interior, algún ciervo aparece correteando por sus llanuras proporcionándole belleza natural al ambiente. El venado existe y no siempre está registrado. Muchas veces corre por la llanura sin dueño, otras, es parte de una tradición familiar oculta, con intenciones egoístas pero no necesariamente

---

<sup>1</sup> Poder Judicial de la Nación. CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV4927/2022 “EIFFEL, CHRISTIAN ANDRES c/ EN-M AMBIENTE Y DESAROLLO SOSTENIBLE (EX 77018221/19) s/CONSERVACION DE LA FAUNA - LEY 22421 - ART 29. Buenos Aires, agosto de 2022.

delictiva. Muchas veces el chacarero desconoce la normativa o convive con las especies naturales del sistema sin fines de apropiación. En todos los casos, ahí está el Venado en nuestro suelo, mejorando la belleza natural del ambiente. Por eso, hay que protegerlo.

### 5. Conclusiones

El Venado de las pampas es una especie autóctona existente en la Provincia de Buenos Aires que está en peligro de extinción. Existe normativa provincial y nacional, pero es insuficiente. Su preservación nos invita al desafío de cuidar aquello que aún existe en nuestra naturaleza. Esto implica compromiso ciudadano con el ambiente y con la vida misma, porque su cuidado hace al de todos. Si queremos vivir y respirar digna y sanamente, el entorno natural debe ser no sólo puro, sino también bello y autóctono. Esto requiere el permanente intercambio con otras especies y una legislación que la resguarde y proteja. Y jueces que apliquen las normas o bien sanciones o multas establecidas ante el incumplimiento.

### Bibliografía

- Esain, J.A. (2016). Régimen Jurídico de la fauna en la Argentina. Publicado en RD Amb. 487077 2016, 131. Thomson Reuters.
- Goldenberg, I. H., Cafferatta, N. A. (2001). *Daño Ambiental. Problemática de su determinación causal*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Miranda, M. A. (2000). Federalismo y poder de policía en materia de sanidad agro alimentaria. La Ley. A. 890.
- Morales Lamberti, A. (2008). Agroquímicos y Poder de Policía Ambiental en *Revista del VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario*. Nova Tesis. Editorial jurídica. Rosario.
- Morales Lamberti, A. Cuestiones Agroambientales. Derecho Agrario. Nova Tesis. Editorial jurídica.
- Pastorino, L. (2008) en *Revista del VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario*. Nova Tesis.

Quelas Marco Andrés. (2020). *El venado de las Pampas. Una historia de conservación en la provincia de Buenos Aires*. Editorial Mazzini Editores. Buenos Aires.

Sosa Araujo, citado en EL VENADO DE LAS PAMPAS, Giulietti, J.D. y Veneciano, J. H.. 2005.. Informativo Rural, E.E.A. INTA San Luis. INTA San Luis.  
[www.produccion-animal.com.ar](http://www.produccion-animal.com.ar)

## ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

---

## **Jurisprudencia provincial santafesina en materia de Trabajo Agrario.**

### **Interpretación del Art. 21 de la Ley 26.727**

---

**CANDELA POWELL**

Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Rosario  
cpowell@justiciasantafe.gov.ar

#### **Resumen**

Se repasan los conceptos más sobresalientes en materia de modalidades laborales agrarias, haciendo especial hincapié en el trabajador permanente de prestación discontinua. Se analiza la indemnización por daños y perjuicios del derecho común prevista por el artículo 21 de la ley 26.727 a la luz de los últimos fallos dictados por el Supremo Tribunal Santafesino.

#### **Palabras clave**

Derecho laboral agrario, trabajador permanente de prestación discontinua, indemnizaciones ante el distracto laboral, indemnización por daños y perjuicios del derecho común, jurisprudencia relevante de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe.

#### **Provincial jurisprudence of Santa Fe in the field of Agricultural labor. Interpretation of Art. 21 of Law 26.727**

#### **Abstract**

The most notable concepts regarding agricultural labor modalities are reviewed, with special emphasis on the permanent worker with discontinuous provision. The compensation for damages and losses under common law, as provided by Article 21 of Law 26.727, is analyzed in the light of the recent judgments issued by the Supreme Court of Santa Fe.

#### **Keywords**

Agricultural labor law, permanent worker with discontinuous provision,

compensation in case of employment termination, compensation for damages and losses under common law, relevant jurisprudence from the Supreme Court of Justice of the Province of Santa Fe.

## **1. Introducción**

El 28 de diciembre del año 2011 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N° 26.727 que instaló en nuestro país un nuevo régimen en materia de trabajo agrario dejando atrás a la Ley N° 22.248 que regía hasta ese momento.

Este cambio tuvo como característica sobresaliente la "desagrarización" de la materia tratada, un cambio en el espíritu de la norma que se ve reflejado por una parte en las remisiones que la propia ley hace al régimen general de la Ley N° 20.744 y por otra, en el orden de prelación normativo que se ve plasmado en el artículo 2° de la misma.

Así, para resolver una cuestión que se suscita en materia de derecho laboral agrario se deberá acudir en primer lugar a la letra expresa de la norma y, en caso de no estar regulada la situación bajo análisis, se deberá acudir al texto de la Ley de Contrato de Trabajo, N° 20.744. Quedan por debajo del régimen general, todas las normas especiales propias de la materia laboral agraria, particularmente los convenios y acuerdos colectivos de trabajo que se celebren y las resoluciones que dicta la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA).

Pero la ley avanzó en la "despersonalización" del derecho laboral agrario e incluso generó una "deslaborización", si se me permite el término inventado, pero claramente clarificador en sus alcances. Un ejemplo de este extremo es la figura que hoy ocupará nuestro análisis y refiere a la indemnización por daños y perjuicios a la que el trabajador permanente de prestación discontinua tendrá derecho cuando ocurriese su despido sin justa causa "pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada en los que estuviere prestando servicios". Se trata, de una figura conflictiva y un tanto confusa por lo que ya, desde su nacimiento, la doctrina intuyó que traería problemas en su aplicación.

El paso del tiempo, estando próximos a cumplir doce años de su vigencia, ha permitido que estos supuestos sean tratados judicialmente llegando incluso a expedirse la Corte provincial santafesina sobre algunos de sus aspectos.

Se procurará analizar algunas situaciones en concreto en relación a esta

figura a través de la jurisprudencia sentada por el supremo tribunal santafesino.

## 2. Las modalidades laborales

A modo introductorio se señala que en el régimen de la Ley N°22.248 teníamos dos figuras principales: el trabajador permanente y el trabajador no permanente. Esta última categoría era la que contemplaba el trabajo de temporada, el típico trabajador de cosecha, y que tenía la particularidad de comenzar y terminar cada día. No generaba un derecho en expectativa a trabajar una cantidad determinada de días, sino que se amoldaba estrictamente a las necesidades laborales de ese momento en particular.

Si bien esta figura no desaparece, se introduce una categoría intermedia, con características especialísimas como refrescaremos a continuación.

Encontramos ahora en un extremo al trabajador permanente de prestación continua, que se identifica con su antecesor y que abarca a aquellos trabajadores que prestan servicio durante todo el año, de manera constante – "todo el tiempo"- tal cual se desprende de su nombre.

En el otro extremo, encontramos a un "primo hermano" del no permanente del régimen de la Ley N°22.248 y que se denomina ahora "trabajador temporario". Le otorgamos una relación de parentesco y no de asimilación ya que, de conformidad al artículo 18 de la ley N°26.727, ese estatus se conserva en tanto y en cuanto el trabajador no caiga, no "mute" a la categoría de "Trabajador Permanente de prestación discontinua": categoría inexistente hasta esta ley, y que difiere de la del trabajador temporario, básica y principalmente por el hecho de "reincidir" en la tarea.

Como se observa a simple vista, la categorización es complicada y a medida que se avanza en las figuras y se profundizan sus especiales características, se complejiza un poco más.

A modo de resumen, las categorías de trabajadores rurales en el sistema vigente son:

- El trabajador permanente de prestación continua: de él se ocupan los artículos 16 y 22 de la ley N° 26.727;
- El trabajador permanente de prestación discontinua, desarrollado en los artículos 18 y 21;

- El trabajador temporario, al que ubicamos en los artículos 17 y 20 de la ley.
- El trabajo por equipo o cuadrilla familiar, sólo en el artículo 19.

Para conceptualizar al trabajador permanente de prestación discontinua, que es el que ocupará nuestro estudio, tenemos que partir desde su antecesor necesario, el llamado “trabajador temporario”, ex “no permanente”. Conforme lo dispone el artículo 17 de la ley, es aquel que se origina en “necesidades de la explotación de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agrícola, pecuaria, forestal o de las restantes actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, así como también, las que se realizaren en ferias y remates de hacienda” Encuadra dentro de esta figura además, conforme reza su segundo párrafo, a aquellos que se contrate para realizar “tareas ocasionales, accidentales o supletorias”. La principal distinción con su antecesor, surge – como adelantamos – como consecuencia de la creación de otra categoría, el trabajador permanente de prestación discontinua cuya conceptualización se encuentra en el artículo 18 de la Ley N°26.727.

La ley estipula que nos encontraremos ante esta figura cuando un trabajador temporario sea contratado:

- a) por un mismo empleador
- b) en más de una ocasión
- c) y de manera consecutiva,
- d) para la realización de tareas de carácter cíclico o estacional o demás supuestos previstos en el primer párrafo del artículo 17.

Nótese que la ley lo circunscribe al primer párrafo del artículo 17, es decir sólo “transmuta”, el trabajador permanente contratado para “necesidades de la explotación de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agrícola, pecuaria, forestal o de las restantes actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, así como también, las que se realizaren en ferias y remates de hacienda”.

Con lo cual, podemos sostener que el único temporario que va a conservar su carácter de tal con el correr de las contrataciones será aquel que realice las tareas del segundo párrafo, “tareas ocasionales, accidentales o supletorias”.

Debe ponerse de resalto la ley le otorga derechos a este trabajador desde la primera contratación, con lo cual, puede decirse que un trabajador que nace

temporario muta, por el sólo hecho de volver a ser contratado por el mismo empleador y de manera consecutiva, en un trabajador permanente, aunque de prestación discontinua.

Durante la primera contratación, el empleado fue dado de alta como temporario, y si se lo vuelve a contratar, en una segunda temporada, pasa a ser permanente de prestación discontinua. Esto genera por un lado una obligación de volver a contratarlo para una tercera temporada y las sucesivas; y, por otro, declarar administrativamente y frente a los organismos fiscales, una antigüedad que sumará el tiempo de prestación efectiva realizada por el empleado en la primera temporada, es decir, el tiempo en que la relación fue temporaria.

Ejemplo claro de esta relación, es un empleado contratado para la cosecha de maíz, que es nuevamente contratado para la cosecha de maíz en el año agrícola siguiente. La norma refiere a que se vuelva a contratar “para la realización de tareas de carácter cíclico o estacional”, no dice que debe volver a contratarse para la misma tarea de carácter cíclico o estacional. Debe tenerse en cuenta que esta pequeña diferencia, hace que puedan quedar incluidos más supuestos en la figura. En el mismo ejemplo dado, si un trabajador es contratado para la cosecha de maíz en marzo y luego para la cosecha de soja en mayo, ambas tareas son de tipo “cíclicas o estacionales”, con lo cual cabría interpretar que a partir de la cosecha de soja el sujeto mutó en permanente de prestación discontinua. ¿Cuándo debería volver a convocarlo? Pensemos que en el ejemplo anterior el productor hace maíz soja y trigo. ¿Debo llamarlo para la cosecha de trigo en noviembre? La verdad, no queda claro. Lo lógico sería que le asista derecho al trabajador a repetir las temporadas en las que trabajó, esto es, cosechas de maíz y soja. Considero ajeno al criterio de justicia imponerle al productor llamar al trabajador para todas las sucesivas cosechas de los cultivos que realice, ya que puede que no necesite un trabajador extra.

Desde ya, y como se intuye fácilmente, las dudas en relación a esta figura son abundantes, pero no nos ocuparemos de todas ellas por escapar al objeto de estudio de esta presentación.

### **3. El artículo 21 y la indemnización por Daños y Perjuicios**

Reza el artículo 21 de la ley 26.727:

*"El despido sin justa causa del trabajador permanente discontinuo, pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada en los que estuviere prestando servicios, dará derecho al trabajador, además de las indemnizaciones previstas en el Título XII de la ley 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias o las que en el futuro las reemplacen, a la de daños y perjuicios provenientes del derecho común, la que se fijará en función directa con los que justifique haber sufrido quien los alegue o los que, a falta de demostración, fije el juez o tribunal prudencialmente, por la sola ruptura anticipada del contrato. La antigüedad se computará en función de los períodos efectivamente trabajados.*

*En los casos del párrafo primero de este artículo, si el tiempo que faltare para cumplir el plazo del contrato fuese igual o superior al que corresponda al de preaviso, el reconocimiento de la indemnización por daño suplirá al que corresponde por omisión de éste, si el monto reconocido fuese también igual o superior a los salarios del mismo."*

El artículo 21 de la 26.727 es el que estipula el régimen y dispone que, en caso de despido sin justa causa, pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada en los que estuviere prestando servicios, darán derecho al trabajador a:

- Las indemnizaciones previstas por en el Título XII de la ley 20.744, más,
- Las derivadas de daños y perjuicios del derecho común.

Para fijar el monto de la indemnización de daños se tendrá en cuenta:

- Los daños que justifique haber sufrido quien los alegue o,
- A falta de demostración, los que fije el juez por la sola interrupción anticipada del contrato.

Debe ponerse de resalto que el legislador no fue realmente original en la redacción de este artículo ya que luce evidente que toma el molde del régimen general, cuando regula las indemnizaciones que le corresponden al trabajador de temporada y al trabajador contratado a plazo fijo. Nuestro artículo 21 copia y fusiona ambos textos en su parte pertinente.

Debe resaltarse que la inteligencia de la Ley 20.744, responde a otra realidad y abarca otras modalidades distintas a las de la actividad agropecuaria en las que los ciclos o temporadas dependen, por ejemplo, de la maduración del

cultivo y sin dudas, no es posible designar de una vez y para siempre ni cuando empiezan ni cuando terminan. Todo ello vendrá determinado por el ciclo biológico y los riesgos de la actividad, los que lamentablemente escapan al manejo del productor. Asimismo, no empiezan necesariamente ni el primer día calendario de un mes, ni terminan el último.

Veamos entonces qué ha dicho la jurisprudencia al respecto.

#### **4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe**

Luego de efectivizado un relevamiento de la Jurisprudencia local, se han detectado un puñado de casos tratados por el Superior Tribunal que traen luz sobre, al menos, un aspecto de esta controversial indemnización del derecho común plasmada en el artículo 21 de la LCTA antes examinada. Asimismo, quedan en pie otra serie de dudas en relación a la materia, que pondremos de manifiesto.

En autos "Alviso, Elizabet Carina c/ Dow Agrosiences Argentina S.A." del 31/05/2022, se ventiló la siguiente situación, en lo que resulta de relevancia para nuestro análisis:

1.- En primera instancia, el juez de Distrito Nro 3 en lo Laboral de Venado Tuerto hizo lugar parcialmente a la demanda interpuesta por la actora y así condenó solidariamente a DOW AGROSCIENCES ARGENTINA S.A, ADECCO SPECIALTIES S.A. y RURALPOWER S.A al pago de los siguientes rubros por el despido directo de la actora como trabajadora agraria pemanente discontinua:

- a) haberes por cuatro días de diciembre de 2014;
- b) integración del mes de despido;
- c) indemnización sustitutiva de preaviso, con más su incidencia de S.A.C.;
- indemnización por antigüedad con más su incidencia de S.A.C.;
- e) vacaciones proporcionales 2014; f) S.A.C. proporcional 2014, con más el incremento del 50% previsto en el artículo 2 de la ley 25323.

Asimismo dispuso la imputación como pago a cuenta de la suma abonada a la actora al momento de la extinción de la relación laboral, la cual ascendía a \$25.021,32.-.

Por otro lado, también hizo lugar a la entrega de certificaciones de servicios y remuneraciones, certificado de trabajo previsto en el artículo 80 de la Ley 20744 y Libreta de Trabajador Rural conforme artículo 1 ley 25191

modificado por el artículo 106 de la ley 26727 bajo apercibimientos de aplicación de astreintes.

Finalmente, determinó la aplicación de intereses y costas en forma solidaria a las demandadas vencidas (art.101 C.P.L.).

En cambio, rechazó la indemnización por daños y perjuicios prevista en el artículo 21 de la ley 26727 en razón de considerar no probado debidamente los daños y perjuicios ocasionados a la trabajadora por la ruptura anticipada del contrato laboral.

Si bien no tenemos acceso a los fallos de las instancias anteriores a la Corte por no encontrarse publicados, algunos de sus detalles son deducibles: Alviso fue despedido de manera directa a la finalización de un período laboral. No se da el supuesto de “no ser convocado para el próximo período“.

Queda claro, del plexo probatorio aportado, que al momento del distracto, la actora no había comenzado a realizar actividades propias del nuevo ciclo. Se hizo lugar al rubro integración del mes de despido, aún cuando queda claro que el distracto se produce finalizado el período de trabajo para el que fue contratado.

En relación a la indemnización del artículo 21, el rechazo operó por no considerar probado el daño invocado por la trabajadora.

Dicha resolución fue objeto de apelación parcial por parte de la actora, la que reclama el pago de la indemnización del art. 21 y por la co-demandada Dow Agrosciences en forma total, que pide el rechazo de todos los rubros.

La Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial y Laboral de Venado Tuerto, por decisión de fecha 9 de Septiembre de 2019 y en lo que resulta de relevancia al caso, hizo lugar parcialmente al recurso de la actora y declaró procedente la indemnización por daños y perjuicios prevista en el artículo 21 de la ley 26727 (fs. 264/272). Ello motivado en la consideración de que el despido de la trabajadora agraria permanente discontinua resultó anticipado y, en consecuencia, le generó daños y perjuicios por las expectativas laborales de la actora - "previsibilidad contractual"-, todo lo cual consideró ajustado a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 26727.

Los Magistrados entendieron que la norma prevé la indemnización del daño a las expectativas de la trabajadora que se desempeña en la modalidad de

trabajo agrario permanente discontinuo y que, por estar vinculada con el empleador a un contrato laboral, rechaza otras oportunidades laborales.

A lo anterior agregó que la ley estima que no se requiere la prueba del daño, por cuanto este se configura por la sola denuncia anticipada del contrato por el patrón, y así lo definió como el daño a la previsibilidad contractual.

En ese marco concluyó que en el caso, resultaba probada la existencia del daño al que alude la norma consistente en el perjuicio ante la razonable expectativa de la trabajadora de ser nuevamente llamada para la cosecha y no tener necesidad de buscar otro trabajo.

Pero la Cámara revoca la indemnización por integración del mes de despido señalando que: "...la trabajadora no había prestado tareas, por lo que no parece justo que se la condene a pagar por un servicio que no recibió, sobre todo si tenemos en consideración que la modalidad contractual que nos ocupa vincula estrechamente la percepción de salarios a la prestación efectiva de tareas".

2.- Contra la sentencia de la Cámara la empresa Dow Agrosiences Arg. S.A. interpuso recurso de inconstitucionalidad dirigiendo principalmente su crítica hacia la condena por daños y perjuicios por despido "ante tempus" de la trabajadora agraria permanente discontinua, argumentando que contrariaba la letra de la ley ya que la actora no se encontraba prestando servicios al momento del distracto.

Destacó que, el objetivo tenido en miras por el legislador al redactar la norma aludida, consistió en la reparación del trabajador desvinculado laboralmente en circunstancias de encontrarse en periodos de actividad y antes de la finalización del ciclo o campaña.

Criticó por desacertada la decisión del A quo que concedió la indemnización por un perjuicio específico del derecho común del cual no probó su configuración. En ese razonamiento, adujo que su planteo impugnatorio no resultaba una cuestión meramente opinable sino una marcada arbitrariedad que tornaba anulable el decisorio impugnado por desconocimiento de parte del Tribunal de nociones básicas del derecho y contraposición a los principios de ética que inspiran la legislación.

3.- La Cámara denegó la concesión del Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto, por lo que demandada debió ir en Queja, logrando por esa vía el

acceso a esta instancia excepcional.

4.- El fallo de CORTE:

La Corte descalifica la sentencia de Cámara como acto jurisdiccional válido, centrando su análisis en la condena al pago de la indemnización de daños y perjuicios por despido de la trabajadora agraria permamente discontinua prevista en el artículo 21 de la ley 26727 y basándose en el hecho de que la Cámara directamente omitió otorgar a la controversia un tratamiento adecuado de acuerdo a la normativa aplicable y conforme a las constancias de la causa.

Para la apertura del recurso reconoce que, no obstante los planteos esgrimidos por la presentante refieren al examen de cuestiones de hecho y derecho común que resultan en principio ajenos al recurso extraordinario provincial, corresponde hacer lugar a la excepción a dicha regla cuando, como se verifica en el "sub iudice" el A quo ha arribado a una solución que no reúne las condiciones mínimas necesarias para garantizar el derecho a la jurisdicción al satisfacer únicamente en apariencia dicha exigencia (artículo 1º inciso 3 de la Ley 7055).

La Corte tacha de carente de motivación y denuncia la falta de consideración de la totalidad de elementos de autos y el análisis de los requisitos de la normativa aplicable, por cuanto *el Tribunal al conceder la indemnización cuestionada no tuvo en miras el extremo que sí consideró para el tratamiento de otro agravio (rechazo del rubro integración del mes de despido) y que estaba referido a que la actora no estaba prestando servicios al momento del distracto, cuando tal extremo era requerido por la norma.* Sobre ello, como ya se señaló, la Cámara al referirse a los agravios, planteados por la codemandada Dow Agrosiences, en cuanto al rubro integración del mes de despido, hizo hincapié en que la trabajadora no se encontraba desarrollando labores en oportunidad del distracto.

En ese razonamiento, dice la Corte que, la falencia de la respuesta jurisdiccional en crisis se manifiesta al aplicar el Juzgador la consecuencia del artículo 21 de la ley 26727 a una situación fáctica, que reconoció al resolver otro agravio, que no se ajusta a la premisa legal contenida en dicha normativa que reza: "El despido sin justa causa del trabajador permanente discontinuo, pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada en los que

estuviere prestando servicios, dará derecho al trabajador,...a la de daños y perjuicios provenientes del derecho común...".

Por ello, no podía soslayarse en el análisis el marco legal que da lugar a la indemnización pretendida, ya que la normativa de aplicación al caso establecía como requisito para que la trabajadora agraria permanente de prestación discontinua resulte acreedora a la reparación por daños y perjuicios por despido antes de tiempo, que la misma se encontrara prestando servicios. Y dicha situación no se configuró.

Y agrega que no sólo no se ha demostrado en el caso que el requerimiento de tal exigencia legal sea irracional o arbitraria sino que lo contrario implicaría una interpretación contraria al sentido de la misma. Al respecto, es un principio hermenéutico que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, de la que no cabe apartarse cuando ella es clara, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ésta, pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violación de sus términos o su espíritu (Fallos: 315:1256) y cuando ella no exige esfuerzo en su hermenéutica debe ser aplicada directamente con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas en la norma (Fallos: 329:3470).

Resulta de aplicación al presente, entonces, la reiterada jurisprudencia de esta Corte según la cual las sentencias que se apoyan en aseveraciones dogmáticas o se apartan de las constancias de autos y de las normas en juego, resultan carentes de la fundamentación exigida para sustentarse como actos jurisdiccionales válidos y no pueden ser aceptadas como necesaria derivación razonada del derecho vigente aplicable a las circunstancias del caso al incumplir la exigencia de motivación suficiente contenida en el artículo 95 de la Constitución de la Provincia.

En consecuencia, el Máximo tribunal resolvió declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, anular la sentencia de Cámara.

Este es el primer fallo en el que la Corte expresa su postura, sentando un criterio para los fallos siguientes, dentro de los cuales se encuentran el dictado en autos "Escorihuela, Rocío Belen c Dow agrosociencias Argentina S.A.", de la misma fecha.

El caso es similar al anteriormente citado y se resuelve anulando la sentencia de

Cámara por las mismas razones, básicamente el hecho de que la trabajadora no se encontraba prestando servicios en el momento en que ocurre el despido.

Señala la Corte en particular que: *"El remedio interpuesto ha de prosperar, por cuanto la Cámara al condenar a la demandada a pagar la indemnización por daños y perjuicios por despido de la trabajadora agraria permamente discontinua prevista en el artículo 21 de la ley 26727, prescindió de dar un tratamiento adecuado a la controversia de acuerdo a la normativa aplicable y a los elementos de autos que surgen de las pruebas producidas; y si bien los agravios esgrimidos por la presentante refieren al examen de cuestiones de hecho y derecho común que resultan en principio ajenas al recurso extraordinario provincial, cierto es, que corresponde hacer lugar a la excepción a dicha regla cuando, como se verifica en el sub iudice, el A quo ha arribado a una solución que no reúne las condiciones mínimas necesarias para garantizar el derecho a la jurisdicción al satisfacer únicamente en apariencia dicha exigencia. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Ley 26727, artículo 21; Ley 7055, artículo 1."*

Y también señala, en cuestiones que colaboran con nuestro análisis que: *"En cuanto al momento inicial de las actividades laborales en la planta, resulta ilustrativa la declaración de uno de los testigos coincidente con lo manifestado por la accionante en la absolucón de posiciones, señalando el propio Tribunal que el distracto acaeció luego de que la trabajadora finalizara el ciclo anterior de labores y antes de que la misma retomara las tareas en el nuevo período, y a tal fin, si bien precisó que el despido tuvo lugar en el mes de noviembre de 2014 y que las campañas comenzaban en enero y hasta el mes de junio, la Cámara resolvió condenar a la demandada a la reparación por daños y perjuicios; mas los Juzgadores no pudieron soslayar el análisis de dichos elementos en el marco legal aludido a los efectos de determinar si en el presente se cumplimentaban los extremos requeridos por la norma para sentenciar a la empleadora al pago de la indemnización. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Ley 26727, artículo 21"*

Los criterios señalados se repiten en "Carabajal, Fernando c/ Dow Agrosiences Argentina S.A." del 18/10/2022, en el que la Corte repite los argumentos ya vertidos en un contexto probatorio y fáctico un poco diferente.

El actor había prestado tareas hasta el día 28/11/2014 y el despido se produce el 05/12/2014. Se hace lugar al pago de cinco día de salarios de

diciembre, integración del mes de despido de todo diciembre, más vacaciones y SAC sobre todo eso, lo cual implica una gravosidad gigantesca dado que, claramente, el distracto se produce en un tiempo en el que las partes no estaban en la porción “activa“ del vínculo contractual, es decir, ni el trabajador prestaba sus servicios, ni el empleador pagaba un sueldo por ello.

Por otro lado, en la aboslución de posiciones el propio actor declara que “se le comunicó el despido antes de iniciar la campaña“.

En este caso, la Corte también revoca la decisión de Cámara por todos los rubros a los que se había hecho lugar soslayando el hecho manifiesto de que el trabajador no se encontraba prestando servicios en ese momento, en los siguientes términos:

*“Lucen suficientemente demostrados los achaques invocados por el recurrente de omisión de prueba decisiva -pericial contable y confesional- en el que habría incurrido la Alzada al confirmar la condena al pago de la indemnización por integración del mes de despido con más vacaciones y sueldo anual complementario proporcional a dicho período, es decir al mes integrado, por cuanto el Tribunal no expresó razones suficientes para justificar la procedencia de la indemnización por días integrativos del mes de despido cuando surgía de la prueba que el actor no estuvo prestado servicios y por tanto, no se habían devengado haberes durante los primeros días de dicho mes,...; mas el sentenciante omitió considerar las constancias de autos de las cuales surgían que el actor no se encontraba prestando servicios en el mes de diciembre, por cuanto este último no había retomado las tareas, habiendo reconocido el propio actor la constancia de finalización de las mismas ...“*

Se introduce por otro lado una cuestión aún no tratada y es la relativa al período de prueba, en la que el tribunal Supremo acepta la existencia de un período de prueba de 60 días aplicable al trabajador permanente de prestación discontinua. Dice la Corte que: “... y en relación al otorgamiento de la integración del mes de despido, la Cámara fundamentó esto en el artículo 233 de la Ley de Contrato de Trabajo pero nada dijo de lo dispuesto por la norma en su última parte referida a la improcedencia de la indemnización cuando la extinción se produce en período de prueba; máxime cuando el Tribunal, para rechazar la pretensión de indemnizaciones previstas en la ley 20744 argumentó que el trabajador no contaba con el tiempo mínimo exigido por la normativa, -atento que había laborado

*únicamente 54 días-*

Finalmente en autos “Pereyra, Cintia María c Dow Agrosiences Argentina S.A” del 28/02/2023, la solución es similar, pero se agrega un condimento. La actora se encontraba en el período de “reposo” del contrato, y además señala que había sufrido un accidente laboral por el cual se le habría determinado una incapacidad.

La Corte revoca el decisorio de Cámara señalando que *“El A quo -para condenar a la demandada a pagar la indemnización por daños y perjuicios por derecho común por despido ante tempus de la trabajadora agraria permanente discontinua prevista en el artículo 21 de la ley 26727- se conformó en analizar lo que estimó como configuración de daño ante la manifestación de un accidente laboral y su incapacidad -de lo cual no obran mayores datos-, pero sin hacerse cargo del analizar si de los elementos recolectados en autos -pericial contable- surgían configurados los requisitos esenciales que requiere la norma antes mencionada para el otorgamiento de la indemnización; en concreto, si se había iniciado la campaña agrícola y si la actora se encontraba prestando servicios en la misma”*

## 5. Algunas conclusiones

A partir del fallo analizado algunas preguntas encuentran respuesta definitiva. ¿Cuándo se entiende que están pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada? La jurisprudencia entiende que debe tratarse de un trabajador que ya esté prestando tareas en el ciclo o temporada y que durante ese período sea despedido.

La doctrina laboralista (GRISOLIA, 2003) se había pronunciado en este mismo sentido al explicar las figuras asimilables del régimen general. Asimismo, puede observarse que, en un ya antiguo fallo del Tribunal Superior de Tucumán, se había dicho: *“La indemnización por daños y perjuicios contemplada en el art. 95 LCT no puede proceder, ya que, el art. 97 primer párrafo de la LCT, prevé como recaudo de procedencia de la indemnización del derecho común, un supuesto fáctico diferente del postulado en el sub lite, precisamente referido a que el despido se produjere pendientes los plazos previstos o previsibles del ciclo o temporada en los que estuviere prestando servicios. Es decir que los artículos 97 y 95 LCT otorgan la*

*reparación de derecho común, al trabajador por temporada cuyo despido se produjo durante el curso de la prestación de servicios, y no a aquél cuyo despido ocurrió antes de reiniciarse la prestación en un nuevo ciclo.*

*La especial configuración de la modalidad del trabajo por temporada, determina que una vez iniciada la temporada asiste al trabajador la expectativa de cumplimiento completo, es decir que las prestaciones continuarán hasta la fecha de su culminación. El art. 97 LCT regula las consecuencias resarcitorias de la frustración de aquella expectativa de completar el ciclo, y por lo tanto es dable requerir que el despido tenga lugar durante el transcurso de la prestación de servicios, no asistiéndole al trabajador el derecho al cobro del resarcimiento previsto para la ruptura ante tempus de los contratos a plazo fijo, cuando el empleador se ha negado a reanudar el vínculo.”( Luna c/ Arcor S.A.I.C., 2006)*

Por lo cual cuando el distracto se produce sin causa y ya finalizada la temporada, durante el período de receso o antes de que el ciclo inicie efectivamente, sólo proceden las indemnizaciones del título XII de la 20.744. No proceden tampoco integración del mes de despido, ni ningún otro rubro que se desprenda de ese momento.

Es indiscutible que, son muchos los interrogantes que quedan pendientes de consideración pero, al menos en este aspecto de gran trascendencia, los pronunciamientos muy claros de la Corte han despejado las dudas.

### **Bibliografía**

Facciano, Luis A. (Director). (2016). *Régimen del Trabajo Agrario*. 2º edición corregida y ampliada. Edit. Nova Tesis, Rosario.

Grisolía, J.A. (2003). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, pág.. 251.

#### Jurisprudencia

Alviso, Elizabet Carina c/ Dow Agrosiences Argentina -Demanda Laboral- Sentencia 444 /22 Recurso de Inconstitucionalidad / Tomo 318 254- 260 (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe 2022).

Carabajal, Fernando c/ Dow Agrosiences Argentina -Demanda Laboral- Sentencia 754 /22 Recurso de Inconstitucionalidad / Tomo 321 267- 374 (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe 2022).

Escorihuela, Rocío Belén c/ Dow Agrosiences Argentina -Demanda Laboral- Sentencia 427 /22 Recurso de Inconstitucionalidad / Tomo 318 268- 274 (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe 2022).

Luna, Adolfo Antonio c/ Arcor S.A.I.C. s/ cobro de pesos, Corte Suprema de Justicia de Tucumán, 2006, Microjuris: MJ-JU-M-6794-AR | MJJ6794 | MJJ6794

Pereyra, Cintia María c/ Dow Agrosiences Argentina -Demanda Laboral- Sentencia 69 /23 Recurso de Inconstitucionalidad / Tomo 324 050-054 (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe 2022).

## Ideas para modificar impuestos encubiertos en tasas por caminos rurales

---

**MARTIN SHERIDAN**

Asociación de Abogados de Colón, prov. de Buenos Aires  
Instituto de Derecho Administrativo y Tributario del Colegio  
de Abogados de Pergamino  
sheridanmartincolon@gmail.com

### **Resumen**

Entre las múltiples ficciones que tenemos en la República, Estados Municipales como el que soy ciudadano cobran tasa de red vial por la formal contraprestación del servicio de mantenimiento de caminos rurales.

Sin pretender abarcar 135 Partidos Bonaerenses cuya realidad en una provincia gigante y asimétrica desconozco, si me baso en dos casos como muestreo cualitativo de que el statu quo en materia de caminos rurales no hará otra cosa que seguir complejizando la logística de granos y otro tipo de producciones, acrecentando costos y quitando competitividad a economías regionales que contribuyen al bien común de pueblos y ciudades del interior, y contribuyen a financiar también a los otros dos niveles de gobierno restantes (provincial y municipal).

Brindo desde el conocimiento de una pequeña parcela de la realidad de la práctica profesional alguna idea que pueda llegar a servir al debate doctrinario y eventualmente al mejoramiento de las mismas para que el Poder Político que tenga voluntad pueda implementar como política pública.

### **Palabras clave**

Caminos rurales, tasas de red vial

## Ideas to modify taxes hidden in fees for rural roads

### Abstract

Among the many fictions that we have in the Republic, City Councils like the one where I am a citizen charge a road network fee for the formal compensation for the maintenance service of rural roads.

Without attempting to cover 135 Buenos Aires districts whose reality in a enormous and asymmetric province I do not know, if I base myself on two cases as a qualitative sample that the status quo in terms of rural roads will do nothing else than continue making the logistics of grains and other types of goods more complex, increasing costs and removing competitiveness from regional economies that contribute to the common welfare of towns and cities in the interior, and also contribute to financing the other two remaining levels of government (cities and provinces).

I offer, from the knowledge of a small part of the reality of professional practice, some ideas that may serve the doctrinal debate and eventually the improvement thereof so that the Political Power that has the will can implement it as public policy.

### Keywords

Municipal taxes, rural road maintenance.

### 1. No prestación de servicio en Carlos Casares

Hace un tiempo tomé conocimiento de un caso donde una productora le ganó un juicio a la Municipalidad de Carlos Casares por no ejercer contraprestación que implica el cobro de la tasa de red vial para mantenimiento de caminos rurales<sup>1</sup>.

En lo fáctico, la actora persona no humana LA ARBOLEDA SOCIEDAD ANÓNIMA, AGRÍCOLA Y GANADERA (liderada por Andrea Passerini), trabó litis con su abogado Alejandro Iturbe, debido a que tras las inundaciones de 2012 y 2013, por la falta de respuestas del municipio para reparar los caminos rurales, con un grupo de productores juntaron dinero y ellos mismos contrataron una

---

<sup>1</sup> Entre las múltiples notas periodísticas sobre el tema puede leerse link <https://ruralnet.com.ar/2023/08/11/inedito-una-productora-le-gano-un-juicio-al-estado-y-sento-un-precedente/>

empresa para que mejore un único camino existente para poder entrar y salir de los campos.

El tramo era un trayecto de 42 kilómetros que separan la localidad de Ordoqui de la ruta nacional 226, era para poder sacar la leche y para que si la gente que trabajaba en el campo y tenía alguna emergencia pudiera salir, porque si no, la única forma era en tractor o a caballo.

Pese a la falta de prestación del servicio, en 2014 el municipio intimó a Passerini, a través de una carta documento a abonar las tasas impagas de los años anteriores, y además el Municipio decidió comenzar a cobrar, aparte, una tasa de Higiene y Seguridad, que en el ámbito rural no existía.

Las causas judiciales, caratuladas “LA ARBOLEDA SOCIEDAD ANÓNIMA, AGRÍCOLA Y GANADERA C/ MUNICIPALIDAD DE CARLOS CASARES S/ PRETENSIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA. N° de Expediente: 13162” (contra la tasa de red vial), y “LA ARBOLEDA SOCIEDAD ANÓNIMA, AGRÍCOLA Y GANADERA C/ MUNICIPALIDAD DE CARLOS CASARES S/ PRETENSIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA. N° de Expediente: 13163 (contra la tasa de seguridad e higiene)<sup>2</sup>, sustanciadas en el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, tuvieron sendas sentencias favorables en lo sustancial a la actora los días 8 de septiembre de 2022 y 1 de setiembre del mismo año, respectivamente.

Los fallos del Dr. Pablo C. Germain, con muy buena fundamentación, pueden ser leídos en la mesa de entradas virtual pero por cuestiones de límite de páginas dispuesta por organización de Congreso para las ponencias, sólo refiero de las mismas que hicieron eje en declarar que el Municipio de Carlos Casares no prestó los servicios correspondientes a la tasa de mantenimiento de red vial correspondiente a los caminos de acceso al establecimiento agropecuario La Arboleda SA, y tampoco los servicios correspondientes a seguridad e higiene, configurando ilegítimos los importes abonados por tal concepto de conformidad a lo normado por los arts. 17 de la Constitución Nacional y 31 de la Constitución Provincial.

---

<sup>2</sup> Pueden verse en la MEV: <https://mev.scba.gov.ar>

Ambas sentencias fueron confirmadas por la Alzada Contencioso Administrativa de esa jurisdicción, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín.

Respecto a la petición contra la tasa de red vial en el marco del expediente N° de Expediente: TL - 8298 – 2020, el 31-7-23 rechazó ambos recursos y por ende quedó firme sentencia del a quo porque no se impetró recurso extraordinario.

Y la causa elevada por el reclamo contra la tasa de seguridad e higiene N° de Expediente: TL - 8299 – 2020 fue sentenciada el 22-6-23 de la misma forma que la citada supra<sup>3</sup>.

### **2. Suspenso en el Partido de Colón respecto de la tasa de red vial**

En el Partido de Colón, Provincia de Buenos Aires, del cuál soy ciudadano, hay un expediente judicial “viejo nuevo”, valga el oxímoron, porque tiene algunos años de iniciado pero todavía no se ha terminado de producir la prueba, entre otras cosas porque creo que la herramienta legal elegida para lo que creo un justo reclamo tal vez no es la ideal para este tipo de problemáticas cuya complejidad y persona jurídica demandada ameritan un marco cognoscitivo superior al estrecho que brinda el magno instituto del amparo más útil para otro tipo de casos desde mi humilde saber y entender<sup>4</sup>.

La causa “LA QUERENCIA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE COLON S/PRETENSION RESTABLECIMIENTO O RECONOC. DE DERECHOS - OTROS JUICIOS -Nro de causa:6844”<sup>5</sup>, que se sustancia en el Juzgado Contencioso Administrativo de Pergamino a cargo del Dr. Luciano Cruz Savignano, había sido iniciada en el Departamento Judicial San Nicolás porque la persona jurídica actora tiene domicilio en el Partido de Arrecifes, Provincia de Buenos Aires, integrante de ese departamento judicial.

---

<sup>3</sup> Pueden verse en la MEV: <https://mev.scba.gov.ar>

<sup>4</sup> Sobre el tema me explayé en el trabajo titulado “ Análisis del amparo bonaerense para abordaje de conflictos complejos municipales. Necesidad de reforma de sistema de sorteos regulados por Resolución de SCBA N° 1358/06”, que puede leerse en la Revista Argentina de Derecho Municipal N° 9, dirigida por el Dr. Iván Darío Tenaglia, cuyo link es

<https://latam.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=224&idedicion=19952>

<sup>5</sup> Puede verse en la MEV del Juzgado de Paz de Colón, del Juzgado Contencioso Administrativo de Pergamino, y de la Cámara Civil y Comercial de Pergamino, no así del Juzgado de Familia de San Nicolás ni del Juzgado de Garantías del Joven que tienen bloqueo de acceso

Primariamente había sido sorteado en el Juzgado de Familia de San Nicolás, y a fojas 41 la Jueza a cargo del mismo se declaró incompetente, porque La Querencia S.A. pretendía que se le ordene a la Municipalidad de Colón (adonde se encontraba el inmueble de su propiedad) la reparación y conservación de los caminos rurales de acceso al inmueble de su propiedad, solicitando una medida cautelar en igual sentido por intransitabilidad de los mismos, que le generaban a esa persona jurídica perjuicios por imposibilidad de acceder al inmueble rural de su propiedad y trabajarlo (cultivarlo, sembrarlo, cosecharlo, etc.) y a sacar la cosecha obtenida y la hacienda, tratándose ello de la única actividad de su representada, y su medio de subsistencia.

Luego pasó al Juzgado de Paz de Colón quién a fojas 45, el 8-8-17, mandó a sortear amparo.

Fue sorteado el Juzgado de Garantías del Joven cuyo Juez, a fojas 77, se declaró incompetente por vínculo con funcionario de la Dirección de Obras Públicas del Municipio demandado.

Vuelto a sortear el expediente tocó el Juzgado de Familia de Pergamino, cuyo Juez se declaró incompetente a fojas 79 a 81, lo que fue apelado por la actora.

A fojas 92 a 93 la Cámara Civil y Comercial de Pergamino el 23-10-17, consideró que al haber un demandado Estado Municipal, debía resolver la Cámara Contencioso Administrativa de San Nicolás, que resolvió a fojas 100 a 104 el 6-11-17.

Luego fue al fuero específico que fuera anticipado supra.

En definitiva, haciendo un paralelismo entre lo acaecido en Carlos Casares y Colón, la lucha por el derecho era la misma, pero la estrategia de La Arboleda yendo al fuero específico con la acción adecuada fue para mi mejor para lograr su objetivo jurídico y económico.

Algún día se sentenciará la causa iniciada por La Querencia y se analizará contenido.

### 3. Alguna idea para modificar la realidad

La opción judicial debería ser la última ratio, parafraseando al fuero penal cuando considera que si algo puede ser resuelto en otro ámbito el ámbito punitivo debería ser el último.<sup>6</sup>

Ello así por los obstáculos primarios como:

a.-Antieconómica para muchos ciudadanos.

b.-Procesos que suelen demorar años.

c.-Salvo que alguna entidad con legitimación activa colectiva se anime a hacer algo al respecto, sólo aplicable a la parte y no erga omnes.

Por eso brindo dos ideas generales, seguramente perfectibles, para el debate doctrinario y con la ilusión que alguno de los políticos que les guste la gestión, más que la retórica agonal que suele verse mediáticamente, con exceso de falacia ad hominem, la tome para debatir arquitecturalmente y fundamentalmente que se implemente.

La primera es la concreción de la autonomía municipal, sobre la cuál hice hincapié en el artículo titulado “Relatos salvajes por falta de autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires”<sup>7</sup>, primariamente mediante reforma constitucional<sup>8</sup> para luego intentar un gradualismo realista<sup>9</sup>, a fin de que los Municipios Bonaerenses tengan la potestad tributaria descentralizada que les permitiría tener recursos económicos para poder mantener bien caminos rurales de muchos kilómetros (en el Municipio de Colón 900 por ejemplo).

Si la primera ratio de política pública no se concretare, la segunda podría ser instrumentar cada Municipio que lo necesite, en el corto plazo, un acuerdo con propietarios frentistas de caminos rurales, una especie de Consorcio Público

---

<sup>6</sup> Sobre el mismo puede leerse entre otros trabajos el de Lisandro Ozafrain titulado “El principio de ultima ratio. Fundamentos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para una política criminal minimalista” en el link <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68145>

<sup>7</sup> Publicado en la Revista Argentina de Derecho Municipal - Número 7 - Julio 2021 Fecha: 05-07-2021 CitalJ-MLD-162 y también a nivel televisivo en el programa de la tv local de Colón “Debate y Propuesta” que puede verse en el link <https://www.youtube.com/watch?v=6Toi91mx3l0>

<sup>8</sup> Como la que plantea el proyecto de ley de Cambiemos que puede leerse en la página web <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/> con el número de expediente D-4132/20-21

<sup>9</sup> Como propuso el Intendente Justicialista de Castelli, en la acción que inició ante la CSJN caratulada “INTENDENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE CASTELLI C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE S/ACCION DECLARATIVA ( ART. 322 COD. PROCESAL) – (EXPEDIENTE DIGITAL). Expte CSJ 000358/2020-00”, puede verse en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/expediente.seam?cid=22969>

Privado <sup>10</sup> para que sinérgicamente el Estado Municipal y los Privados puedan ser más eficientes en el servicio tan necesario para la logística de bienes rurales, tan necesarios para financiar al país y optimizar los recursos para que personas humanas y no humanas puedan mover virtuosamente las ruedas de las economías locales.

---

<sup>10</sup> Sobre esta figura puede verse entre otros links <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/view/4565>