



COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

XIII *Encuentro de Colegios
de Abogados sobre*

**TEMAS DE
DERECHO AGRARIO**

**ROSARIO
2022**

XIII ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS
SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO



**COLEGIO DE
ABOGADOS DE ROSARIO**

Instituto de Derecho Agrario

XIII Encuentro de Colegios de Abogados
sobre
TEMAS DE DERECHO AGRARIO

ROSARIO
2022

Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario
Bv. Oroño 1542 - C.P. 2000 Rosario -Argentina -Tel/Fax: (0341) 440-5827
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723. Derechos reservados.

ISBN N° 978-987-635-142-3

Salvo indicación expresa "13° Encuentro de Colegios de Abogados sobre
Temas de Derecho Agrario" y su dirección no se identifican necesariamente
con las opiniones y los juicios que los autores sustentan.

Director: Luis A. Facciano

Coordinadores: Ana Clara Moresco y Candela Powell



DIRECTORIO COLEGIO DE ABOGADOS

Período 2021-2023

Presidente	Dr. Lucas Galdeano
Vicepresidente	Dra. Valeria Laura Argüello
Secretario	Dr. Sergio Tomás Chitarroni
Tesorero	Dra. Natalia Carina Arancibia
Vocales	Dr. Agustín Raúl Borgatello Dra. Liliana Aída Beatriz Urrutia Dr. Juan Manuel Fascia Dra. Laura Evangelina Primucci Dr. Felipe Juan Amormino Dr. Hernán Ezequiel Bayot Dr. Carlos Gustavo Ensínck Dra. Verónica Liliana Reynoso Dra. Eva Juliana Calabria Dr. Mario Astolfo Romano



INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

Autoridades

Presidente:	Dr. Luis A. Facciano
Vicepresidente:	Dr. Mariano Peretti
Tesorero:	Dra. Silvina Delpino
Secretaria:	Dra. Andrea L. Sarnari

Miembros

Dra. Leticia Bourges	Dra. Carla Ibáñez Petrina	Dra. Silvia Simonit
Dr. Franco Cremona	Dra. Susana Jordan	Dr. Juan José Staffieri
Dra. Rodolfo Delpino	Dra. Ana Clara Moresco	Dra. Antonela Valente
Dra. Marlene Diedrich	Dra. Candela Powell	Dr. Carlos Valls
Dr. Juan J. Fernández Bussy	Dr. Rolando Rinesi	Dra. María del V. Veliz
	Dra. Ethel Schwarzhans	

Miembro honorario: Dr. Fernando P. Brebbia (+)
Secretaria honoraria: Dra. María del Carmen Vecco (+)

ACTIVIDADES REGIONALES, ALTERNATIVAS Y CONEXAS

LA PROBLEMÁTICA DEL ARRENDAMIENTO EN LA AGRICULTURA FAMILIAR DEL CORDÓN HORTÍCOLA PLATENSE

LAURA CAMERA¹, EDGARDO GONZÁLEZ², SOFÍA HANG³,
CAROLINA MURGA⁴ Y RODRIGO PALLERES BALBOA⁵

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordaremos la problemática del arrendamiento de la agricultura familiar que desarrolla su actividad productiva y reproductiva en el cordón hortícola platense, que abarca los munici-

¹ Abogada, Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra 3 de Derecho Agrario - FCJS-UNLP.

² Abogado - Titular de la Cátedra 3 de Derecho Agrario - FCJS-UNLP.

³ Abogada, Becaria Doctoral INTA-CONICET, Auxiliar Docente en la Cátedra 3 de Derecho Agrario -FCJS-UNLP.

⁴ Abogada, Mg. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UNLP), Auxiliar Docente en la Cátedra 3 de Derecho Agrario - FCJS-UNLP.

⁵ Abogado, Becario Doctoral UNLP, Docente en la Cátedra 3 de Derecho Agrario - FCJS-UNLP.

prios de La Plata, Florencio Varela y Berazategui, principalmente. Nos enfocaremos en la relación entre la realidad práctica concreta de los contratos celebrados y su relación con lo establecido en la normativa específica, ley nacional 13.246, para contrastar qué institutos de los receptados en la normativa son efectivamente llevados a la realidad, y su vinculación con el acceso efectivo y seguro a la tenencia de la tierra productiva y con finalidad de vivienda y hábitat digno.

Este cordón productivo, que es el más importante de Argentina por la magnitud de su extensión y producción, tiene una alta predominancia del sujeto productivo identificado con la agricultura familiar, quienes utilizan la figura del contrato de arrendamiento y la normativa que lo regula para acceder a la tierra.

La metodología propuesta se basa en un abordaje cualitativo de la situación de los sujetos de la agricultura familiar en el cordón hortícola platense, con el apoyo en datos cuantitativos existentes relacionados a la temática.

2. LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CORDÓN HORTÍCOLA PLATENSE

La agricultura familiar tiene características particulares, vínculos sociales, laborales y jurídicos propios, por ello también las estrategias que construyen frente a la problemática del acceso a la tierra hace que sean determinadas. Además de constituirse como un sujeto relevante para pensar el desarrollo de los territorios rurales por sus características. Entre ellas las principales se vinculan con la realización de las labores productivas por parte de las personas que integran la familia (entendiéndolo en términos amplios, no circunscripta al núcleo familiar), organizadas como un equipo de trabajo a cuyo interior no se configuran relaciones jurídicas de tipo laboral, donde se posee la propiedad de los factores productivos (en su totalidad, o como en el caso bajo análisis, parcialmente), no se contrata de forma permanente mano de obra asalariada, se combina el ámbito productivo con el

ámbito doméstico, y hay transmisión de valores propios vinculados con el arraigo y un proyecto de vida relacionado a la permanencia en la actividad agraria.^{6,7}

A su vez, la agricultura familiar de este territorio se caracteriza por ser en su mayoría “migrantes de origen boliviano, no capitalizados, que producen grandes volúmenes que demandan altos costos en insumos y tecnologías (con bajo acceso al crédito) sobre la base de un vínculo inestable con la tierra (bajo formas de mediería, aparcería o arrendamiento), comercializando en mercados muy concentrados. Estas condiciones favorecen una situación de fuerte dependencia en relación con otros actores como las inmobiliarias, los proveedores de insumos, los intermediarios de comercialización, etc.”.⁸

3. PROBLEMÁTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL ACCESO A LA TIERRA

En este punto, se parte de reconocer las principales formas de acceso a la tierra reconocidas en nuestra legislación (compraventa, figuras contractuales, herencia, comodato) y que todas ellas están presentes en la agricultura familiar. Sin embargo, no se puede dejar de destacar que las acciones del mercado inmobiliario, generan obstáculos que acarrearán una clara imposibilidad de acceso a la propiedad mediante la figura de la compraventa, por lo que el arrendamiento se constituye en una de las figuras más utilizada.

A su vez, se enfatiza en el rol del mercado inmobiliario en la

⁶ Balsa, J. *Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*. En “Trabajo agrícola”, GUTIÉRREZ, T. y CERDÁ J.M. (comps.), p. 59-86. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2009.

⁷ Foro Nacional de la Agricultura Familiar - FONAF (2006). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*. Buenos Aires: FAA. DDR.

⁸ INTA, *La agricultura familiar en el área hortícola de La Plata, Berazategui y Florencio Varela: diversas formas de dependencia y el camino de construcción de su autonomía*. La Plata, Buenos Aires: Ediciones INTA, pág. 19, 2018.

organización del territorio y por ende en el ordenamiento territorial, sin proteger a las tierras productivas y permitiendo el avance de la ciudad sobre ellas, siendo que la urbanización es llevada adelante por actores privados (desarrolladores inmobiliarios, barrios cerrados, clubes de campo) sin tener en cuenta el rol de la agricultura familiar en la producción de alimentos para la población y la necesidad de acceder a tierra productiva.

Esta situación se complejiza por estar integrados los ámbitos productivo y doméstico, generando una inestabilidad estructural con relación al ejercicio del derecho humano a la vivienda y el hábitat dignos, con dificultades para acceder a la educación, la salud, el transporte público y las tecnologías de información y comunicación.

Además, el acceso a la tierra como problemática estructural de la agricultura familiar se presenta con mayor dificultad para las mujeres, ya que a pesar de no existir impedimentos de tipo normativo para que las mujeres accedan a la tierra, sí existen obstáculos socioculturales a los que se enfrentan, generando que en los contratos de arrendamiento solo se incorporen a los hombres como arrendatarios. De este modo, se observa que la dificultad para acceder a la tierra para producir y vivir que enfrentan los productores y productoras de la agricultura familiar es una problemática que condiciona sus modos de vida.

4. SITUACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO EN LA ZONA

Del Censo Nacional Agropecuario realizado en el año 2018 surge que a nivel nacional del total de la superficie de las parcelas censadas un 19% se vincula con la unidad productiva mediante contratos de arrendamiento. En cambio, en la Provincia de Buenos Aires este porcentaje asciende al 35%.

Durante el año 2020 el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires realizó un relevamiento parcial a partir de una encuesta de arrendamientos hortícolas en los municipios

de La Plata, Berazategui, Florencio Varela y Escobar. Los resultados presentados en el mismo año, muestran que se relevaron 335 establecimientos hortícolas y se arribó a datos relativos al tamaño de las explotaciones (que en ninguno de los casos superó las 4 hectáreas, estando su mayoría entre las 0,5 hectárea y 2 hectáreas). Además, muestran que el valor de los arrendamientos varía en relación con la cercanía a accesos principales (Ruta 2, Ruta 6, Ruta 13, Ruta 36, Ruta 53 y Ruta 215), la calidad de asfaltado de los caminos cercanos o por la proximidad con los núcleos urbanos. Otros datos presentados muestran que del 79% de los contratos escritos un 47% es celebrado mediante inmobiliarias. En un 46% de los casos el plazo por el que se celebra el contrato es de dos años, mientras que por tres años se relevaron el 38% de los casos y un 16% con contratación de plazo anual. En cuanto al ajuste de precio, un 79% lo realiza con periodicidad anual, un 15% con periodicidad semestral y el 7% bajo otras modalidades o períodos⁹.

Estos datos complementan y refuerzan los arrojados por el “Documento Diagnóstico. Arrendamientos rurales en el Partido de La Plata” publicado en mayo de 2018. Allí se constató que el plazo mínimo de tres años establecido en la ley 13.246 resultaba desconocido en la mayoría de los casos y que en la práctica las negociaciones entre arrendatarios y arrendatarias e inmobiliarias eran inexistentes, dándose una modalidad de contratación similar a la de los contratos de adhesión.

5. LEY DE REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA Y ACCESO A LA TIERRA

La ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Fami-

⁹ Datos recuperados del sitio web: https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/Noticias/el_mda_presento_la_primera_encuesta_de_arrendamientos_hortícolas Fecha de último acceso: 29/7/2022

liar, Campesina e Indígena, entiende a la tierra como un bien social (artículo 15) y en su artículo 16 establece un Banco de Tierra con el objeto de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de la agricultura familiar. En relación a la adjudicación de dichas tierras, establece en su artículo 17 que podrá ser mediante venta, arrendamiento o donación, siendo esta la única mención que hace la ley a la figura del arrendamiento. Es decir que la propia ley de agricultura familiar, al regular el acceso a la tierra lo hace creando una nueva figura de distribución de tierras, pero no hace ninguna vinculación con los instrumentos existentes, ni promueve alguna modificación legal al régimen actual del contrato de arrendamiento que contenga una diferenciación o discriminación positiva cuando los arrendatarios son de la agricultura familiar.

6. LA LEY 13.246¹⁰ Y EL ORDEN PÚBLICO

En la actualidad rige la ley N° 13.246 sancionada en el año 1948, que ha tenido diferentes modificaciones, siendo la más importante la realizada por ley N° 22.298 del año 1980 por la dictadura militar. Esta ley sigue un criterio geográfico por medio del cual hay arrendamiento cuando el contrato se realiza en un predio ubicado fuera de la planta urbana (artículo 2 de la ley 13.246). Por lo que en principio es dificultoso (para la ley) considerar los arrendamientos que se dan en los periurbanos, prohibiéndolos directamente sí se dan en ámbitos urbanos¹¹. El contrato de arrendamiento debe ser realizado por escrito

¹⁰ Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2018). Situación de arrendamientos rurales en el sector de la Agricultura Familiar del Municipio de La Plata, Provincia de Buenos Aires, documento diagnóstico. Disponible en: <http://www.defensorba.org.ar/pdfs/informes-tecnicos-upload-2019/documento-diagnostico-arrendamientos-rurales-agosto-2018.pdf>

¹¹ Por ello es adecuado el denominado criterio de la actividad, que no considera el espacio geográfico en donde se realiza la actividad, sino precisamente considera si la actividad es agropecuaria o no.

y por un plazo mínimo de tres años, previendo los ciclos biológicos de las producciones a realizar.

La ley contiene un bloque de artículos de orden público, como es el artículo 4 que prevé el plazo mínimo, el artículo 8 donde se prohíbe la explotación irracional del suelo y el artículo 15 que establece la inembargabilidad de los bienes del arrendatario.

En la práctica social el arrendamiento de la agricultura familiar del cordón platense ocurre entre los sujetos productivos y las inmobiliarias tal como se detalló con anterioridad. En relación al plazo, se observa que no se cumple, tal como surge de la encuesta mencionada, causando inseguridad en la tenencia de la tierra y desarraigo para la familia, ya que deben mudarse continuamente, generando cambios en sus condiciones de vida en torno a la sociabilidad, la educación y la salud.

Sumado a ello la ley de arrendamiento en cuanto el precio establece que además de ser en dinero este debe ser cierto, es decir que debe establecerse al inicio del contrato, sin prever actualizaciones. La encuesta muestra que se realizan actualizaciones anuales y hasta semestrales, causando gran inseguridad en la tenencia de la tierra.

7. A MODO DE CIERRE

La agricultura familiar en general, y en particular en el cordón hortícola platense, utiliza la figura del arrendamiento para acceder a la tierra para producir y vivir, por lo que el análisis de la normativa resulta necesario. En ese sentido es que se entiende que por las particularidades propias de la agricultura familiar el marco normativo de arrendamientos de la ley 13.246 no resulta el adecuado para garantizar el acceso a la tierra en las condiciones que este sector requiere, ya que es insuficiente el plazo mínimo del arrendamiento y las condiciones de la contraprestación fluctúan demasiado en virtud de las demandas del mercado inmobiliario.

Ante esta situación, se plantea que debiera crearse un texto

legal específico de arrendamientos para la agricultura familiar que permita no solo el desarrollo de estos sujetos teniendo en cuenta sus condiciones de vida y culturales, sino que también asegure el derecho humano al hábitat y a una vivienda digna para constituir el asiento de la familia, y que establezca la preferencia del arrendatario a comprar la tierra y a la prórroga y continuidad del contrato, contemplando la posibilidad de elevar el plazo mínimo actual.

También esta nueva ley debiera abordar la problemática de la brecha de género que ocurre en el acceso a la tierra para las mujeres, estableciendo la titulación conjunta en los contratos de arrendamiento.

Por último, a pesar de que la actual ley de arrendamientos no logre ser un instrumento útil y eficaz para el acceso a la tierra para las y los agricultores familiares, entendemos que, si se cumpliera con los preceptos regulados en la misma, sería un excelente punto de partida para discutir las cuestiones que permitan avanzar en el arraigo de la agricultura familiar, campesina e indígena en los territorios con tenencia segura de la tierra y acceso a la propiedad en condiciones equitativas.

TENSIONES ENTRE LA ZONA PERIURBANA DEL CORDÓN FRUTIHORTÍCOLA DE LA PLATA Y EL AVANCE DE LAS URBANIZACIONES

ALFREDO G. DILORETO¹²

1. PRODUCTOS ORGÁNICOS

En la actualidad, se observa un aumento de la producción de alimentos orgánicos motivado por una mayor demanda de alimentos de calidad que lleva a exigir productos libres de agroquímicos.

Esta producción conlleva un mayor cuidado del ambiente, de la salud de los consumidores y la calidad de los productos.

Ello genera una mayor tensión con la producción donde se aplican agroquímicos de forma constante, donde la contaminación

¹² Prof. Titular Interino Derecho Agrario, Cátedra I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Prof. Titular Ordinario, Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y del Ambiente, Facultad de derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica de La Plata.

puede llegar a través del suelo, el agua y la atmósfera, lo que limita la producción de alimentos orgánicos.

Actualmente, se puede advertir una falta de políticas públicas que apoyen el sector, siendo éstas reemplazadas por los consumidores a través de su demanda de este tipo de productos por cuestiones de salud y del cuidado del medio ambiente, tal como ya se mencionara.

Por otra parte, estos productos orgánicos requieren de mayores costos de producción al exigir una mayor cantidad de mano de obra, como asimismo se incorporan los costos ambientales en términos de contaminación y pérdida de recursos naturales.

Así, si bien el mercado interno no puede absorber el costo de estos productos y no existen condiciones favorables para su exportación, el productor de orgánicos debe venderlos al mismo precio que los productos convencionales aunque, como ya se dijo, el costo de producción que les insume, sea mayor.

Ante esta situación, uno de los casos a considerar es la producción hortícola de la Provincia de Buenos Aires que aporta un 22% del área implantada total del país que prácticamente en el 50% se distribuye junto a las de Mendoza y Córdoba.¹³ (Nuestra Provincia, Nuestro Campo).

En ello, la región de La Plata y sus alrededores es una de las grandes áreas productoras cultivadas en grandes y pequeñas extensiones, donde la mayoría de lo producido es destinado al consumo local.

En cuanto a los canales de comercialización y el funcionamiento de los mercados, las frutas y hortalizas se comercializan en los mercados concentradores, con la presencia física del productor, donde la negociación entre mayoristas y minoristas se realiza por lo general con la mercadería a la vista y bajo condiciones de calidad no estandarizadas.

¹³ *Nuestra Provincia, nuestro Campo. El sector agropecuario de la Provincia de Buenos Aires*, Ministerio de Asuntos Agrarios, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

2. NORMATIVA SOBRE PRODUCTOS ORGÁNICOS

En el año 1999 se sancionó la Ley nacional 25.127 de producción ecológica, biológica u orgánica, en la que el artículo 1° la define como todo sistema de producción agropecuaria, su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura y caza sustentables en el tiempo y que mediante el manejo racional de los recursos naturales y evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana, brinde productos sanos, mantenga o incremente la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, conserve los recursos hídricos y presente o identifique los ciclos biológicos del suelo para suministrar los nutrientes destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado, condiciones tales que les permitan expresar las características básicas de su comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.¹⁴

La autoridad de aplicación de esta ley es el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria).

En el año 2000 se sanciona la Ley nacional 25.380 que crea el régimen para las indicaciones de procedencia y denominaciones de origen de productos agrícolas y alimentarios.

En dicha norma y conforme al artículo 1, las indicaciones geográficas y denominaciones de origen utilizadas para la comercialización de productos de origen agrícola y alimentario en estado natural, acondicionados o procesados, se registrarán por la misma, entendiéndose ello conforme el artículo 2, siendo hasta hoy su autoridad de aplicación el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.

En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, se ha sancionado la Ley 13.717 que determina que las indicaciones geográficas y denominaciones de origen se registrarán por la Ley 25.380 y que entre las funciones que le asigna a la autoridad de aplicación, entre otras, se

¹⁴ *Nuestra Provincia, nuestro Campo...* op. cit.

hallan las de su promoción como distinción de calidad de los productos agrícolas y alimentarios originados en la Provincia de Buenos Aires y la de delimitar y reconocer las regiones geográficas para cada una de las categorías del sistema.

No obstante la existencia de normas a nivel nacional y provincial que coadyuvan a la promoción y difusión de sistemas de producción libres del uso de agroquímicos que puedan abastecer de productos hortícolas más saludables, que protejan el medio ambiente y la salud humana, no se advierte la existencia de políticas públicas tendientes a su promoción en respuesta a mayores demandas de estos productos por parte de los consumidores, como así tampoco a la creación de mercados que puedan asegurar su oferta.

Un caso a destacar sería el del alcaucil platense que posee una identidad geográfica que ofrece al consumidor una garantía sobre su origen de cultivo y su sistema de producción que en la actualidad cuenta con unas 900 has., implantadas en el cinturón hortícola de La Plata, que representa un 60 % de la superficie total del país.

3. Tensión entre la actividad frutihortícola y el avance del urbanismo

Pese a la importancia que reviste la actividad frutihortícola en el partido de La Plata, ante el crecimiento urbano que se registra, se advierte un avance perjudicial sobre esa zona. Se puede puntualizar entre esos factores el avance de las urbanizaciones, la colonización de la tierra rural y agraria por proyectos inmobiliarios de esparcimiento, el aumento de infraestructura, conectividad y servicios.¹⁵

Ello, ya que el territorio es un concepto que considera al espacio en relación con el uso que de éste da la sociedad, un concepto más

¹⁵ Pastorino Leonardo Fabio y Romero María Cristina, *Megaespacios de conservación e importancia de otro tipo de conservación minimalista. Afectaciones y aportes de la Propiedad Rural*, XII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario, 2018.

bien geográfico y político pero siempre relacionado con lo social y la dinámica de la población y de las actividades que sobre ese espacio se desarrollan.¹⁶

A esta altura cabe señalar que el Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento territorial y uso del suelo, rige el ordenamiento y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, principalmente dirigido al uso urbano y a la planificación del crecimiento de las ciudades, recayendo la responsabilidad primaria en el nivel municipal, siendo obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

Con posterioridad a ello, se sancionó en 1995 la Ley 11.723 (Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales), la que trata en el capítulo III, entre los instrumentos de la política ambiental, al planeamiento y ordenamiento ambiental que influyen en todas las actividades productivas.

En su artículo 7 se determina que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos, deberá tenerse en cuenta la naturaleza y característica de cada bioma, la vocación de cada zona o región en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general, las alteraciones de los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales. Estas prescripciones, conforme al artículo 8 serán también aplicables en lo que hace al desarrollo de actividades productivas de bienes y servicios y aprovechamiento de recursos naturales para las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general.

Esta ley, a diferencia de la anterior, hace prevalecer las potencialidades de las regiones y las condiciones del ambiente para organizar

¹⁶ PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

esas actividades y el desarrollo de las ciudades, facilitando el avance de zonas urbanas en las que son áreas productivas.¹⁷

Recientemente, a través de un proyecto de modificación de la Ordenanza N° 10.703 que establece el ordenamiento territorial y la gestión urbana, en el partido de La Plata se intentó regular la superficie de las inversiones del cinturón frutihortícola y preservar el Acuífero Puelche (yacimiento de agua subterránea ubicado en la región pampeana argentina y que almacena 300 billones de litros de agua dulce en una extensión de 230.000 km² bajo parte de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Córdoba).

A través de este proyecto se pretendía determinar la superficie que puede ocupar el invernadero, limitándola al 40 % de cada propiedad, salvo que utilicen energía solar que posibilitaría extenderla al 60 % y para los invernáculos ya instalados se les acordaba un año de plazo para su adecuación. Asimismo, se intentaba evitar la impermeabilización del cordón frutihortícola como solución a los problemas de las inundaciones.

En cuanto al uso del agua, se añadió el régimen especial para los invernaderos, los que debían obtener la aprobación provisoria de la Dirección de Obras Particulares (dependiente de la Municipalidad de la ciudad de La Plata) para garantizar que no tengan incidencia o afectación sobre el mencionado Acuífero Puelche. Se observa aquí que dicha atribución exorbitaría las competencias asignadas a los municipios al arrogarse una atribución de jurisdicción provincial.

Dicho proyecto, ante las críticas que recibiera, fue retirado de su tratamiento por parte del Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de La Plata.¹⁸

Sobre este aspecto, cabe señalarse que la regulación del recurso hídrico se halla previsto en el Código de Aguas aprobado por la Ley 12.257 cuya autoridad de aplicación es la Autoridad del Agua, a la que se le acuerda la potestad para otorgar la concesión o el permiso

¹⁷ PASTORINO, *Derecho Agrario argentino*, ob. cit.

¹⁸ Diario El Día, 13 de julio de 2022, Sección Política y Economía.

para los usos especiales entre los que se hallan la actividad agrícola y la pecuaria.

4. CONCLUSIONES

Dadas las características de la región de La Plata para el desarrollo de actividades frutihortícolas en la región periurbana de La Plata que determinan una estructura agraria regionalizada, sería necesario un cambio hacia sistemas de producción orgánicos mediante la adopción de políticas estatales activas que protejan la salud humana y el ambiente, generando alimentos sanos y de calidad para un mayor número de la población.

Asimismo y ante las tensiones que genera el avance del desarrollo inmobiliario sobre la zona productiva, debería o propiciarse un ordenamiento territorial ambiental que proteja las zonas de producción a fin de garantizar un adecuado desarrollo de la actividad frutihortícola.

Finalmente con ello se produciría una armonización entre el aumento racional de la producción, la conservación de los recursos naturales en que esta se lleva a cabo y que asimismo brinde bienestar a las comunidades conforme a los fines de la política agraria.¹⁹

¹⁹ VIVANCO, Antonino, *Teoría de Derecho Agrario*, T. I., Ed. Librería Jurídica, La Plata, 1967.

VITIVINICULTURA E IMPULSO DIGITAL

MARÍA JOSÉ IUVARO²⁰

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la pandemia con serias dificultades económicas, restricciones en el mercado cambiario, elevada inflación y falta de herramientas de ahorro e inversión, las transacciones digitales crecieron vertiginosamente. La actividad vitivinícola no queda fuera de esta incidencia. La utilización de herramientas digitales, el aumento del uso de la tecnología, la difusión de la información, el control de gestión de calidad de manera virtual, impactan en esta industria.

El sector vitivinícola ha sido pionero en la adopción de conductas adecuadas, tales como el seguimiento cercano de los cultivos y el uso de un registro histórico, la utilización de herramientas como huella hídrica y protocolos de sustentabilidad. La cadena de valor

²⁰ Abogada, Profesora Titular de Derecho Minero, Agrario y de la Energía, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza; Miembro Fundador e integrante de la Comisión Directiva de la Academia Argentina de la Vid y del Vino.

específica de este sector por la amplia segmentación de precios, como también la marcada relación con el terroir y el origen, son ventajas de la industria del vino.

Se requiere un sistema de transmisión de información que permita contemplar una realidad no estable sino cambiante y caracterizada por incidencias negativas derivadas del cambio climático y de la utilización de productos fitosanitarios para evitar plagas y enfermedades. Para esto, las nuevas tecnologías constituyen una herramienta de vital importancia para conocer la variabilidad de las múltiples características del cultivo, la mejora de la eficiencia en las distintas tareas, y la importancia de ganar en productividad y reducir costos en la gestión de todo el proceso.

2. IMPULSO DIGITAL

La región vitivinícola ha mostrado un notable progreso en el manejo de los cultivos, sistematización del riego e incorporación de tecnología en viñedo y bodega. En el sector se observa: implementación de circuitos digitales, rutas o mapas del vino, medios de comunicación en línea, comercio electrónico, redes sociales, desarrollo y actualización de páginas web, implementación de software para la administración de la bodega, auditorías virtuales, análisis de trazabilidad y mejora de los procesos y la eficiencia.²¹

Las tecnologías digitales juegan un rol preponderante en la agricultura y, en especial, en la vitivinicultura, a través de la cadena digital y de las cadenas alimentarias, en todo lo que hace a Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), provisión de información y transferencia de tecnología y comunicación entre los propios actores rurales y en el proceso productivo. Algunas operan de manera directa en el proceso productivo agropecuario, como la información para la

²¹ GARCÍA, Juan Carlos, *Análisis del sector vitivinícola. Estrategia comercial para pequeños productores*, https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7016/32-garcia-tesisfce.pdf

toma de decisiones de las plataformas y las maquinarias de agricultura de precisión; otras operan sobre los actores que realizan la investigación y desarrollo, como la Big Data y la Inteligencia Artificial, para llegar a la agricultura a través de insumos, maquinarias o servicios desarrollados en los centros de investigación.

Según datos preliminares del Censo Agropecuario de 2018, solo el 35% de las explotaciones agropecuarias tienen acceso a Internet, y un 34% utiliza computadora. Las condiciones básicas para el desarrollo de estas Tecnologías de la Información y la Comunicación —TIC—, son el acceso a energía eléctrica, la cobertura del servicio de Internet, el acceso a equipos y el nivel de alfabetización digital de la población rural.

La conectividad es una limitante para el desarrollo de las TIC en el sector agropecuario. Sólo contando con esas condiciones básicas, es posible implementar sistemas de información de carácter agrológico, como meteorología, clima, suelos e hidrología; y también de carácter económico y comercial, como precios de insumos y productos.

La tecnología de la información se vincula directamente con la trazabilidad. La trazabilidad es el sistema de gestión de información de un producto desde su origen hasta el consumidor final, permite monitorear todas las operaciones de la cadena productiva primaria agroindustrial, con un vínculo más cercano con el productor a partir de un trabajo integrado que garantiza origen y calidad. El consumidor está cada vez más atento a los métodos de producción, y a las consecuencias que se pueden provocar en el ambiente y en la salud²².

A las tecnologías de la información y la comunicación se suma la innovación tecnológica en los viñedos, que favorece la optimización del proceso productivo, la reducción de costos y una mayor calidad del producto.

²² PASTORINO, Leonardo F., 2009, *Derecho agrario argentino*, AbeledoPerrot, p. 596-99.

3. BLOCKCHAIN, CRIPTOMONEDAS, CRIPTOACTIVOS

Previo a continuar con los avances en el sector vitivinícola, parece necesario desarrollar algunos conceptos que comienzan a ser lenguaje común y que necesitamos conocer con las limitaciones propias de un tema que resulta complejo.

Básicamente, blockchain es una cadena de bloques interconectados, como los libros contables digitales que en su interior tienen datos de transacciones y cada libro está conectado con el otro, formando una cadena y replicado en varios nodos. La tecnología blockchain funciona como un gran libro de contabilidad donde se pueden registrar y almacenar cantidades ingentes de información. Toda ella está compartida en la red y protegida de tal forma que los datos no se pueden alterar ni eliminar. Cada bloque o libro contable, va a estar replicado en todo el sistema de nodos. Esto genera una característica de publicidad, por lo cual va a ser visible en todos los nodos miembros del blockchain. También le da carácter de seguridad, una vez ingresado el dato no se podrá borrar si no hay consenso de todos. Otra característica es la descentralización, no hay un ente central que establezca las reglas, el sistema se maneja por consenso. Cumple con las notas de inmediatez, descentralización, seguridad, publicidad y confianza.²³

Las criptomonedas tienen determinadas características: no están reguladas ni controladas por ninguna institución y no requieren de intermediarios; se usa una base de datos descentralizada, blockchain; no representan ningún activo, ninguna acción ni prestación; cuentan con criptografía asimétrica (doble clave, seguridad, firma digital); no hay un servidor central de almacenamiento. Son unidades autoreferenciales de valor, bienes inmateriales, no son una cosa.

Los criptoactivos o “token” implican un registro o documento digital al que se le asigna la representación de algo. El funcionamiento del token depende de: blockchain y una criptomoneda que permitan

²³ BRANCIFORTE, Fernando O., *Las nuevas tecnologías y el Derecho*, La Ley 22/07/2019, 22/07/2019, 1, AR/DOC/2232/2019.

desarrollar el token. El fin de un token es el de representar cualquier cosa existente en el mundo real. El token necesita de un espacio o plataforma donde desarrollar y representar aquello para lo que será creado. Este sistema es tecnología blockchain.²⁴

4. LA CUESTIÓN EN ARGENTINA

En Argentina todo esto es dinámico y novedoso. ¿La criptomoneda es una moneda? No lo sería porque no está regulada por el BCRA (lo característico de las criptomonedas es su descentralización y la falta de una autoridad de control), no es considerada de curso legal en nuestro país. ¿Se puede considerar un medio de pago? Para que así fuese, debería tener características de ser escaso y aceptado. Escaso es, y aceptado, dependerá de la otra parte, al no estar regulado no es forzosa su aceptación. El BCRA en una de sus circulares estableció que es un bien riesgoso sin base monetaria²⁵. La CNV previene de su carácter peligroso y volátil.²⁶ La Unidad de Información Financiera (UIF)²⁷, las definió como “una representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital pero que no tienen curso legal ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción”.²⁸

El 05/05/2022 el Banco Central prohibió a las entidades del sistema financiero operar con criptomonedas²⁹. Mientras mantenga su vigencia la actual regulación, toda obligación en moneda que no sea

²⁴ <https://pagbam.com/pagbam-talks/fintech-criptomonedas-con-arnaldo-cisilino-y-santiago-mora/>.

²⁵ BCRA Comunicación “A” 6823, 2019; Comunicación “A” 7030, 2020

²⁶ <https://www.iproup.com/finanzas/23022-bitcoin-banco-central-y-cnv-que-dice-la-normativa-argentina>.

²⁷ UIF Resolución 300/14.

²⁸ ATIM, Rubén D., CAMPOS ALVAREZ, Juan M., MERILES, Daviv M., *Regulación de criptomonedas en Argentina*, <https://abogados.com.ar/regulacion-de-criptomonedas-en-argentina/26335>.

²⁹ BCRA, Comunicación “A” 7506, 05/05/2022.

de curso legal se enfrenta a dificultades. El problema más relevante, será el que afecte a las monedas con curso legal en otros países. Pero, sin embargo, podría extenderse para el caso de que las criptomonedas se consideren efectivamente monedas sin curso legal en el país y se equiparen a moneda extranjera.³⁰ En Argentina,³¹ las alusiones a criptomonedas se encuentran dispersas y sin regulación específica.

5. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL SECTOR VITIVINÍCOLA

Mencionando uno de los casos en el sector vitivinícola, Blockchain Wine lanzó en julio 2019 en España, junto a Bodegas Riojanas, la plataforma Tattoo Wine que integra el comercio electrónico y la tecnología blockchain para asegurar la procedencia y autenticidad de los vinos. Tattoo Wine (trazabilidad, autenticidad, transparencia, comercio, origen y opinión) busca “proporcionar confianza a los consumidores de vino y crear una red globalizada y transparente que permite que el vino sea intercambiado con seguridad y eficiencia”³². Cada botella de vino tendrá grabado un código QR (Quick Response, códigos de barras, capaces de almacenar determinado tipo de información), que será único gracias al cual los participantes podrán acceder a la información de cada botella.

6. ¿QUÉ PUEDE APORTAR BLOCKCHAIN AL SECTOR VITIVINÍCOLA?³³

Aunque esta tecnología se asocia a las transacciones económi-

³⁰ ACCIARRI, Hugo A., *Smart contracts, criptomonedas y el Derecho*; La Ley 02/05/2019, 02/05/2019, 1, Cita Online: AR/DOC/1017/2019

³¹ Protocolo A00435829050 de Utsupra, *Bitcoin, Introducción al fenómeno de las criptomonedas*.

³² <https://www.lainformacion.com/empresas/tattoo-wine-sera-primer-plataforma-blockchain-vino-a-nivel-mundial/6506395/>

³³ <https://www.campusblockchain.es/que-relacion-tienen-el-sector->

cas, Blockchain tiene otras aplicaciones, tales como aportar seguridad a todos los sectores. Blockchain le ofrece seguridad al mundo del vino porque existen datos sensibles de un viñedo, información sobre clientes o los datos de recolección, que tienen su base en los conocimientos y prácticas culturales tradicionales. Otra de las aplicaciones de Blockchain, tiene que ver con la trazabilidad de la elaboración de un vino. Gracias a la cadena de bloques se puede identificar y registrar, de una manera mucho más eficiente, a todas las etapas de producción de un vino, desde el cultivo de la vid hasta su destino final. A través de Blockchain el comprador tendrá pleno conocimiento del proceso que ha llevado la botella que está consumiendo, dispondrá de datos sobre la maduración del vino, el transporte o la comercialización, lo que otorga una gran transparencia a todo el proceso, siendo ésta otra gran aportación de Blockchain al sector del vino.

7. LA APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA INDUSTRIA DEL VINO³⁴

La Inteligencia Artificial —IA— aprende de la experiencia utilizando algoritmos y software avanzados para identificar patrones o características contenidas en grandes cantidades de datos. La IA depende de la información que genera la tecnología de sensores para identificar patrones y hacer predicciones. Ya se utiliza para una serie de tareas en viñedos, en bodegas y para distribución. Esta tecnología, si se fusiona adecuadamente con otras, como la sensorización, puede traer muchos beneficios. Es capaz de interpretar y aprender de los datos recopilados, ayudando a los productores a tomar decisiones basadas en hechos y predicciones. En las bodegas, la IA recopila datos

vitivinicola-y-el-blockchain/21-10-2021.

³⁴ <https://enolife.com.ar/es/que-es-y-como-se-utiliza-la-inteligencia-artificial-en-vitivinicultura/>, nota de divulgación científica, por el Ing. José Luis Flórez, líder de IA en la empresa Minsait del grupo Indra, Fuente: Organización Internacional de la Vid y el Vino (OIV), 4 enero, 2022.

recibidos de sensores y los utiliza para mejorar la producción. Se puede obtener un control en tiempo real de las condiciones de inventario, permitiendo una óptima programación de la producción en función del análisis realizado. Esto puede ayudar a las bodegas a maximizar su productividad y puede contribuir a una producción más sostenible. En la última etapa de la cadena de valor, los comercializadores de vino utilizan IA para llegar al cliente final, cambiando la forma en que los consumidores pueden comprar vino. La IA permite conocer las preferencias de los consumidores generando canales directos (sin intermediarios) hasta el cliente final. Las diferentes tecnologías que se utilizan generan una gran cantidad de información que requiere de IA para gestionar y procesar todos los datos recopilados para la toma correcta de decisiones. Por ejemplo, monitoreo y manejo completo de cultivos, aplicación para optimizar la producción y el consumo de recursos para la viticultura, utilizando diversas técnicas (visión artificial, modelos predictivos) y datos de diversas fuentes para: el control de la maduración, la planificación del ciclo y la cosecha, el control de plagas, la adecuación de acciones y minimización de su consumo (riego, fertilización, etc.). Lo cual se vincula con la gestión del ciclo de vida del cultivo a través de la detección para monitoreo con visión artificial (detección de plagas, robos, maduración de frutos, etc.); la trazabilidad de materiales y objetos utilizando visión artificial o blockchain; los modelos predictivos para los resultados de acciones según historial y contexto previo; la predicción de la fecha de cosecha, de la propagación de plagas, etc.

La Organización Internacional de la Vid y el Vino (OIV) explica que la transformación digital es el futuro del mundo vitivinícola y un catalizador para mejorar la productividad, promover el desarrollo sostenible y aumentar el valor a través de nuevos modelos de negocio. Potencia la transparencia de los procesos y facilita el cumplimiento de las disposiciones normativas europeas e internacionales, para garantizar la fidelidad y calidad de los productos. Esta tecnología proporciona un “sello digital” inalterable de autenticidad y propiedad a cualquier tipo de dato y archivo, los cuales permanecen

inalterables y controlables de forma totalmente transparente. De particular importancia es el componente de trazabilidad habilitado por Blockchain, que hace que el proceso de búsqueda y localización de datos históricos (datos financieros, análisis, instrucciones de asesoramiento, pedidos, etc.) sea más rápido y fácil, además de evitar la falsificación de productos.³⁵

8. EXPERIENCIA EN MENDOZA

En Mendoza ya se implementan estas tecnologías. El presidente del Instituto Nacional de Vitivinicultura, firmó un acta compromiso el pasado mes de abril con el titular de la empresa OpenVino, que tiene base en Mendoza. El objetivo del acuerdo es facilitar el acceso a bodegas del país a los servicios de la plataforma. El INV no intervendrá en las relaciones comerciales, sino que validará la información sobre las bodegas y sobre la autenticidad y calidad del vino. Openvino, es la plataforma con aplicación de la tecnología blockchain, para hacer públicos todos los datos de la cosecha, con sensores digitales implantados en el viñedo, y la información contable, desde el precio de los corchos hasta los salarios.³⁶

Otro caso en la vitivinicultura de Mendoza, es la experiencia

³⁵ <https://enolife.com.ar/es/con-tecnologia-blockchain-cualquier-usuario-puede-monitorear-todos-los-procesos-de-una-bodega/> 8 febrero, 2022; <https://www.tecnovino.com/que-tendencias-digitales-se-estan-aplicando-en-el-sector-vitivinicola/>, enero 2022.

³⁶ <https://decepas.com/tecnologia/nace-la-primera-criptomoneda-del-mundo-respaldada-por-vino-20210925-1513> “Nace la primera criptomoneda del mundo respaldada por vino. Proyecto OpenVino nacido en Mendoza que apoya el INV”, 2021;

<https://enolife.com.ar/es/la-1a-criptomoneda-del-mundo-respaldada-por-vino-un-proyecto-nacido-en-mendoza-que-atrae-al-inv/>, 2021;

<https://es.cointelegraph.com/news/mike-barrow-of-open-vino-blockchain-iot-and-cryptoassets-open-the-possibility-to-new-business-models>, 2019;

<https://redaccion.camarazaragoza.com/mike-barrow-vino-criptomoneda/> “El bodeguero e informático estadounidense Mike Barrow expuso

a cargo de Mariano Di Paola y Esteban Tablón (Rutini Wines). Desarrollan un programa de IA en sus viñedos, que les permite obtener mayor precisión sobre la madurez de las uvas. "... la bodega cuenta con una selectora óptica robótica para la recepción de uvas de alta calidad... la selectora cuenta con una computadora que guarda toda la información que registra y cada decisión que toma... esta tecnología permite analizar, a través de distintos indicadores, el estado evolutivo de los viñedos y la aptitud del terreno; sistematizar toda la información y actuar en consecuencia. ... combinamos la ciencia con el arte del enólogo, que se complementan para obtener los mejores resultados".³⁷ El factor humano es fundamental a la hora de hacer productos de la nobleza del vino. La trazabilidad completa y compleja es el destino de una alianza y complementación de inteligencias.

9. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS EN LA VITIVINICULTURA

En el sector vitivinícola, nos encontramos frente a desafíos que implican un cambio cultural, social, económico, jurídico y político. El factor tecnológico y la calidad institucional constituyen las claves fundamentales. Pero, en concreto ¿el productor vitivinícola puede acceder a las nuevas tecnologías: blockchain, criptomonedas, internet de las cosas? Los productores se enfrentan a la falta de marcos legales e impositivos adecuados; la dificultad de acceso al financiamiento, a la capacitación y la poca difusión de la calidad de sus productos. Las bodegas que se benefician de las uvas provistas para la producción también requieren una serie de insumos: equipos para la elaboración de vinos, empresas proveedoras de tanques, barriles, vidrios; así como de empresas prestadoras de servicios de marketing y software.³⁸

en Cámara Zaragoza las claves de Openvino, un innovador proyecto que aúna el vino y las divisas virtuales", 2018.

³⁷ <https://ecocuyo.com/rutini-wines-la-primera-bodega-en-tener-un-departamento-de-inteligencia-artificial/octubre-2019>.

³⁸ <https://www.researchgate.net/publication/273170960> La influencia

El asociativismo es una de las soluciones para que los productores vitivinícolas accedan a los mercados actuales que demandan mayor conocimiento técnico, económico y jurídico. Pastorino considera al asociativismo agrario como un conjunto de estrategias tendientes a agrupar esfuerzos entre productores y tutelarse mutuamente, se trata de estrategias que permiten apuntalar empresas pequeñas y medianas en clave de competencia³⁹. El avance de las Tecnologías de Información y Comunicación en la logística, los intereses de los consumidores, las normas de seguridad alimentaria, los requisitos de calidad en los productos, la creciente importancia de integración vertical y alianzas horizontales; son algunos de los desafíos que se deben asumir.⁴⁰

En un contexto volátil y cambiante, tanto los consumidores como los productores buscarán adaptar su consumo y su oferta. Las bodegas y productores tendrán que ir adecuándose a formas de producción creativa y sustentable. Las iniciativas asociativas que se puedan ir concretando son un indicador auspicioso de la aplicación de la tecnología y nuevas técnicas productivas en la vitivinicultura que van a facilitar el trabajo a los productores y a las bodegas. No sería rentable quedarse fuera de sistema y al margen de lo que algunos dan en llamar la revolución tecnológica.

Por último, destaco que las posibilidades de la tecnología para el cultivo de la vid son muy amplias y variadas. Las tendencias y la situación actual, han llevado a los profesionales del sector a buscar los mayores avances para mejorar y rentabilizar los resultados de la vid.

del cluster vitivinícola en el desarrollo local, el caso de Mendoza, Argentina y Serra Gaucha, Brasil

³⁹ PASTORINO Leonardo F, *Derecho Agrario Argentino*, cit., p. 524-530.

⁴⁰ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12159/066105125_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

AGUAS PARA USO AGRARIO

LA ZONA DE RESGUARDO, RESERVA O PROTECCIÓN DE LOS CUERPOS DE AGUA SUPERFICIAL. MÁS ALLÁ DEL CAMINO DE SIRGA

PAULA NOSEDA⁴¹

1. INTRODUCCIÓN

Los límites al dominio están vinculados a la restricción del carácter absoluto del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles privados, con fundamento en la función social y la sostenibilidad ambiental con que debe ejercerse dicho derecho (art. 17 Constitución Nacional y art. 240 Código Civil y Comercial).

⁴¹ Doctora en Ciencias Jurídicas (UCA, 2010), Especialista en Derecho Ambiental (UCA, 2004) y Abogada (UBA, 2000), matriculada en el Colegio de Abogados de Azul, Provincia de Buenos Aires, representante en la Comisión de Derecho Ambiental y Agrario del ColProBA. Profesora Adjunta de Derecho Ambiental y Derecho Agrario, Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

En particular, en esta comunicación me referiré a la “zona de resguardo, reserva o protección de los cuerpos de aguas”, como límite al dominio en beneficio del interés público para la protección ambiental de los cuerpos de agua, ya que el camino de sirga no incluiría dicha finalidad o función.

Se entiende por zona de resguardo, reserva o protección a una especie de límite al dominio impuesto por la legislación local a los propietarios de los fundos linderos a un cuerpo de agua con la finalidad de proteger el interés público (riesgo de inundaciones, protección de desagües naturales y/o prevención de la contaminación). Si bien el Código Civil y Comercial (CCyC) establece ciertos límites al ejercicio del derecho real de dominio (como por ejemplo el Camino de Sirga), *la fuente más prolífica de los mencionados límites la encontraremos en el Derecho Administrativo local*⁴².

2. CAMINO DE SIRGA: UN INTENTO DE IR MÁS ALLÁ

El Camino de Sirga es el límite administrativo impuesto al dominio privado de inmuebles colindantes a cauces de agua o sus riberas con el objeto de proteger el interés público en juego, en el caso particular, el transporte por agua. En consecuencia, el titular de estos inmuebles no puede hacer acto alguno que menoscabe dicha actividad (art. 1974 CCyC). Dicho límite al dominio se ejercerá de conformidad con las normas administrativas impuestas en cada jurisdicción local (art. 1970 CCyC).

El art. 2639 del Código de Vélez (CC) establecía para el camino de sirga: “...Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirvan a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público, de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio

⁴² MARIANI DE VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana, *Derechos Reales en el Código Civil y Comercial*, Tomo I, Zavalia, Buenos Aires, 2016, pp. 156 y 157.

ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna...”.

El CCyC modificó la redacción del citado art. 2639 del CC reduciendo la distancia entre la línea de ribera y el cauce a quince metros; quitándole el carácter de camino público y limitando su aplicación al solo fin de facilitar el transporte por agua. Sobre este último aspecto, se señala⁴³ que el texto actual fue al efecto de ser más amplio que el vocablo navegable y dotar de mayor aplicación a este tipo de limitación, criterio que fue sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con anterioridad a la entrada en vigencia del CCyC, en la causa “Las Mañanitas”⁴⁴.

Entonces, en el intento de ir más allá del “camino de sirga”, ya que si bien se amplía el sentido del interés público, a nuestro entender dicha institución no sería suficiente para incluir un fin distinto como la protección ambiental. Un ejemplo de querer usar forzosamente el camino de sirga, lo encontramos en cierta jurisprudencia⁴⁵ que con fundamento en el art. 8 de la Ley Nacional 25.688⁴⁶, amplió el funda-

⁴³ FLORES, Alvaro B., *Panorama actual sobre servidumbres administrativas*, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 13 /Nº 46 – 2016: <http://hdl.handle.net/10915/57993>

⁴⁴ CSJN, 04/08/2009, Fallos: 332:1704, L. 314. XL. ORI.

⁴⁵ Juzgado Federal de Quilmes encargado de la ejecución de la sentencia de la CSJN de fecha 8-7-2008, autos “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. S/Daños y Perjuicios daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, expediente M 1569 XL, en resolución de fecha 28/03/2011, estableció que: “...La posibilidad de declarar a toda el área ribereña del Riachuelo como zona de protección especial —y servidumbre ambiental— encuentra su razón de ser no sólo en el objetivo de lograr la conservación de la naturaleza y el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas asociados y valores culturales, sino que debe sumársele, como elemento de eficacia fáctica pro ambiental, la gestión de un enfoque más amplio que permitirá a los Municipios involucrados en el saneamiento hídrico y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detentar efectivamente el control del espacio público en la vivacidad de realizar, sin ningún tipo de obstaculización (de hecho y/o de derecho), las obras que resulten necesarias a la finalidad pro ambiental que la Corte Suprema de Justicia de la Nación exige”.

⁴⁶ Art. 8 de la Ley 25.688 de presupuestos mínimos para la gestión ambiental de aguas: La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional compe-

mento de interés público protegido dándole el carácter de “zona de protección” y “*servidumbre ambiental*”⁴⁷, confundiendo las instituciones jurídicas hasta aquí analizadas.

3. CONDICIONES PREVIAS A TENER EN CUENTA

Si como los establece el art. 235 CCyC inc. c: los ríos (...) y demás aguas que corren por sus cauces naturales son bienes del dominio público del estado (Nacional o Provincial, según el territorio en el que se encuentren). Así las cosas, corresponde fijar la línea de ribera fluvial para determinar el límite entre el bien inmueble de propiedad privada y el bien de propiedad pública (río). Expresamente el art. 235 inc. c CCyC establece: “...*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...*”. A fin de establecer la línea de ribera con precisión se reconoce al Estado (provincial en el caso de un río provincial) el deber de proceder a su determinación precisa, mediante una operación técnica fundada en la observación constante de las aguas. El Código de Agua de la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.257), en su Artículo 18 establece que la Autoridad del Agua fijará y demarcará la línea de ribera sobre el terreno, de oficio o a instancia de cualquier propietario de inmuebles contiguos o de concesionario amparados por el Código de Aguas. Si la demarcación se realizare de oficio, será a cargo del Estado y si lo fuere a petición de parte, a su exclusivo cargo. Se considerará crecida media ordinaria a aquella que surja de promediar los máximos registrados en cada año durante los últimos cinco años. A falta de registros confiables se determinará conforme a criterios hidrológicos, hidráulicos, geomorfológicos y estadísticos evaluados a la luz de una sana y actualizada crítica. La ley

tente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

⁴⁷ SIBILIEAU, Agnès y DEVIA, Leila, *La servidumbre ambiental en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación*, Albremática, 2015: elDial DC1F7A.

11.964 establece el procedimiento para la demarcación en el terreno de las líneas de ribera y otras líneas que delimitan zonas de protección contra inundaciones. En la Provincia de Buenos Aires, la Metodología y Procedimiento para la demarcación de Línea de Ribera⁴⁸ o línea de cota fluvial fueron definidas por la Resolución 705/2007⁴⁹ y el Decreto 3511/2007, ambos reglamentarios del art. 18 de la Ley 12.257. Sin embargo, dicho procedimiento no ha estado exento de críticas⁵⁰ y aún se encuentra pendiente la determinación de la línea de ribera en gran parte de las aguas superficiales bonaerenses.

4. OTROS LÍMITES AL DOMINIO CON FINALIDAD DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Como anticipamos existen otros límites impuestos al dominio privado impuestos en resguardo del interés público que podemos encontrar en el derecho administrativo local. En particular, es de nuestro interés mencionar aquellas facultades de establecer límites administrativos previstos por el Código de Aguas de la Provincia de

⁴⁸ CADENAZZI, Alfredo, *La línea de ribera. Procedimiento para su definición y demarcación ante situaciones de mínima concurrencia de agua*, en PASTORINO, Leonardo F. (Dir) Actas del 3er curso El Agua, FCJyS UNLP, La Plata, 2009, pp. 367 a 394.

⁴⁹ Que en la medida que se amplíe la Red Hidrométrica Provincial, se efectúen las correspondientes mediciones y se proceda con la Planificación Hidrológica, la Autoridad del Agua podrá contar con los registros de cotas de nivel de aguas que permitan definir con mayor precisión la Línea de Ribera, y asimismo la fijación de áreas de riesgo hídrico en las tierras linderas a los espejos y cursos de agua del dominio público.

⁵⁰ COLOMBRES, Raúl A., *El Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires*, 16-06-2020, MJ-DOC-2511-AR | MJ2511: el citado autor, menciona ciertas críticas al art. 18 Ley 12.257 por los siguientes fundamentos: “ésta disposición, aún no reglamentada, importa un claro ataque a la propiedad agraria, de carácter privado, ya que las extraordinarias crecidas de los últimos años provocadas por las inundaciones, facultaría a la AdA a definir nuevas líneas de ribera con la posibilidad de que tierras que son catastralmente de propiedad privada, pasen al dominio público provincial, aunque no exista compra efectiva o expropiación”.

Buenos Aires, que podrían aplicarse en resguardo de los cursos de aguas, respecto de ciertas actividades agrarias que se llevan a cabo en fundos privados linderos a las mismas, las que podrían causar eventuales daños ambientales a tales cuerpos de agua, a saber:

a) La Autoridad del Agua (AdA) en uso de su facultad de planificación hidrológica deberá: (...) *establecer zonas de reserva (...) optimizando el aprovechamiento del agua en equilibrio con el resto del ambiente* (art. 5);

b) AdA deberá dar permiso previo a los dueños de predios que lindan con cauces públicos, para defender sus márgenes contra la fuerza del agua, mediante endicamientos marginales (...), plantaciones o revestimientos que pueden situarse aún en la ribera (art. 96);

c) AdA reglamentará actividades e impedirá acciones que atenten contra la preservación del agua y los cauces públicos o que causen perjuicios al ambiente por alteración en el agua (art. 101).

d) El Poder Ejecutivo podrá *imponer restricciones y limitaciones al dominio privado* consistentes en obligaciones de no hacer o dejar hacer para proveer al mejor aprovechamiento, preservación del agua y protección del medio ambiente contra su acción dañosa (art. 136).

e) Se prohíbe modificar el uso actual de la tierra con excepción de las obras y accesorios necesarios para su actual destino o explotación en una franja de 50 metros aledaña a los ríos, canales y lagunas de dominio público (art. 143). Reafirmando y lo previsto en el art. 2 de la Ley 6253, para la fijación de una franja llamada “Zonas de conservación de los desagües naturales”.

5. CONCLUSIONES

Se podría ir más allá del camino de sirga, no intentado forzar su aplicación, reglamentando eficazmente a nivel local otros límites administrativos al dominio de los particulares sobre fundos linderos

a cuerpos de aguas superficiales con el objeto de proteger y prevenir el daño ambiental que ciertas actividades agrarias podrían ocasionar.

Vista la situación en que se encuentra la reglamentación local de dichas facultades, se deberá requerir primeramente a las autoridades de agua locales la progresiva pero urgente determinación de la línea de ribera.

Teniendo en cuenta que los límites administrativos al dominio privado en favor del interés público son competencia del derecho administrativo local (art. 1970 CCyC) y que tales restricciones no son indemnizables (art. 1971 CCyC); en uso de las facultades de la autoridad del agua podría preverse una reglamentación de la zona de resguardo, reserva o protección de los cuerpos de agua, que establezca ciertos límites al dominio de los propietarios ribereños. Ello también podría materializarse, a partir de una revisión del ordenamiento ambiental territorial que incluya las áreas rurales asegurado la participación social⁵¹ de todos los sectores interesados y el enfoque basado en derechos humanos⁵².

Tales límites al dominio deberían ir acompañadas de la legitimación social y compromiso de los propietarios ribereños en la protección del recurso, así como la colaboración de ciertas entidades intermedias comprometidas con el uso y protección de los cursos de agua superficiales para la organización de talleres de sensibilización; elaboración de planes de manejo de las áreas de reserva; distribución de responsabilidades; estímulos para su cumplimiento; y monitoreo de resultados.

⁵¹ PASTORINO, Leonardo F. y otro, *La legislación (nacional y bonaerense) sobre riberas y humedales conexos*, Biología Acuática 35 (2020): <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/113309/pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵² Opinión Consultiva 23/17 de la CIDH.

AGRONEGOCIOS

CRIPTOMONEDAS CON RESPALDO AGROPECUARIO

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS⁵³

1. LAS CRIPTOMONEDAS EN EL MUNDO ACTUAL

La tecnología digital ha impactado en la sociedad actual instando a la población a modificar costumbres comerciales a partir de la incorporación del dinero digital y las billeteras virtuales.

Las criptomonedas representan un negocio en expansión en el mundo entero que fue adquiriendo relevancia económica a partir de su aparición como sistema financiero que no tiene autoridad regulatoria. Como además carecen de regulación legal, los gobiernos mundiales se empeñan en evitar que estos activos digitales se usen con fines delictivos: lavado de dinero y terrorismo. Otra resistencia, la encuentran por parte de los ambientalistas que ven con preocupación su avance dado que operan en la red Blockchain alimentándose

⁵³ Abogada, miembro del Instituto de derecho Agrario de Rosario, adscripta a la cátedra de derecho agrario. Maestrando en Derecho procesal UNR.

de energía eléctrica de millones de usuarios globales permitiendo registrar la trazabilidad de todas las transacciones que se realizan⁵⁴.

En materia agropecuaria, sabemos que la Argentina es uno de los principales productores de alimentos a nivel mundial y que actualmente está siendo pionera en la creación de criptomonedas respaldadas con activos agropecuarios a través del sistema de tokenización dotando a la cadena productiva de mayor transparencia y trazabilidad. Para insertarse en el mundo agro digital se necesita enlazar conocimientos tecnológicos y poseer experiencia en criptomonedas y Agronegocios.

2. NOCIONES GENERALES

En el año 2008, bajo el seudónimo de Satoshi Nakamoto⁵⁵ se creó el primer bitcoin, identificado en el símbolo **₿**; código: BTC. Es un sistema de dinero electrónico libre sin control de autoridad monetaria bancaria o gubernamental. Caracterizada por las siguientes innovaciones⁵⁶:

1) *Sistema de red: "peer-to-peer"*: que es un sistema descentralizado de intercambio de datos, entre el usuario emisor y el receptor.

2) *Blockchain (cadena de bloque)*: es la base de datos en la cual se registran todo tipo de operación global a través de internet entre dos personas o usuarios, sin tercero intermediario, de manera accesible e imborrable. Es un sistema de contabilidad donde se asientan todas las transacciones en un libro mayor quedando registradas en una red pública impidiendo su modificación o falsificación. La identidad de las personas que participan en los movimientos del registro se oculta detrás de una serie alfanumérica. Por ello, decimos que son seudóni-

⁵⁴ La Nación: *Disparen contra el bitcoin*. 17-04-2021.

⁵⁵ BOAR, Andrei, *Descubriendo el Bitcoin*, Editorial Profit, 2018.

⁵⁶ FALIERO, Johana C., *Criptomonedas: la nueva frontera regulatoria del derecho informático*. Ad. Hoc. Septiembre 2017.

mas porque podemos conocer la transacción, pero no la identidad de quien la realiza. Inscripta la transacción estas operaciones pueden ser rastreables solo si se tienen elevados conocimientos de la red.

3) Consiste en una *emisión* de moneda matemática y determinista descentralizada, a través del proceso distribuido denominado *minería de Bitcoins*.

4) Un sistema de verificación de transacciones descentralizado denominado *script*⁵⁷ de transacción en tiempo real dado que opera las 24 horas de los 7 días de la semana.

Las criptomonedas son un activo financiero con cifrado criptográfico, que circula en el ciberespacio y es de carácter privado. Su principal uso es el de *moneda*, sin existencia física porque es digital, representada por una serie alfanumérica. No tienen respaldo fiduciario ni regulación legal en todas las jurisdicciones. Se caracterizan por su volatilidad dado que el precio de este activo digital depende de las fluctuaciones de la oferta y demanda de mercado haciendo que su valor se multiplique y derrumbe favoreciendo a la especulación, riesgo, y fracaso Actualmente, existen más de 10.000⁵⁸ criptomonedas en el mercado, la más conocida es el Bitcoin, sin embargo también para comercializar se usan otras alternativas denominadas “Altcoin” por ejemplo Ethereum, Ripple, Libra. Insertas en el mercado se usan como: 1) medio de pagos en comercios; 2) transacciones dinerarias internacionales; 3) depósitos de valor; 4) inversión y desinversión. Se guardan en monederos con una clave alfanumérica que nos permite acceder al sistema, y escribir y consultar las transacciones en el libro mayor. Son activos preciados que se pueden obtener por: 1) la adquisición de bitcoins a través de las casas de intercambio con moneda de curso legal, 2) la recepción de una transferencia en bitcoins, y 3)

⁵⁷ Los scripts son fragmentos de código que tienen como objetivo realizar o añadir funciones dentro de una página web o e-commerce.

⁵⁸ ¿Cuántas criptomonedas existen y cuáles son? | Marca-<https://www.marca.com> › Portada › Tiramillas. 5 abr 2022.

la actividad de minería que es uno de los procesos de creación de bitcoin. En este contexto, podemos afirmar que el mundo Bitcoin se enlaza en forma paralela con el mundo financiero tradicional cada vez que disponemos las criptomonedas con dinero de curso legal: euros o dólares.

3. LEGALIDAD

Las criptomonedas no recibieron recepción legal uniforme por parte de los regímenes normativos mundiales. Dado que estos activos financieros no son monedas de curso legal en la Argentina, su creación, emisión y expansión no se encuentra regulada ni controlada por autoridad competente. Sin embargo, por las grandes masas monetarias que movilizan existe la inquietud de delinear un marco regulatorio contemplativo de todas las aristas que interactúan en el mundo cripto con el fin de proteger a usuarios o inversores.

Para nuestro Código Civil y Comercial⁵⁹, el bitcoin, al igual que todas las monedas que no son de curso legal pueden ser considerada una cosa y pasible de intercambio sujeto a las normas dispuesta el cuerpo normativo.

Con respecto a la regulación específica de las monedas virtuales la UIF emitió resolución número 300/2014 con el objetivo de prevenir maniobras de lavado de activos y financiación de actividades ilícitas.

Por todo ello, y como consecuencia del sistema descentralizado que las caracteriza, existe un interés gubernamental de regular y controlar estos activos con el objetivo de resguardar los bienes jurídicos comprometidos dándole un marco legal de protección a los usuarios e inversores en criptomonedas.

⁵⁹ FALIERO, Johana, ob. cit., pág. 92.

4. ACTIVIDAD BANCARIA DIGITAL

Como las entidades bancarias no operan con criptomonedas han sido cuidadosas al momento de ofrecer respaldo a su valor⁶⁰. Los bancos intervienen solamente cuando se cambia pesos argentinos por una criptomoneda.

Ante el avance mundial de esta nueva forma de financiación digital existe un interés bancario de ingresar al mercado de las criptomonedas, el que se encuentra limitado por la falta de conexión bancaria con la moneda digital.

El pasado 02-05-2022, el Banco de Galicia habilitó la compra de cryptoactivos a través de la plataforma home banking permitiendo comprar Bitcoin, Ether, Stablecoin y Ripple a través de la intermediación a cargo de la empresa Lirium encargada de tercerizar la compra, y venta dando seguridad a los usuarios custodiando dichos fondos. Operatoria bancaria a partir de la cual el Banco Central de la República Argentina⁶¹ emitió un comunicado prohibiendo a los bancos operar con monedas digitales o facilitar a sus clientes operaciones que no están reguladas por las autoridades con el fin de mitigar riesgos.⁶²

Según la información trascendida, lo novedoso es que la entidad bancaria ingresó al mundo cripto incorporando la figura de la intermediación responsable de la custodia de la moneda digital modificando las bases de su creación.

5. CAMPO Y MUNDO CRIPTO

El sector agropecuario le dio la bienvenida a las criptomonedas instaladas en el sistema financiero con el desafío de incorporarlas a los Agronegocios a partir de la inclusión de una plataforma global de

⁶⁰ El Cronista, *¿La crisis de las criptomonedas puede contagiar a los bancos?* 4-7-2022.

⁶¹ Infobae, 22-07-2022.

⁶² Página 12. *El banco central prohíbe a las entidades financieras operar con criptomonedas*, ed. impresa. 24-07-2022.

tokenización de *commodities* agrícolas y alimentarios. O sea, respaldan las operaciones virtuales con producción agrícola ejemplo: soja, maíz, vino o vacas. La operatoria se realiza a través de la red Blockchain asegurando su confidencialidad y transparencia facilitando el control de los costos involucrados en tiempo real.⁶³ A través de este desafío, los productores podrán utilizar su propia cosecha para transaccionar, pagar, invertir en criptomonedas.

La tokenización consiste en transformar y representar un objeto real en el mundo digital a través de la red blockchain. Es un proceso que reemplaza datos confidenciales con símbolos de identificación únicos que retiene toda la información esencial sin comprometer su seguridad⁶⁴ porque se encuentra encriptada o cifrada.

El inicio en materia de criptomonedas agropecuario se dio en el año 2020, a partir de la iniciativa de la empresa Bitcow creando su propia moneda digital representada por cabezas de ganado en la cual cada animal representa un bitcow. La operatoria consiste con la participación de la empresa como intermediaria, garantizando la relación entre el inversor y el propietario real de la propiedad. a través de contratos inteligentes bajo la tecnología blockchain⁶⁵. Sin embargo, hay quienes afirman que el Bitcow no es una criptomoneda sino un token digital respaldado por un activo real.

Otro antecedente agropecuario, la encontramos en la criptomoneda GBM que tiene respaldo con terrenos de la selva misionera en la cual cada usuario que adquiera un tokens podrá colaborar con la preservación de un m2 de tierra de bosque o selva amenazados por la deforestación. Se la conoce como la cripto verde y su proceso de inversión se encuentra en plena etapa de capitalización.

En materia de granos, surgió la empresa Agrotoken presentán-

⁶³ El Cronista Pyme. *Criptomonedas*, 3-6-21.

⁶⁴ ¿Qué es Tokenización? - Definición en WhatIs.com; <https://www.computerweekly.com/Tokenización>

⁶⁵ Agrositio. *BitCow: Criptomonedas ingresan al sector agrícola argentino*, 4-01-22.

dose como la primera plataforma de tokenización de agrocommodities y tiene dos criptomonedas: Soya y Cora respaldadas en soja y maíz, y una posibilidad de respaldar en un futuro con trigo. Cada token representa una tonelada del mismo grano y la operatoria consiste que cada productor entrega su producción al acopio pudiendo optar por recibir Soya en una billetera virtual que será usada al momento de concretar una transacción con algunos de los comercios adheridos al sistema. Según informe periodístico al momento se realizaron transacciones para compra de vehículo, semillas y otros servicios vinculados al rubro”. Lo que marca la diferencia es que estas empresas respaldan los activos en el mundo real vinculado a otro activo mediante *una relación de paridad*. Lo que se busca es convertir cultivos reales en activos digitales y así crear un criptoactivo con paridad en granos de modo que por cada token haya una tonelada de granos entregada en un acopio que lo respalda, resultando un proceso único en el mundo que usa este tipo de tecnología, a su vez, cada tonelada de grano está validada por medio de la Pogr (“prueba de reserva de granos”) que es transparente, segura, descentralizada y auditable en todo momento mediante la blockchain.

La provincia de Catamarca tiene proyecto de emitir tokens vinculados a la actividad minera. Además, existe otras iniciativas con menor impacto mediáticos vinculados a la producción azucarera.

La inserción de la actividad vitivinícola al mundo cripto tiene la particularidad que cuenta con la intervención del Instituto Nacional Vitivinícola que firmó un acuerdo con bodegueros argentinos⁶⁶ para que se sumen a la tendencia cripto determinando un marco de protección estatal innovador.

⁶⁶ Bodegueros argentinos se podrán sumar al mundo de la ...[https://www.argentina.gob.ar › noticias › bodegueros-ar...](https://www.argentina.gob.ar/noticias/bodegueros-ar) 5 abr 2022.

6. CONCLUSIÓN

Las criptomonedas irrumpieron en el sector agropecuario dando mayor transparencia y trazabilidad a la operatoria comercial. Desde hace dos años aproximadamente las distintas regiones argentinas van incorporando sus recursos naturales como reserva de valor a las operatorias digitales. Además de incluir en sus operatorias comerciales a terceros privados o estatales que actúan como intermediarios en la gestión cripto comercial.

A partir de la *tokenización* de los diferentes *commodities* agropecuarios se facilita el intercambio financiero digital con el objeto de convertir productos reales en activos digitales creando criptoactivos con respaldo en productos agropecuarios con el fin de lograr una gestión de fijación de precios eficiente dirigidos a productores, intermediarios, acopios industriales y exportadores con más mayor transparencia.

Nuevamente, el sector agropecuario resulta innovador y da un paso adelante en materia financiera digital modificando la volatilidad que caracteriza a las criptomonedas a través del respaldo de valor en base al precio de los *commodities* regionales y la incorporación de terceros intermediarios en cada operatoria comercial.

ASPECTOS TRIBUTARIOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

LA EMPRESA AGRARIA COMO PILAR DE DESARROLLO. IMPACTO DE LA FISCALIDAD EN ARGENTINA

***TRADE OFF* ENTRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO**

SILVIA SIMONIT⁶⁷

1. INTRODUCCIÓN

Reconocida la identidad del Derecho Agrario y estructurada la Teoría de la Agrariedad derivada de la integración de aportaciones académicas, determinando el objeto de estudio del Derecho Agrario y de sus institutos (propiedad, empresa, contratos) fruto de la sistematización de un trabajo colectivo, ha quedado enunciada como “la

⁶⁷ Abogada-Postdoctorado(UBA). Doctorado en Economía(UB y UNR). Master(UNLP). Docente de grado y posgrado. Líneas de investigación: Derecho Agrario, Fiscalidad, ALC/Mercosur-UE-China. Autora de libros, capítulos, artículos. silvia.simonit@gmail.com

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”⁶⁸. El Derecho Agrario AAA (Agricultura, Ambiente, Alimentación) contemporáneo⁶⁹ se concibe transversalizado por derechos de nueva generación y renovados principios y valores jurídicos, e impactado por el dinamismo de la realidad económica (nuevos negocios, nuevas modalidades contractuales, integración, etc). En esa línea evolutiva, el Derecho Agrario conforma una rama del derecho con connotaciones sociales, económicas y ambientales por su vinculación con los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

El presente documento, en base a esta amplia conceptualización y a trabajos propios previos, desde una perspectiva trialista del mundo jurídico, se focaliza en uno de los institutos del Derecho Agrario, la empresa agraria, como potencial pilar de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, en particular, el Objetivo 2: Hambre Cero, para estimular la reflexión sobre la valoración de la empresa agraria atravesada por la fiscalidad en Argentina.

El trabajo se organiza con una introducción, seguida de una sección relativa a la empresa agraria: Seguridad Alimentaria vs. Fiscalidad; una segunda sección sobre el impacto de la fiscalidad en la empresa agraria, una tercera sobre la empresa agraria y su valoración como instrumento de desarrollo hacia una recuperación transformadora, y concluye con algunas reflexiones.

⁶⁸ CARROZZA, Antonio y ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Astrea, Buenos Aires, 1990.

⁶⁹ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario (Agricultura, ambiente y alimentación)*. Conferencia presentada en el X Congreso de la UMAU. Rosario, 2008.

2. EMPRESA AGRARIA: SEGURIDAD ALIMENTARIA VERSUS FISCALIDAD

En el marco nacional referido al Objetivo 2. Hambre Cero de los ODS para 2030 se enuncia que el sector alimentario y el sector agrícola son claves⁷⁰.

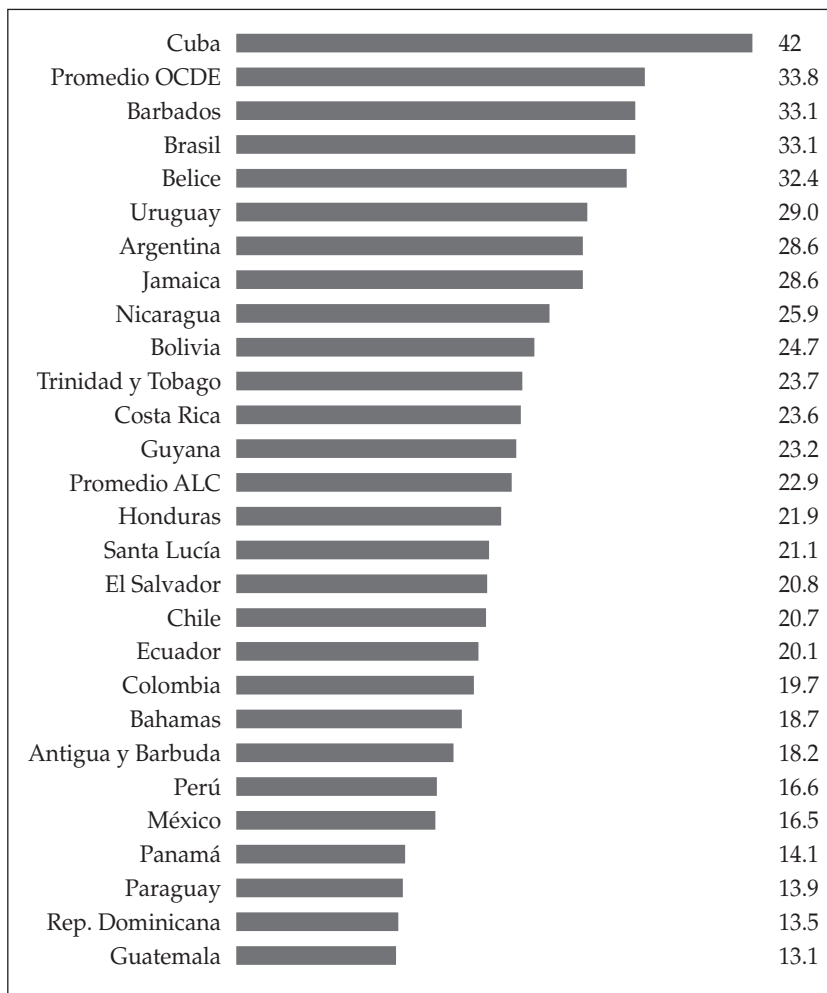
El instituto de la empresa agraria tiene un rol fundamental para la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria, de erradicación de la pobreza como también por sus externalidades positivas y *spill-over effects* en otros sectores económicos. Las evidencias empíricas demuestran las ventajas comparativas reveladas de la especialización productiva de Argentina y, por tanto el perfil exportador, en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.⁷¹ Sin embargo, las restricciones derivadas de las intervenciones regulatorias en la cadena productiva, bajo argumentos redistributivos —principio económico de equidad— aunque convertidos en resolver la imperiosa necesidad de financiamiento del sector público, que sin *accountability* resulta de difícil medición, pueden derivar en efectos adversos.

La presión tributaria (nacional y provincial) en Argentina, en 2020, ha sido del 29, 4%, inferior al 33, 5% promedio para América Latina y el Caribe (ALC), solo superado por Cuba y Barbados. Es superior a la de Uruguay (26, 6%) y Paraguay (13, 4%) aunque inferior a la de Brasil (31, 6%).

⁷⁰ “El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. A través de la agricultura y la silvicultura podemos suministrar comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes. Argentina cuenta con suelos prósperos, bosques y biodiversidad, pero estos están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre nuestros bienes naturales y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones”.

⁷¹ SIMONIT, Silvia, *Armonización fiscal en el Mercosur*, CIDOB, 2012, pág. 46; *Fiscalidad sobre la actividad agropecuaria en Argentina. El caso de la Provincia de Santa Fe*. XII Encuentro de Colegios de Abogados. Temas de Derecho Agrario. Rosario, 2018.

Argentina: Presión tributaria 2020 (nacional y provincial) (en % Pib)⁷²



⁷² Fuente: OCDE. <https://www.oecd.org/latin-america/data/taxation/>

La estructura tributaria argentina se basa en la imposición indirecta (41, 8%) y comercio internacional (12, 9%), seguida de la imposición directa (21, 0%) y aportes a la Seguridad Social (21, 4%).

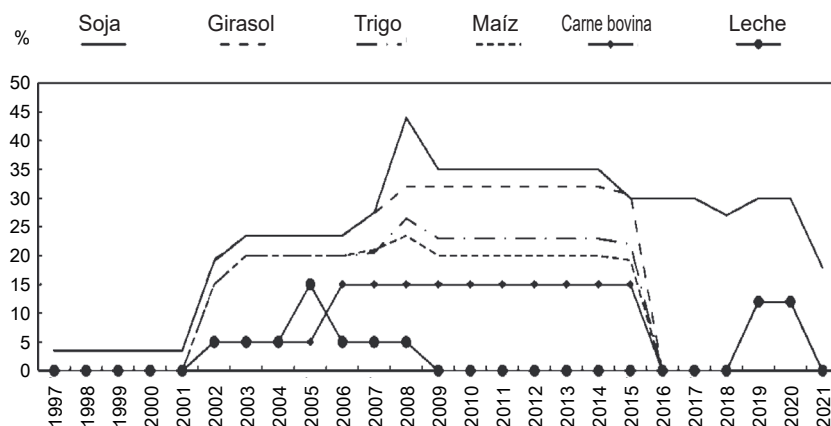
Argentina: Recaudación tributaria 2021 (por fuente tributaria)
(en %)⁷³



⁷³ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>

En materia de impuestos a la exportación, recaudados mediante retenciones, destaca el nivel y evolución de la participación de la soja.

Argentina: Impuestos a la exportación. Evolución tasas por producto primario (en %)⁷⁴



3. EMPRESA AGRARIA: IMPACTO DE LA FISCALIDAD

La participación de la fiscalidad nacional y subnacional (provincial y municipal) en la renta agrícola es, en promedio, del 63,2%⁷⁵; desagregada por cultivo representa en soja 67,9%, maíz 53,4%, trigo 62,0% y girasol 49,3%. Desagregada por tributo, la mayor participación relativa corresponde a los Derechos de Exportación, que recaen sobre el valor bruto de producción y que son, constitucionalmente, de potestad exclusiva de la Nación y, por ende, no distribuibles entre las

⁷⁴ Fuente: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264311695-8/en/index.html?itemId=/content/component/9789264311695-8-en>

⁷⁵ Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA), Informes. <https://fundacionfada.org/informes/>, 2021.

jurisdicciones provinciales por el sistema de coparticipación vigente, erosionando el federalismo fiscal argentino. Desagregada espacialmente en las principales jurisdicciones productoras la participación tributaria representa 61,3% en Buenos Aires, igual que en Santa Fe y 62,9% en Córdoba.

Argentina: Fiscalidad en la empresa agraria (por cultivo y jurisdicción) — Diciembre 2021
(en % de la renta)⁷⁶

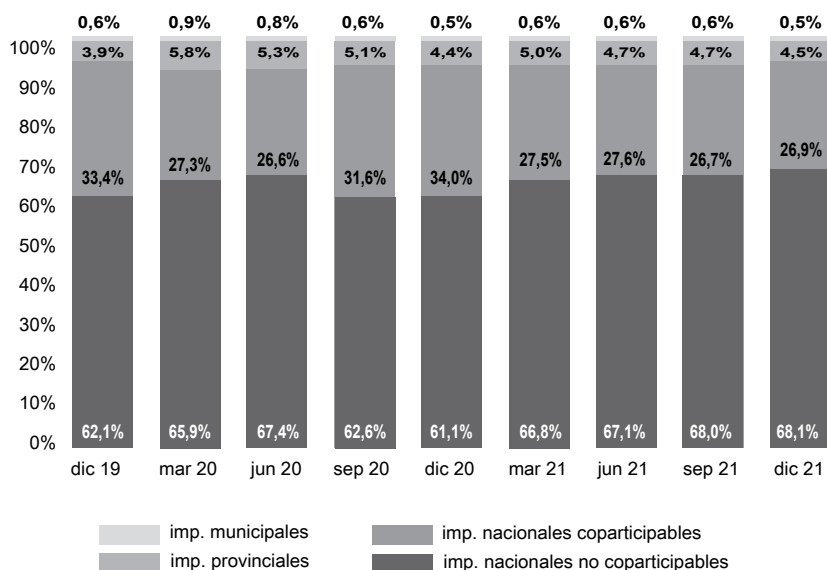
	Nacional	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
General	62,9%	61,3%	61,3%	63,2%
Soja	67,9%	67,7%	67,7%	65,5%
Maíz	53,4%	52,2%	51,2%	48,8%
Trigo	62,0%	66,6%	56,4%	58,4%
Girasol	49,3%	48,5%	46,6%	50,6%

Del 63,2% —promedio— los impuestos nacionales no coparticipables (Derechos de Exportación más Impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios) representan un 68,1% del total de tributos sobre una hectárea agrícola, evidenciando que los Derechos de Exportación tienen un impacto negativo en el Federalismo Fiscal.

⁷⁶ Fuente: FADA.

Argentina: Fiscalidad en la empresa agraria (participación por hectárea agrícola) —Evolución 2019 a 2021

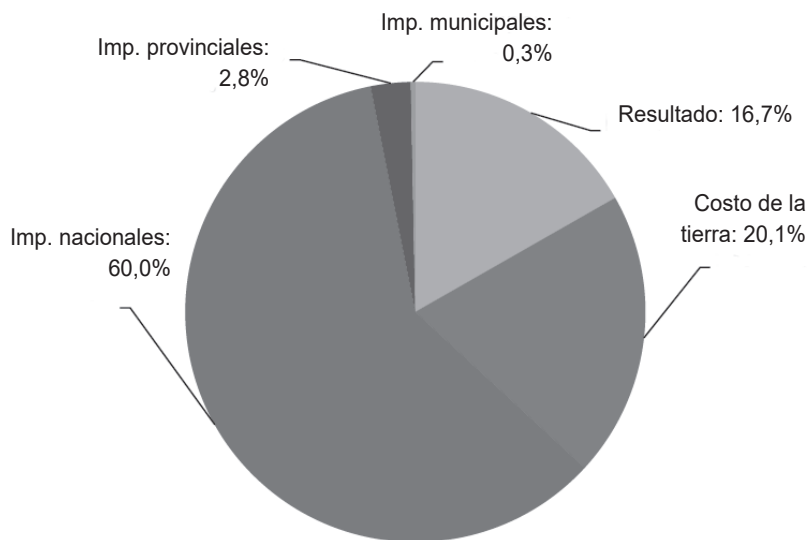
(en %) ⁷⁷



Por tanto, la renta agrícola se distribuye entre fiscalidad (63,2%, en promedio), costo de la tierra (20,1%) y el resultado del 16,7%, como se aprecia en el siguiente gráfico.

⁷⁷ Fuente: FADA.

Argentina: Distribución de la renta agrícola — 2021 (en %)⁷⁸



4. EMPRESA AGRARIA: SU VALORACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO HACIA UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA

La empresa agraria, y la funcionalidad del Derecho Agrario, tienen un rol fundamental en el desarrollo de un país con perfil agro-industrial, con dotación inicial de recursos naturales, con incorporación de tecnología (Ingeniería genética, drones proveyendo Big Data, maquinaria agrícola autónoma, software de gestión que permite la siembra directa, etc) en el proceso productivo⁷⁹ y, por tanto, con alto nivel de competitividad.

⁷⁸ Fuente: FADA.

⁷⁹ Un evento positivo para la vinculación público (CONICET-Dra. Chan) -privada (BIOCERES) y para las nuevas tecnologías ha sido la aprobación de la Soja

El escenario mundial, sin haber alcanzado la recuperación de la crisis sanitaria y económica de la Covid-19, enfrenta el impacto de la invasión rusa en Ucrania, desde el 24 de febrero de 2022, con consecuencias en la economía mundial generando una triple crisis: alimentaria, la más grande desde la 2ª Guerra Mundial; energética, con precio récord del petróleo y del gas; inflacionaria, en casi todo el mundo salvo en Asia, que demanda medidas de políticas públicas dirigidas a generar una recuperación transformadora, focalizada en la transformación verde y en la transición digital, que en varios países ya estaban definidas como prioritarias. Los esquemas conocidos de cadenas de valor internacionales van desapareciendo y mutando hacia ecosistemas, una nueva arquitectura de vínculos, con nuevas formas de alianzas, de contratos relacionales, centrada en la generación de intangibles. Asoma un nuevo mundo en el que las empresas de tercer nivel exportarán productos, las de segundo nivel exportarán tecnología y las de primer nivel exportarán estándares, es decir, fijarán las reglas.

En este contexto, el sector primario argentino se encuentra en un *trade-off* entre su rol esencial para la Seguridad Alimentaria, que responde a un objetivo de corto, mediano y largo plazo, versus la inmediatez de las necesidades de financiamiento del sector público. La valoración de la empresa agraria argentina, se ha de fundamentar en una múltiple perspectiva, en su espacialidad, por la contribución al financiamiento de los servicios públicos locales, por su capacidad de proveer alimentos al mundo⁸⁰; en su temporalidad, por el efecto de solidaridad intergeneracional de los ODS; en la integración para los nuevos modelos de negocios.

Por el lado de la demanda, el cambio de preferencias del consu-

HB4, resistente a la sequía, por China el 29.04.2022 desde la presentación del Expte. en 2016 y que fuera aprobada por Argentina en 2015 y por países productores como USA, BRA, PRY en 2019 y Canadá en 2021.

⁸⁰ Argentina pertenece a un grupo selecto de 10 países sobre 200, con capacidad para alimentar al resto del mundo, entre ellos Canadá, USA, Brasil, Australia, Nueva Zelanda, Rusia Ucrania, etc.

midor hace que cada vez más se considere el origen y los parámetros de sustentabilidad como la huella de carbono (emisiones de gases con efector invernadero —GEI— por unidad de producto)⁸¹. En la zona núcleo central de Argentina, la reducción en las emisiones de CO₂/tn de soja producida entre 1990 y 2020 solo por la utilización de Siembra Directa fue del 61% y la mejora en eficiencia del uso del agua, en el mismo período, para producir una tonelada de soja, fue del 50% promedio, para soja de primera y segunda⁸².

5. REFLEXIONES FINALES

La mirada sobre la empresa agraria se renueva y demanda de perspectivas multidimensionales para que se convierta en un pilar del desarrollo y hacer realidad los ODS y los principios y valores constitucionales. Una empresa agraria cada vez más comprometida con la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable, requiere concientización en la sociedad; compromiso político para diseñar e impulsar acciones; capacidad técnica y tecnológica para implementar soluciones

El contexto global refleja una tendencia de fuerte demanda de alimentos, altos precios, sin embargo las consecuencias de la guerra Rusia/Ucrania y podrían contraer la expansión. A su vez, Rusia como 1° exportador de trigo y ambos países con una participación relativa del 30% del comercio mundial de trigo, son competidores directos de Argentina en varios de los productos primarios.

En Argentina, además de la presión tributaria sobre el sector agrícola, la situación se agrava, por el desabastecimiento de insumos básicos (combustible, fertilizantes, repuestos, etc.), brecha en el tipo de cambio, alta inflación, riesgos climáticos, por lo cual se torna relevante avanzar hacia más luces que sombras en:

⁸¹ Outlook 2022 USDA, 24 y 25 de Febrero de 2022 citado en FPC.

⁸² OLIVERIO, G. Fundación Producir Conservando (FPC), 2021. <https://www.producirconservando.org.ar/>

1) Valoración de la empresa agraria y su *spill-over effects*, como eje de desarrollo, y de la funcionalidad del Derecho Agrario, revirtiendo la desafección impulsada hacia la actividad agraria mediante el logro de consensos y acompañando la transición digital para alcanzar una transformación productiva orientada a hacer realidad los ODS y los principios y valores constitucionales.

2) Diseño de un sistema fiscal en función de dichos objetivos, principios y valores jurídicos, alejado de esquemas meramente recaudatorios, revisando la estructura tributaria, el nivel de gastos tributarios e incorporando mecanismos de *accountability* para una mejor medición.

3) Acciones de políticas públicas que acompañen a las estrategias privadas como facilitadoras de la formación de alianzas en las nuevas modalidades de negocios internacionales.

ASOCIATIVISMO AGRARIO

COOPERATIVISMO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ORGÁNICA: UNA ALTERNATIVA SOSTENIBLE

GIANNINA NEDIANI⁸³

1. INTRODUCCIÓN

Las cooperativas agropecuarias nacieron en nuestro país durante la segunda mitad del siglo XIX, frente a la necesidad del desarrollo agrícola y la satisfacción del trabajo de los recién llegados inmigrantes, siendo un importante agente para el crecimiento socioeconómico en Argentina.

Sin embargo, en la actualidad deben responder además a los nuevos cambios y necesidades del desarrollo agrícola actual, que requiere de la sostenibilidad no solo en su aspecto económico y social, sino también ecológico, ya que los graves problemas ambientales que

⁸³ Abogada litigante. Docente Auxiliar de la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero.

hoy enfrenta la humanidad, son el resultado de la imposición de los modelos irracionales de producción y consumo.

En este sentido, las cooperativas agropecuarias revisten una gran importancia, atento al vínculo estrecho entre éstas y los recursos naturales que experimentan una gran presión para el desarrollo, resultando imprescindible la inmediata introducción y extensión de técnicas y procedimientos sostenibles de producción.

Una de las formas que se adapta y cumple perfectamente con las nuevas necesidades del ambiente y la salud humana es la producción ecológica, biológica u orgánica, la cual es facilitada por los principios y la forma de organización y gestión de las cooperativas agropecuarias.

Por tal motivo, en el presente trabajo se analizará la importancia y trascendencia de la producción orgánica en las cooperativas agropecuarias, como fórmula exitosa de protección al medio ambiente, tomando como ejemplo el caso local de Coopsol LTDA, la cooperativa que lleva a cabo la producción orgánica apícola más grande de nuestro país.

2. DE LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

La cooperativa agropecuaria es definida como un grupo de productores que se unen para compartir conocimiento, gastos y beneficios, adquirir en mejores condiciones de calidad y precio maquinarias, semillas, abonos, todo tipo de insumos, para proveerse asistencia técnica y profesional y colocar la producción a precios convenientes en el mercado, en una organización con autogobierno en el que todos participan.

Los productores, al estar asociados, obtienen un mejor posicionamiento, disminución de costos, logística y poder de negociación en los mercados, que en forma aislada no podrían lograr fácilmente en un breve período de tiempo, junto a la posibilidad de agregar valor e industrializar en origen las materias primas, generando trabajo digno y una distribución justa.

En Argentina, las cooperativas agropecuarias tuvieron su origen a fines del siglo XIX, inspiradas en el movimiento cooperativista que comenzó a propagarse tras la creación de la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale, constituida por un conjunto de trabajadores ingleses que se habían quedado sin empleo tras una huelga, quienes se dotaron de una serie de normas que fueron el germen de los principios cooperativos, a saber: la libre adhesión y retiro, el control democrático, la libertad racial y religiosa, la devolución de excedentes, el interés limitado al capital, la educación continua, la preocupación por la comunidad, entre otras.

Estos principios fueron recogidos poco a poco por la legislación nacional, ya que en una primera etapa las cooperativas en Argentina se regían por el Código de Comercio reformado en el año 1889 donde se introdujeron los art. 392, 393 y 394. Posteriormente, fue sancionada la Ley 11.388 que facilitó el crecimiento del sector del cooperativismo agropecuario en auge, ordenando la forma de organización y funcionamiento de las mismas.

Finalmente, en el año 1973 la Ley 11.388 fue reemplazada por la Ley 20.337, la cual establece el régimen legal vigente de las cooperativas, a la par de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional, las resoluciones de la autoridad de aplicación y disposiciones de los órganos competentes en cada provincia, a las que se suman las normas que corresponden según el tipo de actividad que realizan.

La ley 20.337 determina los requisitos formales para la constitución y funcionamiento de una cooperativa. Es una ley de carácter general que no contempla ningún tipo de cooperativa en especial, y las identifica solo excepcionalmente. Esta generalidad obliga a que la adecuación a cada tipo particular se realice en el estatuto social.

De acuerdo a sus disposiciones, las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, caracterizándose por tener un capital variable y de duración ilimitada; sin límite estatutario de asociados ni capital; por la concesión de un solo voto a cada asociado cualquiera sea el número de cuotas sociales sin ventaja ni privilegios para los inicia-

dores, fundadores y/o consejeros; reconocen un interés limitado a las cuotas sociales; se distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales; no tienen como fin (ni principal ni accesorio) la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas a ellas; fomentan la educación cooperativa; limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas; establecen la irreparabilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.

Conforme los registros del INAES existen más de 15.000 cooperativas vigentes, entre las cuales más de 700 son cooperativas agropecuarias, las que se encuentran diseminadas en todo el país⁸⁴.

En atención al número creciente de las mismas, y el estrecho vínculo que éstas mantienen con los recursos naturales, resulta necesario que las cooperativas agropecuarias introduzcan técnicas y procedimientos sostenibles, que permitan el desarrollo y equilibrio ecológico. En este sentido, la OIT tiene como objetivo en su Agenda 2030 que las cooperativas sean enteramente sustentables, siendo la producción orgánica una de las formas de lograrlo.

3. LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS Y LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA

Dentro del sector de las cooperativas agropecuarias, la dimensión ambiental para el logro del desarrollo sostenible tiene una especial significación. Ello está dado, principalmente, por el uso intensivo del suelo y el agua, dos recursos naturales limitados y sujetos a una elevada presión antrópica, el empleo de productos químicos con fines de control de plagas, enfermedades y plantas indeseables, y la

⁸⁴ Información obtenida de <https://vpo3.inaes.gob.ar/Entidades/BuscarEntidades>

generación de diferentes residuos, todo lo cual además tiene impacto en la diversidad biológica.

Esta circunstancia las convierte en un importante agente de cambio del modelo productivista basado en la agricultura convencional, a aquel que propende al desarrollo responsable, racional y ecológico.

En tal sentido, fueron muy representativas las labores de las cooperativas agropecuarias en la sanción de la Ley 25.127 que estableció el Sistema Nacional de Control de Productos Orgánicos basado en el otorgamiento de certificaciones⁸⁵, los cuales se fundan en directrices elaboradas por IFOAM y la Comunidad Europea.

La agricultura orgánica es definida por la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO como *“un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y realiza la salud de los ecosistemas, inclusive la diversidad, los ciclos y la actividad biológica del suelo. Esto se consigue aplicando, siempre que es posible, métodos agrónomos, biológicos y mecánicos, en contraposición a la utilización de materiales sintéticos, para desempeñar cualquier función específica dentro del sistema”*.

Como se puede observar, se trata de una metodología que apoya la protección del medio ambiente, ya que tiene como objeto lograr agroecosistemas óptimos que sean sostenibles desde el punto de vista social, ecológico y económico.

Entre sus métodos se encuentran la trazabilidad, las buenas prácticas agrícolas, el comercio justo, entre otras.

⁸⁵ Conforme el art. 1 de la Ley 25.127 se “entiende por ecológico, biológico y orgánico a todo sistema de producción agropecuario, su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura, caza, sustentables en el tiempo y que mediante el manejo racional de los recursos naturales y evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana, brinde productos sanos, mantenga o incremente la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, conserve los recursos hídricos y presente o intensifique los ciclos biológicos del suelo para suministrar los nutrientes destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado condiciones tales que les permitan expresar las características básicas de comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas”.

A través de ellos, se promueve la salud de los suelos, los animales y los alimentos cosechados, atento a que se encuentra libre de químicos tóxicos que cambian su composición; mejora y mantiene la calidad del agua, atento a que no se necesita tanta irrigación; reduce los efectos del calentamiento global, al evitar la emisión de gases como el óxido nitroso, el metano y el dióxido de carbono; y fomenta la biodiversidad.

4. EL CASO COOPSOL LTDA.

Un ejemplo paradigmático, lo constituye la Cooperativa Coopsol Ltda. que lleva a cabo la producción orgánica apícola más grande en Argentina.

Dicha cooperativa de trabajo nació en el año 1989 en la provincia de Santiago del Estero con el objeto de generar contextos de desarrollo para mejorar la realidad social, económica y ambiental de las familias y comunidades donde trabajan.

Desde sus comienzos se dedicó a la producción de miel y polen, introduciendo prácticas amigables con el ambiente, donde la apicultura convive con la cría de ganado menor, el manejo forestal y pequeñas parcelas de huertas.

Es una cooperativa que actualmente cuenta con la certificación de producción orgánica regulada por la ley 25.127 a través del control oficial del SENASA la cual garantiza las condiciones de inocuidad en las que los productos frescos son producidos y comercializados. Asimismo, garantiza la reducción de los riesgos de contaminación de los cultivos, y una mejora de la eficiencia de las producciones y su aptitud para el consumo en etapas posteriores de la cadena alimentaria (al mejorar su gestión) logrando una diferenciación de la producción, permitiendo el acceso a nuevos mercados y minimizando el impacto ambiental.

Asimismo, la Coopsol Ltda. cuenta con la certificación Fairtrade International, obtenida a través de un control privado e internacional

que garantiza que la cooperativa se inscribe dentro del Comercio Justo. Un producto con la marca Fairtrade significa que los productores han cumplido con los estándares acordados internacionalmente en lo económico (precio mínimo), ambiental (prácticas ecológicas sólidas, gestión responsable del agua y desechos, la preservación de la biodiversidad y fertilidad del suelo, el uso mínimo de pesticidas y agroquímicos, prohibición de materiales peligrosos y organismos genéticamente modificados) y social (autoorganización democrática, la participación y transparencia, la no discriminación y equidad de género).

Finalmente, la empresa Food Safety S.A. mediante la FS Certification, acreditó de manera privada la obtención de los productos de Coopsol LTDA. de manera orgánica, agregando valor a los mismos, lo cual junto a las demás certificaciones permite a dicha cooperativa la comercialización internacional de sus productos, siendo famosos en los mercados europeos.

Actualmente la Cooperativa Coopsol Ltda. busca transferir este estilo exitoso de producción. Por tal motivo, se encuentra en funcionamiento la Asociación Civil APONA (Asociación de Productores Orgánicos del Norte Argentino), establecida en el año 2009 e integrada por pequeños productores y familias campesinas que se iniciaron en la apicultura orgánica de la mano de Coopsol. La mayoría de sus miembros vive en comunidades rurales entre las provincias de Santiago del Estero y Chaco, contando con más de cien socios productores y todas sus colmenas han obtenido la certificación Bío y FLO de Comercio Justo en el año 2011.

5. CONCLUSIONES

Las cooperativas agropecuarias son importantes agentes de cambio frente a las problemáticas ambientales, en virtud del estrecho vínculo que existe entre éstas y los recursos naturales, como así también su forma de organización y gestión propias del cooperativismo,

que permite la fácil introducción de técnicas y procedimientos favorables al ambiente, tal como la producción orgánica.

En este sentido, la producción orgánica constituye una verdadera alternativa sostenible ya que garantiza de manera equitativa la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y ambientales de las generaciones presentes como las futuras.

Se trata de una fórmula totalmente exitosa tal como lo demuestra la labor realizada por la cooperativa Coopsol LTDA.⁸⁶

⁸⁶ Para la confección del presente trabajo se han consultado a las siguientes fuentes: ACOSTA M.C., LEVIN A. y VERBEKE G.E. (2013), *El sector cooperativo en Argentina en la última década. Cooperativismo y desarrollo*, C&D, Volumen 21, Número 102, Buenos Aires. FONTENLA E. H. (2013) *Cooperativas Agropecuarias Argentinas. Nueva generación de Cooperativas*. Revista Iberoamericana de Gestión y Acción Comunal.- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2009) y *La producción orgánica en la Argentina*, VCR Impresiones, Buenos Aires. RESSEL A. y SILVA N. (2008) *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el Mercosur*. Cooperativas e Integración Regional Mercosur.

BIOTECNOLOGÍA Y DERECHO AGRARIO

EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL ARGENTINO DE LOS BIOCOMBUSTIBLES A LA LUZ DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

MARLENE DIEDRICH⁸⁷ Y SANTIAGO PASCUAL⁸⁸

1. INTRODUCCIÓN

El sector energético constituye la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), tanto a nivel mundial como en la República Argentina⁸⁹. Por ello, ante la actual emergencia climática

⁸⁷ Abogada. Esp. Derecho Ambiental. Docente de Derecho Ambiental (Cátedra "A") FDER-UNR. Empleado subrogante del Juzgado de 1era. Instancia de Circuito n°3 de la ciudad de Rosario.

⁸⁸ Abogado. Maestrando en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Prosecretario de la Fiscalía Civil de Rosario.

⁸⁹ Representa el 53% de las emisiones totales del país e incluye los subsectores transporte, generación de electricidad, agricultura, combustibles industriales,

es necesario propiciar un cambio en la matriz energética actualmente satisfecha por combustibles fósiles.

Dentro de las energías alternativas o no convencionales, también llamadas renovables, se encuentran las energías de las Bio, destacándose un crecimiento exponencial de los biocombustibles, como el bioetanol, el biodiesel y el biogás.

Si bien el origen de los mismos se remonta a los albores de la industria automotriz, su crecimiento como fuente de energía es un fenómeno global que actualmente irrumpe ante la problemática climática⁹⁰. Se proyecta su uso para mitigar las emisiones del uso de vehículos particulares, como alternativa de combustible para el transporte de cargas pesadas, marítimo, aéreo y la maquinaria agrícola, y también para la generación concentrada o distribuida de energía eléctrica.

2. LOS BIOCOMBUSTIBLES COMO MEDIDA DE MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

En 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en Argentina por Ley 24.295, determinó medidas tendientes a mitigar las causas y combatir los efectos adversos del cambio climático.

En 2015, a través del Acuerdo de París, se definió una nueva ruta frente al cambio climático ya que los Estados asumieron el compromiso de formular y actualizar regularmente programas nacionales tendientes a mitigar el cambio climático y facilitar la adaptación, me-

combustibles residencial, entre otros, según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero del 2019; <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf> (visto el 19/07/2022)

⁹⁰ WALSH, Juan Rodrigo, *Política ambiental y promoción de energías alternativas y biocombustibles. Articulaciones necesarias para el desarrollo sustentable*, Revista de Derecho Ambiental N°16, Ed. Abeledo Perrot, pág. 180-181.

dian­te las NDCs. A través de la Ley 27.270 Argentina asumió dicho compromiso aprobando el Acuerdo y fijando y actualizando su NDC⁹¹.

Atendiendo a la problemática climática y en concordancia con los compromisos internacionales asumidos, Argentina presentó su segunda NDC⁹² comprometiéndose a una meta absoluta e incondicional, aplicable a todos los sectores de la economía, de no exceder la emisión neta de 349 MtCO₂e en el año 2030.

La misma dice que los biocombustibles serán utilizados como una herramienta para mitigar los efectos del cambio climático en el subsector transporte⁹³, y asimismo aclara que para implementar esta segunda NDC se priorizará, dentro del eje “oferta de energía”, el corte con biocombustibles⁹⁴, entre otras medidas. Sin embargo, se establece que se trata de medidas no vinculantes.

En dicho documento también se planteó una visión del país al 2030 indicándose que se promocionarán sistemas de transporte sostenibles fomentando la utilización de biocombustibles⁹⁵. Si bien esta idea es reiterada en diversas secciones del documento, el texto expresamente aclara que Argentina no considera estas medidas como parte de la meta presentada, resaltando que la mención a la visión 2030 es meramente informativa y, nuevamente, no vinculante⁹⁶.

Asimismo, en los escenarios energéticos planteados al 2030

⁹¹ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/contribucion-nacional>

⁹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina (2020), recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/segunda_contribucion_nacional_final_ok.pdf (visto el 19/07/2022) y Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030 (2021), recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion_meta_de_emisiones_2030.pdf (visto el 19/07/2022).

⁹³ Ib. Ídem, p. 37.

⁹⁴ Ib. ídem, p. 76.

⁹⁵ Ib. Ídem, p. 7.

⁹⁶ Ib. Ídem, pp. 19 y 75.

se proyectó elevar aún más los cortes como política de reducción de emisiones de GEI provenientes de la energía⁹⁷.

3. REGULACIÓN JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO

Para el impulso de los biocombustibles se requiere de un régimen jurídico de fomento adecuado a fin de lograr su desarrollo con los combustibles fósiles. Entre otras medidas, es muy relevante el régimen de mezcla o de corte. El corte obligatorio de los combustibles convencionales (diésel y nafta) con biocombustibles (biodiesel y bioetanol)⁹⁸ es una práctica de fomento que ha sido utilizada en todos aquellos países que pretenden promover la producción de biocombustibles, sea por razones ambientales o por motivos de seguridad energética⁹⁹.

En el presente trabajo el análisis del régimen jurídico argentino de los biocombustibles recientemente modificado se limitará a los efectos jurídicos sobre los porcentajes de corte admitidos, dada la importancia que tienen a los fines de analizar la política de los biocombustibles como medida de mitigación del cambio climático, según el mencionado criterio que Argentina fijó en la segunda NDC.

En abril de 2006, a través de la Ley 26.093 (modificada por la Ley 26.334), se puso en marcha el “Régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles”, sirviendo como impulso de un nuevo sector industrial y energético. Se entendía por biocombustible al bioetanol, biodiesel y biogás que

⁹⁷ Secretaría de Gobierno de Energía, Ministerio de Hacienda (2019), Escenarios Energéticos 2030. Documento de síntesis. Recuperado de http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/planeamiento/2019-11-14_SsPE-SGE_Documento_Escenarios_Energeticos_2030_ed2019_pub.pdf (visto el 19/07/2022)

⁹⁸ Los biocombustibles son combustibles que se derivan de materias de origen biológico; el bioetanol es elaborado a base de caña de azúcar o maíz y el biodiesel a base de aceite de soja.

⁹⁹ WALSH, Juan Rodrigo, op. cit., pág. 215.

se produjeran a partir de materias primas de origen agropecuario, agroindustrial o desechos orgánicos. Este régimen incorporó algunos aspectos centrales que sirven para entender el impulso de este sector durante estos últimos quince años, incrementándose la participación de los biocombustibles en la matriz energética nacional y propiciando su diversificación.

En el mismo se estableció que los combustibles fósiles debían ser mezclados con biocombustibles a partir del 1° de enero de 2010. En cuanto a los porcentajes de corte se determinó un porcentaje de mezcla en el gasoil y la nafta con biodiesel y bioetanol respectivamente. Dicho porcentaje se fijó en un 5%. Esto implicó un perjuicio para el sector petrolero, que para su producto final tuvo que adquirir un insumo que antes no necesitaba.

La Secretaría de Energía, en su carácter de autoridad de aplicación, tenía la facultad de determinar y modificar los porcentajes de participación de los biocombustibles en cortes con gasoil o nafta. Mediante las resoluciones 1125/13 y 37/16 aumentó los cortes en un 10% de biodiesel para el gasoil y en un 12% de bioetanol para la nafta.

La Ley 26.093 tenía una vigencia de quince años a partir de su aprobación, operando su vencimiento el 12 de mayo de 2021. En 2020, al acercarse la mencionada fecha de vencimiento, se comenzó un proceso de formulación de una nueva política pública de promoción de producción y uso sostenible de los biocombustibles.

Esta nueva política involucraría diversos intereses de sectores económicos, sociales y provinciales, y abarcaría compromisos internacionales del país en materia de cambio climático, encuadrados bajo los principios de progresividad y no regresión que rigen la normativa ambiental y climática.

Ante la complejidad del entramado de intereses en torno a una nueva política de biocombustibles y la urgencia por el vencimiento del régimen vigente, el 30 de octubre de 2020 la Cámara de Senadores votó por unanimidad un proyecto de ley que prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 2024 la vigencia de la Ley 26.093. De este modo, se obtendría más tiempo para elaborar una política superadora que

beneficie a esta industria. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo había prorrogado su vigencia a través del Decreto 456/21.

Sin embargo, cuando este proyecto de ley llegó a la Cámara de Diputados se cambió por un nuevo proyecto, que generó un gran debate sobre la política de biocombustibles, el lobby o influencia de los distintos sectores económicos, la afectación en la matriz energética y económica del país y los compromisos internacionales asumidos en el marco del Acuerdo de París. Finalmente, el 4 de agosto de 2021 se promulgó la nueva ley con el número 27.640, dejando sin efecto el régimen de las Leyes 26.093 y 26.334.

El nuevo régimen tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030, pudiendo el Poder Ejecutivo nacional extenderlo, por única vez, por cinco (5) años más a contar desde la mencionada fecha de vencimiento del mismo.

Los puntos más criticados fueron los nuevos porcentajes de mezcla establecidos ya que no obstante ser considerada una oportunidad propicia para establecer porcentajes más ambiciosos, sucedió todo lo contrario al bajarse los porcentajes de mezcla.

Para el caso del biodiesel, se fijó en 5% para el gasoil, implicando una reducción de la regulación anterior (10% según la Resolución 1125/13). Por otro lado, se facultó a la autoridad de aplicación a reducirlo a un 3% en caso de entenderlo necesario cuando el incremento en los precios de los insumos básicos para la elaboración del biodiésel pudiera distorsionar el precio del combustible en el surtidor o ante situaciones de escasez de biodiésel por las empresas elaboradoras. Asimismo, se otorgan facultades a la autoridad de aplicación para elevar el referido porcentaje nominal cuando así lo considere conveniente en función de, entre otras cuestiones, razones ambientales.

Respecto al bioetanol, si bien se mantuvo en el 12% que había establecido la Resolución 37/16 (6% elaborado a base de caña de azúcar y 6% elaborado a base de maíz), se permite reducir el porcentaje correspondiente a aquel elaborado a base de maíz hasta un 3%. De este modo, no sólo se podría reducir hasta un 9% el corte de bioeta-

nol, sino que se otorga un privilegio al elaborado a base de caña de azúcar, en detrimento de aquel a base de maíz.

Como se puede advertir, el nuevo régimen regulatorio de los biocombustibles constituye un retroceso respecto del régimen anterior, violando el principio de no regresión.

La coyuntura internacional actual manifestada en un escenario de escasez de gasoil y altos precios, junto con un creciente aumento de la demanda interna, particularmente de gasoil, e inconvenientes en la logística de importaciones que dificulta un adecuado abastecimiento de los volúmenes que requiere el mercado argentino, hacen necesaria la urgente toma de medidas.

A través de la Resolución 438/22 de la Secretaría de Energía se adoptaron medidas transitorias y paliativas con la finalidad de otorgar previsibilidad y certeza a la disponibilidad de este combustible imprescindible para múltiples usos, entre ellos y principalmente, el transporte en general y de la actividad agropecuaria en particular. En concordancia con lo estipulado por el mencionado artículo 8 de la ley 27.640, en función del abastecimiento de la demanda, se decidió elevar el corte obligatorio de biodiésel al 7, 5%. Si bien dicha medida es una alternativa que posibilita aumentar el volumen de gasoil en el mercado interno y disminuir las importaciones, en lo que respecta al régimen anterior, continúa siendo inferior al corte del 10%.

A través del Decreto 330/2022 se determinó el “Régimen de Corte Obligatorio Transitorio Adicional de Biodiésel” (COTAB) destinado a incrementar la capacidad de abastecimiento de gasoil grado 2 y grado 3 en Argentina. Para ello se fijó, en forma excepcional y transitoria, un corte obligatorio adicional y temporario de biodiésel de 5% en volumen, respecto al corte obligatorio vigente, y medido sobre la cantidad total del producto final, para todo combustible líquido clasificado como gasoil o diésel oil.

No obstante el mencionado aumento del corte mínimo obligatorio del biodiesel con el gasoil, por el cual el porcentaje pasó del 5%

al 12, 5%, es superior al fijado por el régimen anterior, se trata de una medida transitoria y excepcional¹⁰⁰.

4. PRINCIPIOS DE NO REGRESIÓN Y DE PROGRESIVIDAD

Dentro de los diversos principios ambientales se destacan los principios de progresividad y de no regresión para afrontar la problemática climática.

En virtud del principio de progresividad los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos¹⁰¹.

Como contracara, el principio de no regresión considera “inaceptables aquellas normas jurídicas que impliquen un retroceso desde el punto de vista del nivel de protección ambiental adquirido en un cierto momento”¹⁰².

En otras palabras, una vez que se ha avanzado en la implementación de un cronograma gradual de cumplimiento de las normas diferidas no se puede volver atrás. Por el contrario, el nivel de protección alcanzado debe ser respetado y no disminuido, sino incrementado¹⁰³.

Se puede interpretar que en el ordenamiento jurídico argentino la política relacionada a los biocombustibles como fuente de energía renovable debería ser progresiva, con mayores promociones para su

¹⁰⁰ Es decir, el aumento que representa un 2, 5% extra para las Pymes se trata de un incremento del 50% del volumen de biodiesel que deben tener en su composición el gasoil para completar el cupo obligatorio, y el aumento que representa un 5% para las empresas que exportan el combustible se trata de un aumento fijado de forma excepcional y transitoria.

¹⁰¹ Art. 4 Ley General del Ambiente 25.675.

¹⁰² JARIA-MANZANO, Jordi, *Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción*, Revista Ius et Praxis, Año 25, N° 2, 2019, pp. 403-432.

¹⁰³ BERROS, Valeria, *Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

producción, atendiendo al principio de progresividad. Como contracara, y en virtud del principio de no regresión, el nuevo régimen jurídico no debería implicar un retroceso respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Por ello debería contemplar porcentajes de corte iguales o superiores a los vigentes, así como el desarrollo de las bioenergías con una visión más amplia, no solamente teniendo en cuenta al bioetanol y al biodiesel, sino también la incorporación del biogás y otros posibles biocombustibles.

5. REFLEXIONES FINALES

En virtud del nuevo marco regulatorio de los biocombustibles consagrado en la Ley 27.640 y la reducción de los cortes que establece, peligra el cumplimiento de la meta de reducción de GEI fijada por Argentina en su segunda NDC y desarticula los escenarios energéticos argentinos planteados al 2030.

La promoción de la producción y uso sostenible de los biocombustibles se hubiera logrado con el proyecto de ley que prorrogaba la Ley 26.093. La misma intentaba dar previsibilidad y seguridad jurídica al sector de los biocombustibles, que se encontraba en una situación jurídica débil ante el vencimiento próximo de dicha ley.

Esto hubiera sido el punto de partida de un proceso de formulación, negociación e implementación de una política pública de los biocombustibles que tenga relevancia climática. Se podrían haber abarcado aumentos progresivos en los niveles de mezcla de biocombustibles en el gasoil y la nafta para el transporte vehicular y de cargas pesadas, proyectado su uso para el transporte aéreo y marítimo, el subsector agrícola, la generación de energía eléctrica -sea como generación distribuida con biogás o generación concentrada con biocombustibles líquidos-, y así colaborar en el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos en el marco del Acuerdo de París.

Sin embargo, el dictado de la nueva Ley 27.640 obstaculiza la

promoción de la industria de los biocombustibles y constituye un grave retroceso en las medidas de mitigación del cambio climático.

Teniendo en consideración el principio de progresividad, la regulación jurídica relacionada a los biocombustibles como fuente de energía renovable, debería ser progresiva, con mayores promociones para su producción.

Como contracara y a la luz del principio de no regresión, el nuevo régimen jurídico no debería implicar un retroceso respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Por ello debería contemplar porcentajes de corte iguales o superiores a los vigentes, así como el desarrollo de todos los tipos de bioenergías con una visión más amplia aplicable a nuevos sectores.

Por todo lo expuesto se puede concluir que el nuevo régimen de biocombustibles argentino constituye una clara regresión en mitigación del cambio climático.

EL AGRICULTOR, LA SEMILLA Y LOS CONTRATOS DE LICENCIA DE USO DE TECNOLOGÍA¹⁰⁴

JUAN CARLOS ACUÑA¹⁰⁵

1. INTRODUCCIÓN

Se propone, apoyado en marcos jurídicos normativos nacionales

¹⁰⁴ La presente ponencia está vinculada y es continuación de las exposiciones compartidas en el IDAA del Colegio de Abogados de Bell Ville, Córdoba; en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam, cátedra de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales; en Jornada organizada por el IDA del Colegio Público de Abogados de Corrientes y de publicación en la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario (RIDA) N°9.

¹⁰⁵ Abogado. UNLP - Colegio de Abogados de La Plata - Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional - Ex Prosecretario Técnico de la Comisión de Legislación General del Senado de la Provincia de Buenos Aires (1994-1995) – Ex vicepresidente del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA (2002-2004) – Ex presidente del Consejo Local Asesor de la EEA-INTA Pergamino (2007-2010) - Asesor y apoderado de pymes agrarias familiares. Actividad docente como abogado invitado en diplomaturas, cursos de grado y posgrado. Consultor Privado.

e internacionales sobre la temática del título, una breve reseña sobre la naturaleza de los intereses en conflicto y las estrategias comerciales de las empresas de semillas en propuestas contractuales sometidas a cláusulas generales predispuestas (CGP) para el acceso, del agricultor, a la semilla de variedades vegetales (VG) protegidas por derechos de obtención vegetal (DOV) y eventual por derechos de propiedad industrial (DPI)

El conflicto se produce en las autógamas de cultivos comerciales extensivos, tal el caso del trigo y la soja, puede agregarse el algodón y el maíz¹⁰⁶.

La irrupción de los organismos vegetales genéticamente modificados (OVGMs), en los 90 del siglo pasado, originó debates sobre la salud humana, la bioética, la ideología, usos alimentarios, medicinales e industriales. Respecto a la salud humana muchas objeciones, si bien aún abiertas, han disminuido su incidencia por ausencia, a la fecha, de comprobaciones científicas sobre su nocividad.¹⁰⁷

Otro aspecto es el relacionado con la concentración y fusiones de compañías biotecnológicas trasnacionales¹⁰⁸ con alta capacidad

¹⁰⁶ Cultivos cuya reproducción sexual es por autofecundación del mismo individuo vegetal conservando su progenie perfecta identidad genética y apta para nueva reproducción.

¹⁰⁷ Muchos productos alimenticios o subproductos contienen ingredientes que proceden del procesamiento de productos agrícolas básicos genéticamente modificados; a modo de ejemplo, desde el siglo pasado, la ANMAT aprobó productos que contienen fructosa de maíz y se registra su presencia en cafés instantáneos, helados, dulces, mermeladas, repostería, gaseosas, conservas, bebidas alcohólicas, productos panificados; también el jarabe de maíz para caramelos, chicles, dulce de leche, turrone, confituras, jarabes medicinales, también en muchos alimentos veganos.

¹⁰⁸ Ejemplo: la adquisición de Monsanto por Bayer a través de un acuerdo y plan de fusión que fue aprobado por la Secretaría de Comercio Interior argentina aconsejada por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia y luego de desinversiones de la empresa Bayer se dicta la Resolución 7 de aprobación en fecha 1° de febrero de 2019 al considerar que no infringe el Artículo 7° de la Ley N° 25.156, “al no disminuir, restringir o distorsionar la competencia de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general”.

de inversión para I&D dada la intensa preeminencia económica de los DOV/DPI.

Se propone abordar cuestiones relacionadas con los DOV/DPI sobre OVGs en general, pero concentrándonos sobre la semilla soja y la “oferta pública” de “contratos de transferencia y licencia de uso de tecnología” (CTyLUT) a los agricultores.

Al momento de redacción de la presente, se anunció polémica propuesta estatal por anteproyecto de decreto¹⁰⁹ imponiendo, a los agricultores, una alícuota de hasta el 1,5% del valor de venta de todos los granos cosechados para una “compensación de la innovación tecnológica” que “será transferida a la cuenta especial administrada por la Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV).”, creando un ilegal “tributo privado” que alcanza a todos los géneros y especies vegetales.¹¹⁰

2. EL FITOMEJORAMIENTO Y LOS DOV/DPI

Los DOV fueron incorporados por la Unión Internacional de Obtenciones Vegetales (UPOV) por Acta 1961 revisadas en 1972, 1978 y 1991; los DPI, sobre microorganismos, a través del Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) en 1994 (art. 27 ap.3 inc b).

Argentina adhirió al Acta UPOV 1978 y no adhirió al Acta 1991; la extensión a todos los géneros y especies de vegetales y extensión de los DOV/DPI a los productos de cosecha¹¹¹ y productos transfor-

¹⁰⁹ Con el propósito de allanar la viciada y polémica estrategia de los CTyLUT de las empresas y sustituirlo por una antijurídica disposición estatal.

¹¹⁰ Remisión: https://drive.google.com/file/d/1KJrIUaCpQ5MzYIMwnu_82W9jSQtc4MXG/view?usp=sharing

¹¹¹ Si bien puede admitirse que la Ley de adhesión argentina a la UPOV78 le otorgaría a esta primacía por art75 inc22, p 2, CN y se ha argumentado que el producto de cosecha que se reserve como semilla para uso propio quedaría alcanzado por el DOV y sometido a autorización previa de uso del titular del DOV pues se destina a la “producción con fines comerciales” (conf. art. 5 Acta UPOV 1978).

mados causa de retracción de muchos Estados Miembros de la UPOV de adherir al Acta UPOV 1991.

3. LOS CONTRATOS DE LICENCIA DE USO DE TECNOLOGÍA

El art. 27 de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas 20.247 (LSCF), ha sido objeto de innumerables proyectos de leyes para hacer onerosa la reserva para uso propio o limitarla a determinada cantidad o excluirla.

3.1. EL PLAN COMERCIAL MONSANTO “CANON INTACTA RR2 PRO”

A partir de 2011, Monsanto impulsa CTyLUT para la provisión de semillas con DOV/DPI que alcanzan a los productos cosechados; la estrategia se construye en base al registro de patente en Argentina del evento RR2¹¹² en 2009 que impulsó una nueva estrategia comercial bajo el seductor objetivo que el agricultor obtendría mayor rendimiento respecto a la variedad RR1 y “mayor rentabilidad” por unidad de superficie.

A través del CTyLUT a cláusulas generales predisuestas (CGP) otorga, al agricultor, una “licencia de uso” oneroso sobre la cantidad de semilla reservada¹¹³ ampliando el pago de un “canon tecnológico” sobre todo el producto cosechado¹¹⁴ tarifando rendimientos a través

¹¹² La RR2 en realidad cumple la misma función que su antecesora, pero la compañía logra la protección de la ley de patentes argentina, por nuevo método de microorganismo vector para transferencia de genes. Fue aprobado por resolución AR028243B1 del INPI el 17/2/2009 con vencimiento el 9/3/2021, patente registrada bajo el título de “Molécula de ADN recombinante y método para producir plantas tolerantes a glifosato”, titular Monsanto Company, inventores Heck, Gregory; Rodríguez, Damián y Baerson, Scott.

¹¹³ Cláusula de “regalía extendida” que muchas empresas de semillas autóгамas impulsaron con los productores agrarios para reserva onerosa de semilla para uso propio.

¹¹⁴ Volumen del producto cosechado que no sólo es resultado de la VG utili-

de compra de “tonelada intacta” (TI); el contrato impone al productor el costo del canon en 26 U\$S por ha. “habilitando” al productor a entregar, a los acopios que la empresa indique¹¹⁵, hasta la cantidad de 3, 5 ton. de grano cosechado por ha.

Si la producción fuera mayor todo grano Intacta en exceso de las TI estará sujeto al pago del “Canon Intacta” dispuesto por la empresa, que oscilaba entre 12 y 15 U\$S adicionales a los 26 U\$S ya abonados por ha.

De hecho, la empresa al extender DOV/DPI a todo el producto cosechado incorpora “contractualmente” la UPOV 1991; el “contrato de licencia de tecnología” propuesto impide la cesión de los “beneficios del Plan” a terceros generando impacto en la Ley 13.246 y abrogando el contrato de aparcería para “repartirse los frutos” entre el aparcerero dador y el aparcerero tomador cuando se use la variedad Intacta RR2 Pro.

El Plan Monsanto no tuvo éxito ante baja aceptación por parte de los agricultores¹¹⁶, discontinúa su propuesta en 2018 rodeada de conflictos al imponer canon sobre toda la carga aun cuando ellas tuvieran mínimos porcentajes del grano intacta¹¹⁷, el procedimiento fue acompañado por el Estado a través de la polémica Res. 207/16¹¹⁸ (t.o. por Res. 37/2022) del INASE-MAGyP, junto con algunas de las

zada sino de la aptitud del suelo agrario, técnicas productivas y labor del agricultor en prácticas de rotación conservacionista, energía solar, clima y aguas atmosféricas o riego.

¹¹⁵ Afectando la libertad comercial del productor agrario.

¹¹⁶ La empresa si bien promovía mayor rentabilidad que su antecesora RR1 el incremento de producción física por hectárea era prácticamente absorbido por la empresa a través del cobro del canon tecnológico, es decir que la “mayor rentabilidad” asegurada por la empresa era ficcional.

¹¹⁷ Contaminación de carga por granos residuales en transporte, monotolva o cosechadora o, si bien de baja probabilidad, por flujo de genes de parcelas vecinas con soja intacta.

¹¹⁸ Dispone obligación de muestreo varietal de semillas en el primer punto de entrega “en cumplimiento del art. 27 LSyCF”, ante “infracción” remite al art. 38 LSyCF.

entidades de la cadena agropecuaria¹¹⁹, que propició la creación del “Sistema Electrónico Bolsa Tech” creando un sistema de detección de genes, información y verificación del uso de tecnología y variedades de semilla.

3.2. EL PLAN COMERCIAL CORTEVA

Contemporáneamente a la salida de Monsanto y de su plan comercial Intacta RR2 Pro, irrumpe una nueva propuesta de CTyLU a CGP de Corteva y MST; las cláusulas siguen la matriz del contrato Intacta RR2 Pro¹²⁰; extendiendo onerosamente el DOV/DPI no sólo a la semilla que eventualmente reserve el agricultor sino también proyecta extenderlo a todo el producto cosechado.

El agricultor debe adquirir la semilla del comercio autorizado que indique la empresa, debe abonar una regalía denominada “hectárea tecnológica” (HT) o “regalía por tecnología Enlist” por cada compra de semilla o por reserva de semilla para uso propio.

En caso que el productor decida producir “Nueva Semilla Enlist”, debe adquirir antes de la entrega del grano cosechado, las HT a través de la empresa quien “procederá a la facturación de la HT.”

La cláusula de “HT” es claramente ambigua (conf. art. 987 CCyC) pues dispone que el productor podrá adherir a los términos y condiciones del programa de “hectáreas certificadas” por ciclo agrícola, sujeto a facturación y pago de HT y el cumplimiento del “Programa Hectáreas” (PH). En caso que el productor no adhiera al PH, los pagos serán convertidos a razón “de 3 ton. de grano por HT”.

El agricultor debe adquirir semillas en comercio adherido y se obliga a segregar el “grano Enlist” de todo otro grano, también

¹¹⁹ No acompañaron la SRA, CRA y FAA.

¹²⁰ Aceptada la oferta se “otorga al productor” una licencia no exclusiva, onerosa e intransferible sobre los DOV/DPI para utilizar las Variedades Enlist con la exclusiva finalidad de producir y “comercializar” el grano de soja resultante de la siembra de las Variedades Enlist (el “Grano Enlist”) y producir nueva semilla de soja (la “Nueva Semilla Enlist”) para reserva uso propio oneroso.

deberá entregar los granos cosechados a los operadores autorizados por la empresa; si entregara a terceros no autorizados el grano cosechado deberá pagar las HT y obligado a informar, la identidad del tercero para autorizar a éste al registro de granos Enlist y autorizar su venta; esta cláusula afecta a los contratos de aparcería donde el aparcerero dador, recibe “condicionalmente” los frutos pendientes de “autorización” para vender y deberá asumir el costo de las HT cedidas por el tomador alterando la relación porcentual en la distribución de frutos que hubieran convenido.

Como en la propuesta Monsanto, la empresa ensambla al contrato la obligación del productor, en fitosanitarios, de utilizar únicamente herbicidas 2, 4-D sal colina autorizados por Corteva/MST.

4. AGOTAMIENTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La cuestión jurídica del agotamiento del derecho de propiedad intelectual, en el caso de los OVGs de primera generación¹²¹, constituye un aspecto central; más allá del plazo que asiste al obtentor o inventor, por su creación fitogenética, el tema cobra importancia respecto a la extensión del DOV/DPI y es aquí donde no sólo se produce un conflicto de intereses económicos sino fundamentalmente jurídicos.

Argentina adhirió al Acta UPOV 1978 por Ley 24.376; en nuestro sistema jurídico el DOV/DPI nunca puede alcanzar todo el grano cosechado como tampoco a los productos transformados resultantes que el Acta UPOV 1991 dispone, si bien la UPOV ha publicado en 2013, morigerando la redacción del Acta 1991, una “Orientación a los Estados Miembros para la redacción de leyes basadas en el Acta 1991 del Convenio de la UPOV” en el art. 15° sugiere excepciones obligatorias y facultativas, entre estas últimas señala “*permitir a los*

¹²¹ Destinados a la etapa de producción para resistir la acción de herbicidas y/o protegerlo de la acción de ciertos insectos; no incorpora cualidad nutricional o industrial por ello sigue siendo un producto agrícola indiferenciado (commodities).

agricultores utilizar a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, en su propia explotación, de la variedad protegida o de una variedad cubierta por el Artículo 14.5)a)i) o ii)."

El art. 27 de la LSCF vigente es claro disponiendo que el DOV / DPI sobre la semilla destinada al agricultor "usuario" final de la semilla, su producido no es alcanzado por ningún DOV / DPI de primera generación; el precepto es concluyente, el conflicto se desata por la naturaleza biológica de las autógamas cuya progenie permite nuevas siembras pues conserva plena identidad genética y que el derecho de reserva gratuita rige más allá pueda aceptarse que el agricultor renuncie a este derecho de uso¹²² y concederle carácter oneroso pero nunca a la renuncia al derecho de reserva, ni sujeta a autorización privada, de uso propio que la ley asiste y que no necesita autorización alguna del titular del DOV / DPI, como lo exige la UPOV 91 y los contratos de licencia de uso examinados, para reserva de semilla y libre comercialización de granos cosechados.

Frecuentemente los promotores citan la UPOV 91 sosteniendo que el DOV / DPI se extiende a todos los géneros y especies vegetales, a los granos cosechados y a las transformaciones; en realidad muchos Estados o bloques de Estados, como el caso de la UE, adhirió haciendo reserva de derechos segregando 23 especies del alcance del Acta 91 y protegen el derecho de reserva para uso propio del agricultor si bien oneroso limitando el porcentaje del canon tecnológico o eximiendo a pequeños agricultores y no lo extienden a todo el producto de la cosecha y transformaciones. En Argentina, múltiples proyectos de leyes se han impulsado para "actualizar" la LSCF, en realidad se refieren a limitar, hacerlo oneroso o excluir el derecho del agricultor a la reserva de uso propio extendiendo el DOV / DPI a todo el grano cosechado.

¹²² Que de hecho se verifica desde hace más de una década con el sistema convencional de "regalías extendidas" sólo sobre el grano, producto de una autógama, reservado como semilla para nueva siembra.

5. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL AGRICULTOR

Interrogarnos sobre la situación jurídica del sujeto agrario frente a propuestas contractuales, como las examinadas, nos encamina a un doble ensayo de abordaje: a) el de los contratos en general y de los contratos de adhesión a CGP en particular y b) si el productor agrario como “usuario final” de la semiente queda comprendido en una relación de consumo o uso en el contexto normativo del nuevo CCyC.

5.1. LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN A CLÁUSULAS GENERALES PREDISPUESAS

Sin duda en las modernas contrataciones se ha generalizado el uso de los contratos de adhesión a CGP por el oferente del bien o servicio; la figura clásica del contrato como acto jurídico por el cual dos o más partes crean, regulan, modifican, transfieren o extinguen relaciones jurídicas patrimoniales, la libertad de contratación y el predominio de la voluntad de las partes en el diseño de cláusulas contractuales es hoy una “rara avis”; a ello se agrega el carácter supletorio de las normas legales relativas a los contratos (conf. art. 962), si bien en los casos examinados considero hay clara prelación de normas indisponibles de nuestro ordenamiento jurídico (conf. art. 963 CCyC).

En la negociación de estos contratos sin duda la libertad se restringe en claro detrimento de lo previsto en el art. 958 CCyC y también en el art. 990 CCyC, si bien no desaparece totalmente, pues el agricultor, que decide contratar, toma una decisión voluntaria no ya para determinar el contenido del contrato (art. 958 CCyC) sino para decidir aceptar o no aceptar.

El art. 988 del CCyC dispone “En los contratos previstos en esta sección, se deben tener por no escritas: “a. las cláusulas que desnaturalizan las obligaciones del predisponente; b. las que importan renuncia o restricción a los derechos del adherente”; resulta claro que en estos contratos hay una desnaturalización, por parte de la predisponente, incorporando cláusulas de extensión del DOV/DPI

ejerciendo su mayor poder de mercado contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente.

A ello se agrega la implicancia del art. 1004 CCyC por el cual no pueden ser, objeto de los contratos, hechos prohibidos por la ley, en el caso vulnerando la LSCF y Ley 24.376 que aprobó el Acta UPOV 1978 vigente en Argentina, que no extiende el DOV/DPI a todos los granos cosechados y sus transformaciones y por ello cláusula abusiva que infringe los fines del ordenamiento jurídico nacional.

5.2. EL AGRICULTOR COMO “USUARIO” DE SEMILLAS

Si bien es mayoritaria la opinión que el agricultor usuario de semilla no está comprendido en la Ley de Defensa del Consumidor (LDC) era válido hasta 2015 pues estaba expresamente excluido por el art. 2° segundo párrafo de la Ley 24.240; el nuevo CCyC ha suprimido este párrafo habilitando su razonable inclusión, a mi juicio, bajo el concepto de relación de consumo como “usuario final de la semilla”.

El concepto de “relación de consumo” irradia efectos en el universo contractual agrario, civil y comercial; innegablemente los contratos de transferencia y uso de tecnología examinados quedarían comprendidos en la materia comercial entre empresa semillera y agricultor como “usuario”.

El nuevo CCyC receptó el principio que las relaciones de consumo se universalizan y comprenden infinidad de bienes y servicios sin limitaciones como la tenía la LDC, de aquí que considero que el agricultor como “usuario final de la semilla” bien puede ser considerado como “sujeto equiparado al consumidor” (conf. art. 1092 CCyC) al adquirir la semilla o reservar para uso propio destinado a una actividad productiva “como destinatario final en beneficio propio y de su grupo familiar o social”.

6. A MODO CONCLUSIVO

La ingeniería genética irrumpe hacia fines del siglo XX y crece en el siglo XXI mediante técnicas de transgénesis, marcadores moleculares y edición génica, sin duda a la ciencia y la tecnología le concierne preeminente importancia para la producción alimentaria, medicinal e industrial.

Está claro que el aporte, del sector privado y aún estatal, a la ingeniería genética y fitomejoramiento vegetal, exhiben natural interés económico no sólo para I&D sino también utilidades de las empresas semilleras, de los inversores financieros o ingresos presupuestarios estatales.

No abogo por posiciones anti-agrobiotecnológicas, ni de anti-ingeniería genética, con objetivos productivos alimentarios, medicinales o de usos industriales; tampoco abogo por posiciones cornucopianas frente a la problemática resueltas únicamente por la tecnología y el mercado.

Sí abogo por la aplicación de estrictas normas de bioseguridad, por el equilibrio de los derechos de los agricultores y titulares de DOV/DPI, garantizar el acceso a la semilla sin regulaciones privadas de autorizaciones, impugnar enérgicamente cláusulas contractuales de adhesión lesivas, abusivas y violatorias del ordenamiento jurídico nacional.

Es un interrogante si los CTyLUT quedarían alcanzados por el registro de contratos de la Ley 19.231 a pesar de las Leyes 20.794, 21.617 y 22.426; los derechos económicos de los DOV/DPI exigen regulaciones y controles estatales de cláusulas como lo hace la IGJ (RG 26/04) con los contratos de adhesión a planes de ahorro previo; la SSN (Ley 20.091 – R. 889/21 (t.o.) art. 23) en seguros; la ANSSAL (Ley 23.661-Art. 13 inc. e), f) y cc.) en salud.

La sanción del nuevo CCyC en 2015 con sus modificaciones a la LDC, a mi juicio, comprendería al agricultor, respecto de la simiente, en el régimen protectivo del artículo 42 de la CN. y art. 1092 CCyC.

Lo ensayado exterioriza indudable incumbencia del derecho

agrario y debe agendarse para profundizar estudios y análisis por su proyección futura en especial ante anuncios de iniciativas de actualización de la vigente LSCF 20.247.

COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REINSTITAURACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO

FEDERICO J. IRIBARREN¹²³

1. INTRODUCCIÓN

Coexisten en la actualidad distintos tipos de restricciones al comercio exterior agropecuario con prescindencia del régimen fiscal

¹²³ Abogado (UBA). Asesor legal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Posgrado en Gestión y Control de las Políticas Públicas. Ex Asesor de gabinete de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Ex consultor del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, Ex Director de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Ex Director del Instituto de Ambiente de la Fundación Novum Millenium. Docente del módulo “Régimen Jurídico de los Agronegocios” con el mismo nombre de la Carrera de Especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho (UBA). Autor de libros y numerosas publicaciones en su especialidad, entre ellos el “Régimen Jurídico de los Organismos genéticamente Modificados”, en coautoría con el Dr. Juan C: Acuña.

general, de las cuales a los efectos del presente trabajo podemos mencionar cuatro: derechos de exportación, Declaraciones Juradas de Venta al Exterior (DJVE) y restricciones cuantitativas a la exportación de granos y carnes.

Si bien se trata de institutos y normas de larga data en la normativa agraria, en los últimos veinte años se reinstauraron diversas restricciones a la exportación de productos agropecuarios, con endebles o inexistentes fundamentos, cuyo análisis cronológico y crítico se realiza en el presente trabajo.

2. INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS Y CARNES EN EL SIGLO PASADO

2.1. CREACIÓN DE LA JUNTA DE GRANOS

Por diversas causas que aparejaron declinación de precios internacionales y cambios en preferencias de mercados, a partir del año 1929 son creadas la Juntas Reguladora de Granos y de Carnes; la primera es creada por Decreto N° 31.864 en 1933, siendo un ente estatal cuya función consistía en comprar el trigo, el maíz y el lino que se le ofreciera a precios establecidos por el Gobierno para venderlos a los exportadores.

Luego de una década de estatización del comercio exterior, en 1956 se relanza la Junta Nacional de Granos por Decreto Ley 19.697; posteriormente, por Decreto Ley N° 6698/1963, se redefinen sus atribuciones y se crea el Régimen de Control de Comercio de Granos para actuar en el comercio interno o externo de granos del país.

De este modo, paulatinamente la actividad de la JNG pasó a ser marginal mutando el régimen a un sistema de control comercial interno y prestación de servicio público de la red de elevadores y depósitos del Estado.

2.2. CREACIÓN DE LA JUNTA DE CARNES

Por Ley 11.747 se crea la Junta de Carnes y la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP), el objetivo era fomentar la creación de frigoríficos regionales para intentar balancear los beneficios que el mencionado tratado otorgaba a los grandes frigoríficos, en su mayoría extranjeros, financiándose la CAP con un arancel aplicado a las exportaciones de carne.

Con un derrotero similar a los granos, por Ley N° 20.535 se crea la Junta Nacional de Carnes con objeto, de promover la producción, y promover y controlar el comercio y la industria de ganados y carnes a fin de lograr la satisfacción de la demanda interna, y el desarrollo de las exportaciones, complementado ello con la Ley de Carnes N° 21.740, con un derrotero similar al régimen de granos.

2.3. DERECHOS DE EXPORTACIÓN

En materia de derechos de exportación, en términos generales los mismos estuvieron escuetamente en leyes generales impositivas hasta 1946, con la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), el cual centralizó el comercio exterior y acentuó un control de cambios perjudicial para el sector agrícola, siendo disuelto en 1955.

En los años siguientes estos derechos recobraron mayor vigencia y alcanzaron sus mayores niveles en períodos de mayor inestabilidad económica, y luego de vaivenes legislativos (Leyes N° 19.503, 20.545), es sancionado en 1981 por Ley N° 22.415 el Código Aduanero, que instaló con su art. 755 una doblemente controvertida delegación legislativa en el Poder Ejecutivo.

2.4. DECLARACIÓN JURADA LAS VENTAS AL EXTERIOR

En diciembre de 1976, se dicta la Ley N° 21.453 de Comercio Exterior, por la cual se obliga a los exportadores a registrar bajo decla-

ración jurada las ventas al exterior (DJVE) de los productos agrícolas alcanzados por la misma, en tanto permite fijar el tratamiento impositivo al momento de registrar la declaración jurada, un instrumento útil en períodos de inestabilidad cambiaria y tributaria.

De acuerdo a los fundamentos expuestos en la exposición de motivos, textualmente expresan que la norma propicia: *“fomentar las exportaciones ... mediante un sistema que facilite a los vendedores la determinación de sus costos con la debida antelación de modo de propender a un más fluido ingreso de divisas...”* y *“evitar maniobras especulativas”*.

3. DESREGULACIÓN ECONÓMICA A FINES DE SIGLO.

DECRETOS 2284/91 Y 2488/91

En 1991, y a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 2284/91 y su modificatorio N° 2488/91 ratificados por Ley N° 24.307 se desreguló el comercio interior de bienes y servicios y se disolvieron ambas Juntas; para ese entonces la Res. N° 159/1991 del Ministerio de Economía, con fundamento en la subdelegación realizada por el Decreto N° 2752/1991, había eliminado casi por completo las retenciones.

Su art. 19 suprime todas las restricciones, los cupos y otras limitaciones cuantitativas a las importaciones y a las exportaciones para mercaderías, en tanto su art 20 deja sin efecto todas las intervenciones, autorizaciones o cualquier acto administrativo de carácter previo sobre las operaciones de exportación. Solo excepciones sanitarias o ambientales.

Específicamente, su art. 37 deja sin efecto las regulaciones establecidas en la Ley N° 21.740 y el Decreto Ley N° 6698/63, que restringen el comercio externo e interno y toda otra disposición que limite el libre juego de la oferta y la demanda en los mercados de granos y carnes; transfiriendo las funciones remanentes de política comercial interna y externa de la JNC y la JNG a la cartera agrícola ganadera.

En dicho período, mediante Decreto 1343/1996 se crea la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), como ente

desconcentrado en la órbita de la autoridad agrícola (*en 2005 adquiriría carácter autárquico*), cuya función es el ejercicio de las facultades remanentes del Decreto - Ley 6698/63 y la Ley 21.740.

De este modo, el comienzo de siglo encuentra a la Argentina, sin retenciones a la exportación de productos agropecuarios, con una desregulación al comercio interior y exterior con rango de ley y con un Registro de DJVE de carácter opcional.

4. SIGLO XXI Y REGRESO DE LAS RESTRICCIONES

4.1. REINSTITAURACIÓN DE LAS DJVE

En abril de 2002, se reimplementa por DNU N° 654/2002 el registro obligatorio mediante el sistema de declaraciones juradas de ventas al exterior de productos agrícolas, restituyendo la vigencia del texto original del artículo 3° de la Ley N° 21.453, sin las modificaciones realizadas por el Decreto N° 2284/1991.

Es importante destacar la endeble juridicidad de dicha norma, toda vez que una vez sancionada la Ley 26.122, en noviembre de 2007 la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo elaboró un proyecto de declaración de validez del citado decreto, sin éxito (Orden del Día N° 3257), careciendo al día de la fecha de ratificación legislativa.

Por Decreto N° 1067/2005, en violación al principio de reserva de ley para creación de organismos descentralizados¹²⁴, se dota a la ONCCA de carácter autárquico, confiriendo al organismo competencias en exceso de facultades reglamentarias, el cual desarrolla un complejo sistema de DJVE, cuyos efectos se mantienen a la fecha, pese a la disolución de la entidad hace más de una década.

¹²⁴ Art. 5, inc a) Ley N° 25.152.

4.2. DERECHOS DE EXPORTACIÓN¹²⁵

Respecto de los derechos de exportación, los primeros antecedentes de reinstauración los encontramos entre marzo y abril de 2002, fueron reestablecidos estos derechos hasta un máximo de un 20%, aumentando paulatinamente las alícuotas hasta alcanzar la semilla de soja un 35%¹²⁶

Mediante la Resolución N° 125/2008 del Ministerio de Economía, se fijó un sistema de retenciones móviles sin topes máximos que fue muy resistido por las entidades agropecuarias y finalmente derogado; cabe asimismo destacar que en el año 2010 se tornó operativa la prohibición prevista en el artículo 76 de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, a la finalización del plazo previsto en la última prórroga dispuesta por Ley N° 26.519.

En este contexto hacia el año 2014, la Corte Suprema de Justicia sentó una trascendental jurisprudencia en la causa “*Camaronera Patagónica S.A. c/Ministerio de Economía s/amparo*”¹²⁷, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución N° 11/2002 del Ministerio de Economía e Infraestructura que estableció los derechos de exportación a las mercaderías, así como del art. 755 de Código Aduanero que le servía de fundamento.

En lo que constituye un *leading case* en la materia, el fallo reafirma la naturaleza tributaria del derecho de exportación y el principio de reserva de ley en materia tributaria, así como la imposibilidad de actuar mediante el mecanismo de la delegación legislativa salvo que exista una política legislativa claramente establecida, fijando

¹²⁵ El tema es analizado en detalle en IRIBARREN, Federico J., *Derechos de exportación de productos agrícolas. Sus antecedentes históricos, su normativa aplicable y su jurisprudencia*. Jurisprudencia Argentina, Revista de Derecho Ambiental, N° 61, (Ene./Mar. 2020), pág. 206.

¹²⁶ Resoluciones N° 11 y 35/2002 y N° 10, 368 y 369/2007 del Ministerio de Economía.

¹²⁷ C. 486. XLIII.

máximos y un plazo para que el Poder Ejecutivo ejerza las facultades reglamentarias dentro de los parámetros establecidos.

El fallo asimismo estableció que la ratificación legislativa posterior no puede subsanar la nulidad del acto impugnado en forma retroactiva. Idéntico temperamento adoptó la justicia federal años después en los casos “Estelar Resources” y “Berandebi”¹²⁸, ante el dictado del Decreto N° 793/2018 por el cual se elevó la alícuota de los derechos de exportación.

Finalmente en 2019 por Ley 27.541 (art. 52) se estableció una delegación en el Poder Ejecutivo para fijar derechos de exportación hasta el 31 de diciembre de 2021, sin embargo, ante el vencimiento del plazo, por Decreto N° 851/2021 se establecieron nuevas alícuotas sin límite temporal, el cual se encuentra actualmente impugnado judicialmente y en trámite al momento del presente¹²⁹.

4.3. RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN DE GRANOS

Por Decreto N° 764/2008 reglamentario de la Ley N° 26.351 se delegaron facultades en la ONCCA para el cobro retroactivo de retenciones, dictando el organismo la Resolución N° 543/2008, que denomina “ROE VERDE” a las DJVE de granos, y establece una serie de exigencias discrecionales sin atribuciones jurídicas previstas en la Ley N° 21.453 para ello, que siguieron vigentes aún habiendo agotado su efecto jurídico una vez realizadas las exportaciones correspondientes a esa campaña¹³⁰.

La norma actualmente vigente es la Resolución N° 128/2019

¹²⁸ Estelar Resources Limited S.A. c/Poder Ejecutivo Nacional s/Amparo ley 16.986” Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia. Expte. N° FCR 19606/2018; “Berandebi S.A. c/AFIP-aduana Rafaela s/Amparo ley 16.986” Juzgado Federal de Rafaela. Expte. N° FRO 91882/2018

¹²⁹ Juzgado Federal N° 1 de Córdoba, Expte. N° 3323/2022 “Sociedad Rural Argentina y otro c/Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/Amparo ley 16.986”

¹³⁰ Resolución Conjunta 4/2015 del Ministerio de Agroindustria Producción Hacienda y Finanzas Públicas, Resolución Conjunta-E 1/2017 de los Ministerios de

MINAGRI, con el argumento de coordinar el accionar con AFIP y Aduana; esta faculta a una dependencia con rango de Subsecretaría, entre otras medidas, a suspender temporariamente la registración de DJVE, con una simple comunicación, vulnerando groseramente el debido proceso adjetivo administrativo.

Análogo criterio de exceso en las facultades reglamentarias posee la normativa relacionada con el control de comercio interno de granos, a partir del Decreto N° 1405/2001 con fundamento en la delegación legislativa efectuada por Ley N° 25.414.

4.4. RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN DE CARNES

En marzo de 2006¹³¹, se dispuso la suspensión por 180 días de las exportaciones de carnes, con fundamento en la Ley N° 22.415 (Código Aduanero), el cual faculta al PEN a suspender transitoriamente las exportaciones de determinadas mercaderías por razones económicas (art. 632), tales como aquellas tendientes a estabilizar los precios internos o mantener un volumen de oferta adecuado (*redacta el inc. d) del art. 609 del CA*).

Con la alegada necesidad de asegurar el ordenamiento del mercado de la carne bovina y citando la Ley de Ministerios como todo fundamento jurídico, ese mismo año se creó el Registro de Operaciones de Exportación (ROE)¹³², el cual en 2008 se estableció que estaría a cargo de la ONCCA; finalmente, luego de un desmañado derrotero¹³³, a partir de 2017 asumió las competencias el área agropecuaria.

Agroindustria y Hacienda y Producción, Resoluciones E 171/2017 y 51/2018 DEL Ministerio de Agroindustria

¹³¹ Res.114/06 M.E.

¹³² Res. 31/06 M.E.

¹³³ Por Resolución N° 3.433/2008 ONCCA se aprobó el procedimiento para el trámite de inscripción en el Registro "ROE Rojo"; disuelta la ONCCA, se creó por Decreto N° 193/2011, la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI), que continuó con la operatoria; por último, mediante el Decreto N° 444/2017, se disuelve la UCESCI asumiendo las competencias el

Actualmente por Decreto N° 408/2021 y luego de un todavía más desmañado derrotero, con fundamento jurídico en los artículos 631 y 610, inc. e) del Código Aduanero, y con absoluta carencia de causa y motivación¹³⁴, se suspende la exportación de determinados cortes de productos cárnicos hasta el 31 de diciembre de 2021, la cual por Decreto N° 911 del mismo año es prorrogada hasta fines del año 2023.

5. CONCLUSIONES

La reinstauración de las restricciones al comercio exterior agropecuario en el presente siglo adolece en general de una praxis jurídica pocas veces vista.

El Poder Ejecutivo y sus organismos dependientes han establecido en forma sistemática tributos sin previo trámite legislativo, así como se modificó la Ley de Comercio Exterior por Decreto de Necesidad y Urgencia carente de ratificación legislativa.

Tanto el Poder Ejecutivo como la cartera agrícola han dictado normas en exceso de sus facultades reglamentarias y mediando subdelegaciones, agregando requisitos no previstos en la ley de fondo en materia de exportación de granos y carnes, que incluso en algunos casos son facultades remanentes de legislación derogada.

Se han subdelegado competencias a una dependencia de bajo rango que posibilita la prohibición temporal de exportar granos incumpliendo recaudos esenciales del procedimiento administrativo sin motivación, fundamentación, competencia, dictamen jurídico previo ni publicación que la haga eficaz (Ley N° 19.549).

Ministerio de Agroindustria, las cuales se mantuvieron en los sucesivos cambios de denominación del organismo.

¹³⁴ El Decreto N° 408/2021 es dictado pocos meses después que el propio Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca emitiese un informe que abarcaba la Evolución Total de Bovinos de 2008 al 31/12/2020, crítico de las restricciones dispuestas a partir del año 2006, a las que asociaba la drástica merma de stock que tuvo su punto más bajo entre los años 2010 y 2011.

Se transformaron en letra muerta las disposiciones de rango legal¹³⁵ que suprimen todas las restricciones a las exportaciones de mercaderías y las intervenciones o autorizaciones previas, así como se creó un organismo de policía comercial por decreto, violando la Ley de Responsabilidad Fiscal.

También son al menos cuestionables restricciones cuantitativas a la exportación de carnes basadas en el Código Aduanero a la luz de la caducidad de la delegación legislativa en el año 2010, además de resultar carentes de causa y motivación y contravenir los decretos de desregulación económica con rango de ley, totalmente carentes de fundamento.

En virtud de lo expuesto, es imprescindible una revisión integral de las restricciones al comercio exterior agropecuario en sus aspectos tributarios, procedimentales, cuantitativos y cualitativos, con respeto a la base constitucional y legal vigente, dotándola de transparencia, legalidad y previsibilidad.¹³⁶

¹³⁵ Arts 19 y 20 DNU 2284/91

¹³⁶ IRIBARREN, Federico J., *Es necesaria una ley agrícola criolla*, Diario La Nación, Suplemento Campo, 1 de diciembre de 2007.

CONTRATOS AGRARIOS

COOPERATIVA DE PEQUEÑOS EMPRENDEDORES AGRARIOS MIGRANTES

JOSÉ SILVIO QUIÑONEZ¹³⁷

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

En la provincia de Corrientes, en las zonas periurbanas de la ciudad capital, se dan en el límite entre lo urbano y lo rural, situaciones de pequeños productores hortícolas que son de otras nacionalidades. La idea es mostrar el marco normativo que rigen a estos pequeños emprendedores agrarios. Que debido a su condición de migrantes externos, les caben otras legislaciones aparte de los que les caben a emprendedores nacionales.

Es cierto que en el ámbito geográfico estudiado se ha observado que predominan personas de nacionalidad boliviana, el mismo puede ser aplicable a personas de otras nacionalidades, ya que la provincia

¹³⁷ Abogado, Profesor Universitario, Especialista en Derecho Laboral, y Doctorando en Derecho, por la Universidad Nacional del Nordeste.

de Corrientes por su privilegiada ubicación, lo hace el corazón del Mercosur; de ahí también lo interesante de la situación, ya que Bolivia no es un país limítrofe con Corrientes.

2. ASOCIATIVISMO AGRARIO

Se puede decir que el asociativismo agrario es quien mejor refleja y expresa las situaciones, los problemas, los intereses y las exigencias del sector agropecuario. Pietro Romano Orlando dice:

Es que este sector mayormente evidencia los principales aspectos del sector agropecuario primario: *el aspecto comercial*, referido a una agricultura considerada como actividad productiva integrada en el mercado; *el aspecto sociológico*, relacionado con una agricultura concebida como sociedad rural, según las diferentes tareas desarrolladas por los operadores agropecuarios; *el perfil ecológico*, en consideración de su verdadera función protectora de la naturaleza; *el perfil axiológico*, para una reafirmación de los valores y derechos fundamentales del hombre y para una tutela sustancial de los intereses primarios de la colectividad, señaladamente referidos a la calidad de los productos y a la salud de los consumidores.¹³⁸

La Argentina presenta características únicas, marcada por un país agrícola que siempre estuvo incorporado al sistema capitalista mundial. Sus explotaciones siempre se han destinado una parte de lo producido al mercado nacional e internacional, escapando a la perversidad de producir para subsistir y del estigma de la pobreza que trae inyectado el ambiente rural, ya que siempre ha estado ligado a la prosperidad.¹³⁹

Esto, ha llevado a la búsqueda de formas jurídicas organizativas

¹³⁸ ORLANDO, Pietro Romano, en MASSART, Alfredo SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Angel, coordinadores. *Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latino-americano*, Edizioni ETS, Pisa, 2001, pág. 451.

¹³⁹ ROMERO, Roxana B., *Asociativismo agrario. Sociedades agrarias especiales y otras asociaciones*, edición del autor, Corrientes, 2007, pág. 9.

que posibiliten a las empresas agrarias competir en los mercados, siendo insuficiente el uso de estructuras contractuales agrarias tradicionales. Para conseguirlo, se desarrollaron experiencias asociativas que integran lo que se denomina “asociativismo agrario” o “agricultura de grupo”, si bien presupone la necesaria iniciativa de los productores, cuenta con el impulso de políticas y planes públicos de transformación.¹⁴⁰

Los términos “agricultura de grupo”, “asocianismo agrario” o “asociativismo agrario”, son denominaciones equivalentes utilizadas sobre un mismo fenómeno; el mismo es una orientación de política agraria, impulsada en las últimas décadas, dirigidas a la fusión total o parcial de empresas agrarias, creación de empresas sociales de mayor escala o eficiencia, asociación entre empresas o, entre empresarios o productores agrarios.¹⁴¹

- *Formas de agruparse* — Antonio Carrozza mencionaba a la agricultura de grupo como modos de ejercicio colectivo y asociado de la agricultura, utilizando el criterio de la empresa para construir una clasificación de las diferentes formas de agricultura de grupo a nivel de actividad productiva.¹⁴²

Podemos encontrar a las “*estructuras simples*”, que son las que asume el aspecto de relaciones contractuales asociativas: de “comuniones tácitas familiares”, o de empresas familiares sobre finca propia o tomada en arrendamiento o de otra obtenida en concesión, sea de grupos plurifamiliares sobre propiedad común (esta es la forma más común que se encuentran en las explotaciones que nos referimos). Se prospecta luego la gradación de las formas societarias, que vienen de la sociedad simple o civil a la sociedad comercial con objeto agrario y

¹⁴⁰ ROMERO, *Asociativismo agrario...* cit., pág. 10.

¹⁴¹ Idem, pág. 12.

¹⁴² CARROZZA, Antonio, en *Teoría general e institutos de Derecho Agrario*, Astrea, 1990, pág. 230.

a la sociedad cooperativa, particularmente en las especies de cooperativa de conducción y de cooperativa con prevalencia de jóvenes.¹⁴³

Luego siguen las “*formas que tienen la finalidad de unión entre empresas*”. De esta forma la agricultura de grupo se realiza mediante estructuras más complejas, a veces constituidas como empresas y a veces no. Se suele hablar a este propósito de “integración horizontal” o de “integración vertical”.¹⁴⁴ Podemos mencionar entre ellas a los “Contratos Agroindustriales”, a las “Cooperativas” y a los “Consortios”.

En nuestro derecho, existen diferentes formas de asociarse de los pequeños emprendedores, desde las más informales, hasta las más formales. Entre las informales se encuentran los *Consortios de Productores*, a través de los cuales se organizan los grupos asociativos que constituyen una *Sociedad de Hecho*, con la ventaja de su rapidez para darle forma, pero con la desventaja de tener pocas posibilidades de sentar las bases de un asociativismo que tenga continuidad y consistencia. Igual que las sociedades de hecho, teniendo el inconveniente que ante terceros acreedores, quedan comprometidos los patrimonios personales de sus miembros.¹⁴⁵

Dentro de las formales sin fines de lucro (que no significa que no busquen un resultado económico, sino que este no es el objetivo del emprendimiento), el propósito de estos productores asociados es generar una retribución por el trabajo y/o la producción de sus miembros y no obtener un lucro del capital aportado. Podemos mencionar las *Fundaciones*, las *Asociaciones Civiles*, las *Cooperativas* y las *Mutuales*, a las que se agregan las *Sociedades de Fomento* y las *Cooperadoras*, que en la mayoría de los casos constituyen *Asociaciones Civiles*.

¹⁴³ CARROZZA, *Teoría general...*, cit., pág. 230.

¹⁴⁴ Idem, pág. 233.

¹⁴⁵ ELGUE, Mario; CHIARADÍA, Claudia A., *Formas asociativas para la agricultura familiar*, Prodernea–Prodernoa. Buenos Aires, 2007, pág. 15.

3. LEYES QUE HACEN AL TEMA

El tema se presenta complejo por las leyes que podrían llegar a abarcar. La agricultura de grupo es una forma de suministrar la llave para una lectura unitaria de fenómenos jurídicos diversos, y aparentemente lejanos uno de otro, que van desde la empresa familiar, que ya constituye un grupo aun cuando sea elemental, a la asociación en una empresa común de dos o más agricultores, a la sociedad en toda la gama de sus tipos legales, al consorcio, a la nueva institución de las asociaciones entre los productores.¹⁴⁶

En lo que hace al presente trabajo, solo mencionaremos las que a continuación se detallan:

a) *Ley de Migración*: la ley de inmigración 25871 dice que: Los inmigrantes *permanentes* están habilitados para ejercer industria lícita y a desempeñar una tarea en relación de dependencia en igualdad de derechos que los residentes de nuestro país en todo el territorio del mismo, a menos que se hubiera limitado su permanencia a un lugar determinado. Los inmigrantes que tienen residencia *temporaria* pueden ser empleados durante el lapso de vigencia de la autorización otorgado por la autoridad migratoria, dependiente del Ministerio del Interior. En cambio los *temporarios* no pueden trabajar, salvo que estén expresamente autorizados. Los que tienen *residencia precaria*, excepcionalmente pueden ser autorizados a realizar tareas en el plazo, lugares y con las modalidades que determine la autoridad migratoria. Los inmigrantes ilegales tienen prohibido trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia; ninguna persona podrá emplearlos con esos propósitos, resultando en caso de violación a la prohibición aplicables las disposiciones establecidas en el artículo 42 de la Ley de Contrato de Trabajo.¹⁴⁷

¹⁴⁶ CARROZZA, *Teoría general...*, cit., pág. 226.

¹⁴⁷ GRISOLIA, Julio A., *Tratado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Abeledo Perrot, 2013, T. I, pág. 392.

b) *Ley de Agricultura Familiar*; también tiene relación con el objeto de este trabajo; estos emprendedores pueden ser pasibles de encuadrar dentro del marco de esta ley que se identifica con el N° 27118. En ella, nos da la definición de lo que se entiende por agricultor familiar en el artículo 5 de la mencionada ley, diciendo que “se define agricultor o agricultora familiar, a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y además debe reunir los siguientes requisitos enunciados en la ley”¹⁴⁸.

Esa misma ley, con la intención de institucionalizar a la Agricultura Familiar y hacerla una política de estado, manda en el artículo 6 a la: “Registración en RENAF. Estableciendo la obligación por parte de los agricultores y agricultoras familiares de registrarse en forma individual y asociativa, a los efectos de ser incluidos en los beneficios de la presente ley”. Entonces, puede haber productores que cumplan con los requisitos de la ley, pero no pueden ser beneficiarios de los programas que existen para el sector como ser: participar en ferias de agricultores, poder asociarse entre ellos y de esa manera obtener los beneficios de los programas destinados a este sector, agruparse y de esa forma obtener eficacia y eficiencia en sus producciones.

c) *Ley de Cooperativas*: En el campo argentino las “cooperativas agrarias” tienen una historia enorme, y es tal vez la figura más utilizada por pequeños productores. La ley que rige a las cooperativas, es la N° 20337, y en su artículo 2 dice que: “Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios...”; enunciando en el mismo artículo los diferentes caracteres que deben tener.

Es una organización democrática en la que el capital no tiene mayor trascendencia, y donde los productores pueden organizarse, coparticipando de los costos técnicos y administrativos, que les permite, producir con mayor calidad, acceder financiamiento privado,

¹⁴⁸ Ver artículo 5 de la Ley N° 27118.

acceder al asesoramiento técnico en la producción, obtener insumo a menor precio, lograr en algunos casos la industrialización de parte de la producción, intercambiar experiencias entre productores, jóvenes y familias agrarias.¹⁴⁹

Las cooperativas no pueden transformarse en sociedades comerciales o asociaciones civiles, y es nula toda resolución en contrario. Se constituye por acto único y por instrumento público o privado, labrándose acta que debe ser suscripta por todos los fundadores.

En esta lógica es preciso considerar la importancia estratégica de las cooperativas y de las asociaciones de productores, cuyas peculiares funciones son importantes sobre todo a motivo de las respectivas tareas en el ámbito de la agricultura moderna.¹⁵⁰

d) También el *Código Civil y Comercial*, habla de las personas jurídicas, y dentro de ellas las diferentes formas de asociarse, como el artículo 148 del CCyC, y también podemos mencionar a los “Contratos Asociativos”, legislados en el Capítulo 16, Sección 1, artículo 1442 en adelante del CCyC, y dentro de ello a las “Agrupaciones de Colaboración”, las “Uniones Transitorias”, y los “Consortios de Cooperación”.

4. CONCLUSIÓN

El asociativismo productivo es una construcción compleja en la cual hay que armonizar a grupos humanos cuyos objetivos inmediatos son muchas veces de supervivencias, siendo parte de la economía que se sitúa en la informalidad y en los mercados alternativos, con cierta racionalidad micro emprendedora que no puede dejar de lado los equilibrios financieros, la adecuada combinación de los factores de producción comprometidos y algunos ratios de economicidad y/o rentabilidad. Este, posibilita salir del aislamiento y el individualis-

¹⁴⁹ MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El nuevo Estatuto del Peón de Campo. Ley 26727*, Rubinzal Culzoni, 2012, pág. 188.

¹⁵⁰ ORLANDO, P. R., op. cit., pág. 454.

mo, y potenciar al mismo tiempo, los recursos técnicos, económicos y humanos, a través de la sinergia del grupo, permitiendo el acceso a infraestructura, maquinarias y equipos y la optimización de las condiciones de negociación frente a acopiadores e intermediarios, como también lograr bonificaciones en la compra de insumos. Esta incorporación de tecnologías asociativas, integradas a las tecnologías productivas, es relevante para disminuir las brechas tecnológicas que resultan discriminatorias con relación a sectores sociales desfavorecidos y a regiones de menor grado de desarrollo.

A todo lo anteriormente dicho, debemos agregar la complejidad que presenta que estas formas de asociarse sean llevadas adelante por personas de otras nacionalidades con cultura de trabajo diferentes, que hacen que nuestras leyes sean insuficientes a la hora de la aplicación de las mismas. Por ello, creemos que la agricultura de grupo en sus diferentes variantes puede ser una solución para estas personas y el ejercicio de sus derechos.

Pretendimos abarcar desde lo doctrinario el tema de la agricultura de grupo y las formas en que jurídicamente se las puede aplicar, no obstante no se podía dejar de lado la ley de migración debido al grupo de personas que forman en la realidad este conjunto de emprendedores. Reconociendo que existen desventajas, y la necesidad de que las mismas se superen para el bien de estos sujetos agrarios.

A MÁS DE 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 25.169/99

LILIAN LANDA, MÓNICA NAVARRO Y ESTER
DESTÉFANI DE PICCO¹⁵¹

1. INTRODUCCIÓN

En este momento de reencuentro pos pandémico, donde el siglo XXI sorprendió a la humanidad mostrándonos la crueldad que puede tener la naturaleza frente al acecho de los hombres, debemos considerarnos felizmente sobrevivientes. Y en mérito a las experiencias vividas y en memoria de los que no están, debemos tal vez modificar nuestro paradigma o por lo menos intentarlo.

Se impone así, la necesidad de una mirada más integradora, que imponga mayor respeto por el medio ambiente, el mundo animal, los sistemas productivos, el uso de la tierra, la incorporación de expresiones regenerativas, la profundización en materia de investigación

¹⁵¹ Abogadas especialistas en Derecho Agrario (UNL).

tecnológica para agredir menos a los recursos naturales y a su vez generar una producción que alimente al mundo, del modo más sano posible. Una mirada nueva.

Para ello no se requiere de expresiones fundamentalistas que solo confronten teorías y generen debates agotadores, sino que proponemos una visión retrospectiva, y en nuestro caso, donde hemos destinado largos años al estudio de la producción lechera, y su instrumentación, nos planteamos, a más de veinte años de la vigencia de la ley 25.169, una revisión de la misma y propuestas concretas que logren de manera acabada la comprensión de la actividad, no solo por los especialistas, sino esencialmente por los jueces. Son los magistrados, en el marco de las facultades conferidas por el Código Civil y Comercial los encargados de integrar los conceptos y buscar la equidad en la experiencia empírica y en los principios inmutables del derecho.

2. EL CONTEXTO ACTUAL

La Cuenca Lechera de Argentina tiene su centro en la zona oeste de la Provincia de Santa Fe, donde se encuentran radicados la mayoría de los 3150 tambos santafecinos-según relevamientos del corriente año 2022- los que producen aproximadamente 2.200 millones de litros anuales, convirtiendo a la provincia en la mayor productora del país. De esos tambos podemos asegurar que prácticamente la totalidad se encuentran organizados con la modalidad asociativa, consagrada por la Ley 25.169.

En noviembre del 1999, con la vigencia de la nueva ley, pensábamos que se había superado el debate sobre la naturaleza jurídica de la relación entablada entre el productor agropecuario y el tambero; que la derogación del viejo estatuto (D/L 3750) implicaría un nuevo momento de la instrumentación y organización de los tambos, verdaderas unidades productivas de la región.

Hoy, luego de casi 23 años de su vigencia, la Ley 25.169 no

otorga la seguridad jurídica que requiere el sector, no sólo respecto a la naturaleza del vínculo, sino sobre otros aspectos de la relación.

No son pocas las sentencias dictadas en distintas instancias con criterios contradictorios, con argumentos totalmente opuestos; aún sorprende encontrar fallos, donde, la Corte, hace referencia al “tambero-mediero”, figura que ya había sido erradicada por el propio Estatuto/3750.

Se impone una evaluación retrospectiva de la norma a los fines de visibilizar los aspectos que aún generan controversias y que han llevado a una jurisprudencia tan dispar.

3. SUJETOS

En cuanto al sujeto “Tambero-Asociado”, como parte del contrato asociativo de explotación tambera, presenta en la actualidad y en la práctica contractual, diversas situaciones que merecen ser tomadas en cuenta.

El art. 3 inc. b de la ley, determina que el Tambero Asociado es...“*la persona física que ejecuta las tareas necesarias destinadas a la explotación del tambo....*”, de modo que solo admite que sea una persona física, el “tambero asociado”.

Consideramos que no existe impedimento técnico ni operativo, para que este rol, sea cumplido por una persona jurídica, por ejemplo, Cooperativas de Trabajo, y otro tipo de sociedades. Entendemos que el carácter *intuito personae*, no es relevante en esta contratación.

Advertimos que, en materia tributaria, ante los montos de las participaciones recibidas por los tamberos-asociados, éstos cambian de categorías tributarias, dejan de ser monotributistas, y pasan a tributar el impuesto a las ganancias. Muchos profesionales, abogados y contadores, sugieren redactar dos o más contratos, con otros integrantes del grupo familiar del “tambero-asociado”, en los mismos términos, pero con diferentes porcentajes de participación. De este modo, coexisten dos o más contratos asociativos en la misma explotación.

¿Qué consecuencias puede traer la situación planteada?

1) Frente a una causa de rescisión contractual, ocasionada por *uno de los tamberos asociados* (por ejemplo maltrato animal), como proceder ante el incumplimiento del art. 7 inc. b), "*será responsable del cuidado de todos los bienes que integran la explotación tambera*". La norma refiriere a un solo tambero asociado, no existe solución en el marco de la ley vigente, razón por la cual se requiere una revisión.

2) En algunos casos, las partes contratantes, diferencian los turnos de ordeño y tareas vinculadas a la explotación, para justificar la duplicidad de contratos. Ante la eventualidad de un conflicto que fuere causal de la rescisión anticipada. Debemos plantearnos ¿cómo procedería la rescisión con causa, si no se puede determinar, cuál de los tamberos asociados produjo la causa?.

3) Otra situación se plantea cuando el incumplimiento es realizado por uno de los cónyuges y ambos cuentan con dos contratos en la misma explotación, y uno argumenta que el incumplimiento fue del otro. ¿Cómo proceder, si se celebran sendos contratos con los cónyuges y se debe rescindir el de uno de ellos, por haber cometido una causal? En ese caso, el tambero asociado culpable, no se lo puede excluir de la casa, por la vía del lanzamiento judicial, pues es el esposo/a del otro tambero-asociado.

4) En la actualidad también existen reclamos e intimaciones por la responsabilidad solidaria laboral. Al coexistir al mismo tiempo, más de un contrato asociativo de explotación tambera, ello trae aparejado confusiones y se realizan reclamos, por los otros titulares que también efectúan el ordeño en la misma explotación. Las intimaciones están referidas como peones ordeñadores del tambero asociado (sujeto único), que reclaman amparados en la ley 26.727, y por aplicación del artículo 12. Para estos casos es necesario modificar la figura personal e indelegable del tambero asociado, fijada por la ley, por la posibilidad de sujetos plurales o personas jurídicas.

- *Conclusión:* Se debería modificar la figura del “Tambero-Asociado” como sujeto único en el contrato, y permitir, más de una persona física, admitiendo en ese caso la responsabilidad solidaria en el incumplimiento de las obligaciones asumidas; e incluir la posibilidad de que ciertas personas jurídicas puedan ser considerados tamberos asociados.

4. PLAZO

El art. 5 de la ley, dispone que los contratos: *“serán por el término que de común acuerdo convengan. Cuando no se estipule plazo se considerará que el mismo fue fijado por el término de dos años”*. Quedando a criterio de las partes establecer en el texto del contrato, un plazo. Esto resulta adecuado, porque permite ajustar las condiciones contractuales a la evolución de cada explotación. Es común advertir que, las mismas cambian según aumenta o disminuye la producción: se suman o se restan actividades, y se tercerizan tareas.

Quién realiza esta actividad, sabe muy bien que un tambo presenta modificaciones de un año para el otro, no solo por cuestiones técnicas, productivas, sino también climáticas que obligan a hacer ajustes en pos de una mejora.

Sabemos también que, a diferencia de otros contratos de la empresa agraria, que se encuentran vinculados estrechamente con el ciclo agrobiológico, el contrato de explotación tambera no está determinado por los ciclos naturales.

Sin embargo para el que no conoce la explotación, la óptica jurídica puede ser diferente, por ejemplo, en la causa “Alvarez, Carlos Alberto c/ Estancia El Alba SAs/ Daños y Perjuicios. Incumplimiento Contractual”, c. 119.616, los jueces estiman que: “la particular formalidad a la que se han ajustado los contratos, que parecieran clonarse durante años por períodos cortos pero renovados sucesivamente, nos advierte de una relación de tiempo indeterminado oscurecida o encubierta mediante una instrumentación que no tiene otro sentido que

disimular la realidad” [...] “la suscripción de contratos por períodos breves pero sucesivos intenta montar una apariencia convencional” . Afirman también “el ejercicio abusivo del derecho mediante el ardid de imponer la suscripción reiterada de contratos por plazo mínimo que se renovaban sucesivamente. En puridad, un comportamiento contrario a la buena fe”, de modo que concluyen que los contratos por plazos cortos atentan contra la buena fe de la contratación implicando un “ejercicio abusivo del derecho”.

Por esa razón la Corte, en este caso, fue más allá, asumiendo un verdadero rol legislativo, lo cual es impropio, y consideró que el contrato *debía* ser de dos años, independientemente de la facultad otorgada por Ley a los contratantes, de establecer el plazo que consideren conveniente, según las características de la explotación y en base a ese criterio impuso una compensación por la rescisión anticipada.

- *Conclusión:* Consideramos que lo único objetable de la norma es no establecer un plazo mínimo, para evitar violar el principio de buena fe al contratar. Por ello podría establecerse un plazo mínimo de seis meses, el que podrá variar en sus renovaciones conforme la explotación sus fluctuaciones y modificaciones.

5. OBJETO

El objeto principal de este contrato, consiste en la obtención de leche fluida, suele crear inconvenientes lo regulado sobre las actividades anexas. Estimamos que por una redacción deficiente, el art. 4 inc. b) sostiene: *“convencionalmente podrá incluirse como otra actividad anexa al producto de las ventas de las crías machos, reproductores que se reemplacen y despojos de animales muertos”* .

- *Conclusión:* modificar el inc. b), mejorando su redacción, estableciendo que podrá incluirse como actividad anexa la cría de machos, reproductores que se reemplacen, pero para ellos deberá estar pactado expresamente en el contrato.

6. FORMA

La ley nada dice respecto de la forma que deben tener los contratos, por lo tanto, podemos clasificarlos como “no formal”. El art. 5 de la ley, consagra: *“Cuando no se estipule plazo se considerará que el mismo fue fijado por el término de dos (2) años contados a partir de la primera venta obtenida por la intervención del tambero-asociado”*. Vale decir que estamos ante un contrato no escrito, que tiene inicio con la primer venta de leche; en consecuencia no tenemos forma específica, para el contrato asociativo de explotación tambera.

7. LA HOMOLOGACIÓN

El art. 14 ha generado ciertas controversias, al expresar: *“deberá ser homologado, a pedido de cualquiera de las partes, en el tribunal civil que tenga competencia en el domicilio del lugar de celebración del mismo”*. ¿Si ninguna de las partes solicita la homologación, el contrato no existe? Entendemos que la homologación no es requisito esencial de la existencia del mismo. La ley no exige ni impone formalidad para la validez del contrato, por el contrario, rige el Principio de Libertad de Forma (art. 284 del CCC).

Hay sentencias que consideran a la homologación como requisito *ad-solemnitatem* para determinar la existencia de Contrato asociativo, ignorando todos los otros elementos determinantes: objeto, sujetos, condiciones referidas a las distintas tareas, la participación en la explotación.

Así tenemos en “Gamarra, Eduardo Roque c/Peresutti, Alcides Alberto s/cobro de pesos laborales”.¹⁵² La Cámara de Apelación sostuvo que los requisitos formales contrato por escrito y homologación exigidos por el artículo 14 de la Ley 25169, aparecen como “requisitos solemnes”, por lo tanto su omisión basta para descartar la calificación jurídica.

¹⁵² Expte. 96/13 - CUIJ 21-05160182-0

Ahora bien, esta interpretación es contradictoria con lo dictaminado por la CSJ de Buenos Aires en la ya citada causa “Alvarez, Carlos Alberto c/ Estancia El Alba SAs/ Daños y Perjuicios. Incumplimiento Contractual”. En este supuesto, el contrato estaba homologado judicialmente, sin embargo, la Corte ignora la categoría de contrato asociativo de explotación tambera que el Juez actuante consideró. Dispuso que no era válido el plazo que las partes habían acordado y que el Juez homologante nunca cuestionó.

- *Conclusión*: Sostenemos, que la homologación debe ser optativa, y la puede pedir cualquiera de las partes. Es un procedimiento conveniente, porque con ello queda claramente tipificado como contrato asociativo.

8. OBLIGACIONES DEL EMPRESARIO-TITULAR

Los defectos de técnica legislativa que presenta esta ley se ponen de manifiesto en materia de facultades y deberes de las partes. El artículo 6 inc. a) de la ley, al referirse a las “Obligaciones del Empresario-Titular”, sostiene: *“el empresario-titular tiene exclusivamente a su cargo la dirección y administración de la explotación tambera pudiendo delegar parcialmente dichas funciones, pero no las relativas a la responsabilidad jurídica por las compraventas, créditos y movimientos de fondos”*. Impone al empresario-titular la dirección de la empresa, pareciera más a una facultad que una obligación.

Este artículo ha sido objetado por diferentes sentencias y en distintas instancias. Se sostiene que, si el “empresario-titular” tiene la *dirección y administración* de la empresa, en forma exclusiva, no pudiendo participar en nada el “tambero-asociado”, no se trata de un vínculo asociativo, sino que estamos ante una dependencia técnica que lo ubica en la relación “laboral”.

Así lo vemos en el fallo: “Hermann Pedro c/ Ferrero Elso y otros, de la Cámara Laboral Santa Fe, Sala 2 (13/06/2011), donde se interpretó que la cuestión se dilucida cuando la dirección y la

administración de la explotación tambera está a cargo exclusivo del empresario titular. De esta forma el propio contrato se coloca en el ámbito del derecho laboral pues no hay organización conjunta.

Consideramos que el error interpretativo, surge como consecuencia del desconocimiento de las particularidades de la actividad tambera, al confundir “organización o dirección de la empresa” con “organización de la producción”.

La ley indica que el tambero-asociado, tiene a su cargo la producción de las tareas necesarias para la explotación del tambo. ¿No estamos ante un proceso de organización de la actividad tambera?; Entendemos que sí, que es parte integrante de los procesos de gestión administración y producción.

• *Conclusión:* La ley simplemente debería omitir la palabra “**exclusiva**” en la redacción del artículo 6 inc. a).

9. CONCLUSIÓN FINAL

De lo expresado hasta aquí, surge la necesidad de una modificación de la ley 25169, con mejor técnica legislativa y abarcando los supuestos de la actividad lechera, especialmente los analizados. Es materia del legislador nacional, revisar estos 23 años de vigencia para resolver los puntos oscuros que nos ha traído la aplicación de la ley.

No obstante, queremos decir, que si la mayoría de los tambos de la cuenca lechera santafesina, están organizados bajo el régimen de la ley 25169 ésta no ha fracasado, por el contrario, fue una solución, solo resta que los magistrados y los abogados comprendamos los usos y costumbres de la actividad en la lechería argentina.¹⁵³

¹⁵³ Para la confección de este trabajo se ha consultado: jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; jurisprudencia de la Cámara Laboral de Santa Fe, y DE LORENZO, Miguel y LORENZETTI, Pablo, *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Rubinzal-Culzoni.

RÉGIMEN NORMATIVO DE LOS “FEED LOT” EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

CARLOS SALMOIRAGUI ECHEGARAY¹⁵⁴

1. INTRODUCCIÓN

El Feedlot o engorde a corral es un sistema intensivo de producción de carne que permite lograr un engorde acelerado de los animales vacunos.

Este tipo de ganadería responde a estrictos controles sanitarios y ambientales, especialmente lo dispuesto por el SENASA, que cuenta con un registro especial denominado “Registro Nacional de establecimientos pecuarios de engorde a corral”.

El propósito de este trabajo se centra en analizar el marco nor-

¹⁵⁴ Abogado de Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA) Tucumán. Actualmente, JTP de la Catedra de Derecho de los Recursos Naturales y Medio ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

mativo aplicable para el establecimiento de los feedlots en la provincia de Santiago del Estero, y en su caso, los procedimientos que deben cumplir para el establecimiento de este sistema en la provincia.

2. MARCO NORMATIVO

Algunas provincias Argentinas han legislado específicamente este tipo de explotaciones con una normativa regulatoria, entre ellas, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y San Luis. La Provincia de Santiago del Estero no cuenta con una legislación de este tipo. Por ello, resulta necesario analizar el establecimiento de feed lots, en armonía y cumplimiento de la ley sistémica de protección ambiental de la Provincia, Ley N° 6321, y las leyes sectoriales de protección de los recursos (suelo, agua, bosques, áreas naturales protegidas, etc).

Por su parte, el Código Rural de la provincia, se encuentra centrado en el espacio donde se desarrolla la actividad, lo rural, más que en la propia actividad productiva o su rango empresarial. Con el advenimiento de las normas ambientales, hubo un impacto de éstas en la actividad agraria, y es en ésta moderna concepción, a través del paradigma ambiental que, se destaca en la provincia de Santiago del Estero, la Ley N° 6321 de Defensa, Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales, reglamentada únicamente en lo atinente a la Evaluación del Impacto Ambiental, la contaminación, la autoridad de aplicación y el Código de Aguas Provincial.

El objetivo de la Ley N° 6321 de medio ambiente es la protección, conservación, mejoramiento, restauración y el racional funcionamiento de los ecosistemas humanos (urbano y agropecuario) y naturales, mediante una regulación dinámica del ambiente, armonizando las interrelaciones de naturaleza-desarrollo-cultura, a fin de preservar la vida, en su sentido más amplio, asegurando a las generaciones presentes y futuras el cuidado de la calidad ambiental y la diversidad biológica (art. 1), consagra los derechos y deberes de los

habitantes (art. 2), dispone sobre los estudios de impacto ambiental (art. 10 a 18) y la contaminación (art. 19 a 21).

Respecto a la temática que nos atañe, en relación a la localización de las producciones, el Código Rural de la Provincia de Santiago del Estero, dada su antigüedad, sólo contiene previsiones para la cría de cerdos (art. 81 a 83) y abejas (art. 84), pero en nada establece disposición respecto a los feedlot.

Por ello, ante la ausencia normativa específica y en cumplimiento a las leyes sistémicas y sectoriales expuestas, todas las personas físicas o jurídicas que pretendan instalar un feed lot en el territorio de la provincia de Santiago del Estero deben cumplir con las normas referenciadas, y específicamente, presentar un Estudio de impacto ambiental, instituto que nos detendremos a analizar en el presente.

3. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

En el territorio de la provincia de Santiago del Estero, todos los proyectos, públicos o privados de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo en el ambiente de la provincia y/o sus recursos naturales, deberán obtener una declaración del impacto ambiental provincial o municipal, según las actividades que se trate, y presentar junto con el proyecto una evaluación del impacto ambiental.

El requerimiento de estudio de impacto ambiental se debe presentar ante la autoridad de aplicación, la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Provincia, que actúa en la órbita del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación, Tierras y Medio Ambiente de la Provincia, donde se obtiene la declaración de impacto ambiental, y la autorización de la explotación.

Por ello, y observando tales requerimientos, todo proyecto que consista en la instalación de feedlot en la provincia de Santiago del

Estero, debe presentar la Evaluación de impacto ambiental, con un contenido mínimo, que se detallará seguidamente.

4. DEL CONTENIDO DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

El informe del impacto, debe ser suscripto por un profesional idóneo del área que interviene en el proyecto, previamente inscripto en el Registro de profesionales habilitados para confeccionar el mismo, de la subsecretaría de Medio Ambiente, y ser visado, previo a su presentación en el Colegio de Ingenieros de la Provincia.

Como es sabido, los establecimientos de feedlots son motivos de críticas diversas. Respecto al medio ambiente, por la potencial contaminación ambiental proveniente de orina y heces en feed lots ocasionales que no cuentan con la infraestructura adecuada. Para la salud del consumidor, por la presencia de mayor contenido graso en la carne producida. Para el bienestar animal por el estrés del ganado por hacinamiento, cuando el corral está al máximo de su capacidad, entre otros.

Por ello, en lo estrictamente ambiental, un estudio de impacto ambiental referente a los feedlots, debe tener mínimamente los siguientes puntos de consideración.

En primer lugar, un primer acápite referente a la descripción del medio ambiente donde se asentará el establecimiento, ubicando geográficamente el inmueble, y establecer la descripción y representación gráfica de las características ambientales.

También resulta de importancia, establecer la climatología del lugar, lo referente a los vientos, su frecuencia, intensidad y estacionalidad, y la calidad del aire, y lo atinente al régimen de precipitaciones, humedad relativa, presión atmosférica y temperatura.

En lo referente al recurso agua, deberá ajustarse a los lineamientos del código de aguas de la provincia, haciendo un estudio previo de la hidrología e hidrogeología, observando la existencia, en su caso, de aguas superficiales y subterráneas.

Respecto al recurso suelo, se deberá describir y establecer un croquis con las unidades de suelo, el uso actual y potencial y el nivel de degradación en el área de influencia.

En relación a la flora del lugar, se debe establecer una caracterización fitosociológica de la vegetación de la zona, como así también confeccionar un mapa de la vegetación, y en su caso, identificar la existencia de bosque nativo, y cumplir con las normas referidas a su protección.

En lo atinente a la fauna, se debe establecer una identificación y caracterización de las especies, estableciendo un listado de las mismas y observar y resguardar las especies amenazadas del lugar. Se debería efectuar una localización y descripción de áreas de alimentación refugio y reproducción de la fauna, como así también, efectuar una caracterización ecosistémica, identificación y delimitación de unidades ecológicas.

Asimismo, resulta trascendente, hacer una evaluación del grado de perturbación de la actividad y determinar las medidas de mitigación de las mismas. Finalmente, en lo que hace a este ítem, se deben identificar si en la zona de influencia del proyecto, existen áreas naturales protegidas y la descripción del paisaje.

Respecto a los aspectos socioeconómicos y culturales, se deben identificar los centros poblacionales afectados al proyecto, su cercanía, distancia y vinculación. En la faz de infraestructura, se deberá indicar lo referente a la educación, salud, vivienda, servicios, estructura económica y de empleo, como así también la infraestructura recreativa, y lo referente a la seguridad pública y privada. Se debe observar si en la zona existen sitios de valor histórico, cultural, arqueológico y paleontológico.

Como segundo punto trascendental del estudio de impacto ambiental, se debe establecer un acápite en donde se establezca detalladamente la "descripción del proyecto". En ese aspecto se debe comenzar con su localización, identificando el inmueble donde se establecerá la actividad, la superficie cubierta y el espacio específico de la misma.

Seguidamente se debe efectuar una descripción general del proceso productivo en forma detallada. En ese sentido, se debe expresar minuciosamente las etapas de la misma, entre las que se pueden identificar: compra de insumos, compra de terneros, recepción de los animales en el establecimiento, engorde, duración de ciclo de engorde, venta de novillos terminados, rutina diaria en el feedlot (lectura de comedero, elaboración y distribución del alimento, revisión del estado general de los animales de cada corral, lectura de las heces, revisión general de los corrales, etc).

Se debe identificar la infraestructura e instalaciones generales, tales como, dimensiones de los corrales de recepción, generales, de engorde y de enfermería, también se incluye los callejones de circulación de la hacienda. Respecto al piso se deberá identificar si los mismos se encuentran compactados y nivelados, dejando una pendiente correspondiente para el escurrimiento de agua de lluvias. Se deberá establecer los materiales de los comederos y bebederos de los animales y la ubicación de los mismos.

La descripción del proyecto también incluye toda la información respecto a la preparación del alimento y su proceso. En idéntico sentido se debe otorgar todos los datos necesarios en lo referente a la ejecución de un plan sanitario abarcativo de todas las etapas del procedimiento productivo, donde se incluya las aplicaciones de vacunas, vitaminas y demás cuidados veterinarios.

Resulta de trascendencia otorgar la información en lo que respecta a la generación de efluentes líquidos, donde se incluya la identificación de su composición química, caudal y variabilidad.

En un feedlot la estructura de captura y manejo de efluentes está diseñada en función de la escala productiva y las características topográficas, edáficas hidrológicas y climáticas del sitio en cuestión. Básicamente, se compone de un sistema de recolección de líquidos por escurrimiento superficial (drenajes primarios y secundarios colectores) y un sistema de tratamiento de los mismos (decantación de sólidos, reducción de la materia orgánica, evaporación y almacenamiento para riego).

En cuanto a la generación de residuos sólidos y semisólidos se encuentran los excrementos y los animales muertos. En el primero de ellos, se debe establecer el modo de extracción de los mismos y disposición final, y respecto a los segundos, se debe otorgar un espacio en el inmueble no muy cercano donde se proceda al enterramiento de los animales muertos, con el debido tratamiento.

En lo referente a la generación de emisiones gaseosas y material particulado se deben identificar tales emisiones y procurar su mitigación. En los feedlots el principal gas generado es el metano. Su producción depende del volumen de alimento consumido y de la composición de la ración. Para ello, varios establecimientos utilizan como ingredientes importantes de las dietas de engorde a corral los ionóforos, como la monensina, que son sustancias que favorecen la producción de ácido propiónico, disminuyendo la emisión de metano y aumentando la energía disponible para el animal del total consumido en la ración.

Se debe identificar, asimismo, la existencia de contaminación sonora entre las que se incluye todo lo referente a los ruidos y vibraciones; y en su caso, de corresponder, lo atinente a la emisión calórica.

Finalmente, el último acápite deberá describir los impactos ambientales y las medidas de prevención y/o de mitigación a través de la correcta identificación de los mismos y la confección de un plan detallado y meticuloso de manejo ambiental.

En un primer momento, se debe analizar si en el proyecto existe un impacto sobre la geomorfología y específicamente si existen alteraciones de la topografía por extracción o relleno. En igual sentido, se deberá indicar si con el proyecto habrá una modificación paisajística general relevante.

Respecto al impacto sobre las aguas, se deberá ajustar a las disposiciones del código de aguas de la provincia, en cuanto a su utilización, debiendo requerir de la autoridad de aplicación, los correspondientes permisos o derecho de concesión.

En los feedlots es importante mitigar la contaminación de las napas de agua por las heces de los animales, debiendo efectuar las

medidas correspondientes para el manejo racional y correcto de los efluentes, que deben ser contenidos y reutilizados adecuadamente. Se debe evitar al máximo posible, identificando las medidas y actividades, las infiltraciones sobre los cursos de aguas subterráneas y superficiales próximos a la zona del establecimiento.

Asimismo, de acuerdo a la particularidad de cada proyecto, se debe establecer si existen impactos sobre la flora y la fauna, su grado de afectación, como así también, si se podrían modificar procesos ecológicos o de ecosistemas.

Finalmente, se deberá identificar si existe algún impacto sobre la población del lugar, dependiendo de su ubicación, y específicamente en lo atinente a la salud, educación, infraestructura vial, edilicia, de los bienes comunitarios, y sobre el patrimonio histórico, cultural, arqueológico y paleontológico.

5. CONCLUSIÓN

La provincia de Santiago del Estero no cuenta con una norma legal específica que regule el sistema de engorde a corral o feedlot, y el Código Rural de la Provincia, dada su antigüedad, tampoco cuenta con disposiciones en ese sentido.

Pero, en razón de tal circunstancia, cobran plena efectividad las normas sistémicas y sectoriales de protección al medio ambiente, específicamente la Ley Provincial N° 6321 de Defensa, Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales, que en lo particular, exige que todo proyecto que pudiere modificar negativamente el ambiente de forma relevante, como es el caso de los feedlots, debe contar con el certificado de aptitud ambiental, que viene derivado de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental.

Los contenidos analizados en el presente, son meramente ejemplificativos, los cuales se pueden ampliar según las particularidades de cada proyecto, y sobre todo en consideración de lo holístico e in-

terdisciplinario respecto al carácter que se debe otorgar a los estudios de impacto ambiental.

Por todo lo expuesto, aquellas personas físicas y jurídicas que pretendan instalar establecimientos de feedlots en la provincia de Santiago del Estero, deben imprescindiblemente presentar un estudio de impacto ambiental en forma detallada, y cumplir con las normas sectoriales específicas que regulan los recursos naturales como suelo, agua, flora, fauna, protección de bosques, etc.

FIDEICOMISO AGRARIO

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ BUSSY¹⁵⁵

1. INTRODUCCIÓN

En el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, celebrado en Rosario, Santa Fe, en esta sede, Año 2006, nuestra ponencia fue sobre “Fideicomiso Financiero Agrario”, en un todo lo regulado por la Ley 24.441.

En dicho evento recordamos el origen del Fideicomiso en General remontándonos al Derecho Romano, que lo entendía como “un encargo”, cuya base indispensable era “la confianza” que se dispensa a una persona como acto de última voluntad, la cual asumiendo dicho rol hará entrega de beneficios a quien fuera designado .

Expresamos la diferencia con la “fiducia”, por cuanto esta figura

¹⁵⁵ Abogado especializado en Derecho Agrario (UNL). Director General de tesis final, miembro del Comité Académico y Profesor permanente Posgrado Carrera de especialización de Derecho Agrario (UNL).

“involucra un contrato por el cual una de las partes al recibir de la otra una cosa en la forma de “la mancipatio o la in iure ceccio”, se obliga a hacer uso de ella con un fin determinado y a restituirla una vez logrado el fin”.¹⁵⁶

Destacamos “el use”, emergente del Derecho Inglés, cuya finalidad era el no sometimiento a las restricciones que se le imponían a personas de disponer de sus bienes por ausencias prolongadas (guerras, cruzadas, etc.) y/o casos puntuales de confiscaciones.

La figura jurídica del “Trust”, la doctrina también la observa en el Derecho Anglosajón, observándose que era el medio por el cual el denominado “Settor”, afirmándose en la confianza dispensada a su administrador, denominado “Trustee”, éste debía transmitir las ganancias oportunamente a quien fuere beneficiario.

Siguiendo las enseñanzas doctrinarias, destacamos que el Derecho Anglosajón penetra en Latinoamérica, siendo México, importante formador normativo y de aplicación, constituyéndose en el País, cuna del “Derecho Latinoamericano” al decir de Lorenzetti “una figura intermedia: el fideicomiso, que fuera definido como un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme le ordena el que lo trasmite, llamado fiduciante a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario”¹⁵⁷.

Ratificamos la adhesión en dichas Jornadas que el jurista panameño Ricardo Alfaro fue quien creó el “Fideicomiso Latinoamericano”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ LORENZETTI Ricardo, citado en FERNÁNDEZ BUSSY Juan J., “Fideicomiso Financiero Agrario”, VI Encuentro de Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Coordinador Luis A. Facciano, con la colaboración de Julio Miranda, Ana Clara Moresco, Candela Powell y Juan José Staffieri. Rosario, Ed. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, 2006, pág. 219.

¹⁵⁷ Idem, pág. 220.

¹⁵⁸ Ibidem.

2. FIDEICOMISO EN ARGENTINA

En el año 2006, basamos nuestra ponencia en un todo lo reglado por la Ley 24.441 y algunas aplicaciones del hoy derogado Código de Vélez y sus modificaciones, como así las Resoluciones pertinentes dictadas por la Comisión Nacional de Valores (CNV), haciendo hincapié en el “fideicomiso financiero”. Hoy, actualizaremos dicha regulación, señalando algunas regulaciones emergentes de la Ley 26.994, sancionada el 1 de octubre 2014 y promulgada el 7 de octubre 2014 que unifico el Código Civil y Comercial, derogando el Código Civil de Dalmacio Vélez Sarfield y el de Comercio del citado autor y el jurista uruguayo Eduardo Acevedo respectivamente y algunas leyes existentes entre ellas la Ley 24.441 (Arts. 1 al 26 inclusive), sin perjuicio, y adelanto, dejar vigente las directrices emergentes de dicha norma y del Proyecto del Código Unificado de 1998.

Consideramos acertado transcribir literalmente los Fundamentos de la Ley 26.994 expuesto por la Comisión que integraron los juristas Ricardo Luis Lorenzetti en su carácter de Presidente, Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci del “Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación” expresando los citados su agradecimiento al Dr. Miguel Federico De Lorenzo, Secretario de la Comisión y a todos los colaboradores incluidos en el Anexo. Dando así cumplido con el Decreto Presidencial N° 191/201¹⁵⁹.

Se afirma que el Título IV relacionado a “Contratos Particulares” y en lo atinente al Fideicomiso, la propuesta se basa en el texto del Proyecto de 1998, el que siguió a la Ley 24.441. El Proyecto de 1998, propuso la incorporación de la figura del Código Unificado, sistematizó las normas de la ley y propuso la modificación de algunos aspectos que a la fecha de su redacción la doctrina había marcado como necesarios.

El régimen vigente no merece cambios profundos, pues no

¹⁵⁹ *Código Civil y Comercial de la Nación Argentina*. Gowa Ediciones Profesionales, 1ª edición, 2014, pág. 425.

ha mostrado grandes problemas de interpretación y aplicación, y demostró eficiencia en su aplicación.

Por ello proponemos mantener la sistematización y el texto del Proyecto de 1998, sin perjuicio de mejoras en aspectos de redacción que entendemos deben ser realizados, y la modificación de aspectos que la doctrina autoral y judicial, marcan como necesario, a saber:

- Se aclara que las universalidades pueden ser objeto del fideicomiso, sin perjuicio de la persistencia de la prohibición respecto a herencias futuras.
- Se determina que el fiduciario puede ser beneficiario, con la prevención de que debe evitar cualquier conflicto de intereses y actuar privilegiando los de los restantes sujetos intervinientes.
- Se aclara las facultades del fiduciario y la situación del beneficiario, si el Fideicomiso se constituye con fines de garantía.
- Se determina que la liquidación del fideicomiso por su insolvencia se realizará vía judicial.
- Se determina la responsabilidad personal del fiduciario, si resultara de los principios generales de la responsabilidad civil.
- Se deslinda que se pueden incorporar limitaciones contractuales a las facultades del fiduciario y sus efectos con respecto a terceros contratantes con el fideicomiso.
- Se aclaran las normas del dominio imperfecto y sus efectos¹⁶⁰.

En este trabajo resaltaremos cómo regula la Ley 26.994 los “fideicomisos en general”; los “financieros”, que están organizado para llevar adelante una empresa cuya actividad principal es agraria, encuadrados en los llamados “Fondos de Inversión Directa”(FID), y el “Fideicomiso Testamentario”, contrato aplicado a quienes desarrollan también dicha actividad principal, apreciados ambos en el Libro Tercero “Derechos Personales”, “Contratos Particulares”, en su Capítulo 30 “Contratos de Fideicomisos” y “Fideicomiso Testamentario” (art.

¹⁶⁰ Ibidem, pág. 558.

1666 al 1707 incluido), plasmando parte de ellos y remitiéndonos en más a lo normado y a sus destacables interpretaciones doctrinarias.

2.1. FIDEICOMISO

Art. 1666 CCyCN “Definición: Hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario”

Ottati Paz¹⁶¹ señala que las características que tiene los contratos de fideicomiso son seis: típico, consensual, bilateral, oneroso, no informal y temporario.

Clasificando dichos contratos desde su origen o fuente: contractual y testamentario; de acuerdo los sujetos: ordinario o financiero; de acuerdo a su fin: inversión, administración, garantía; y otras clases tales como: financiero; bancario; inmobiliario; salvataje deportivo; propiedad participada.

El plazo de un fideicomiso surge del art. 1668 de treinta años desde su celebración, salvo que “el beneficiario” sea una persona incapaz o con capacidad restringida, caso en el que puede durar hasta el cese de la incapacidad o de la restricción a su capacidad, o muerte. Si se pacta un plazo superior se reduce al tiempo máximo previsto. Cumplida la condición o pasados treinta años desde el contrato sin haberse cumplido, cesa el fideicomiso y los bienes deben transmitirse por el fiduciario a quien se designa en el contrato. A falta de estipulación deben transmitirse al fiduciante o a sus herederos”.

Es obligatorio la inscripción del contrato en el “Registro Público que corresponda...” de acuerdo lo dispuesto por el art. 1669.

¹⁶¹ OTTATI PAZ, Juan Manuel en *Tratado de Derecho Civil y Comercial. Contratos* (Parte Especial II-B) GHERSI - WEINGARTEN - LOVECE (Directores), Nova Tesis, 2019, pág. 319/20.

No vamos a explayarnos sobre los distintos contratos de fideicomisos regulados, nos remitimos a la rica doctrina al respecto¹⁶²

Nos abocaremos en este trabajo a los contratos de fideicomisos financieros en general, que son base de los “Fondos de Inversión Directa” y los “Fideicomisos Testamentarios”; ambos aplicados a que su actividad principal sea agraria.

2.2. FIDEICOMISO FINANCIERO

Art. 1690. Definición: “Fideicomiso Financiero es el contrato de fideicomiso sujeto a las reglas precedentes, en el cual el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por el organismo de contralor de los mercados de valores para actuar como fiduciario financiero, y beneficiario son los titulares de los Títulos Valores garantizados con los bienes transmitidos”.

Apreciamos hace tiempo, que para continuar y/o fomentar y/lograr producciones emergentes del desarrollo de una Actividad, la realidad determina en más o en menos las sanciones normativas aplicables con el fin de obtener mayor producción y/o ganancias a terceros y/o beneficios a futuro de determinadas personas humanas o jurídicas.

A la fecha de quien esto escribe, el “Fideicomiso Financiero” esta reglado por: La Ley 26.994 “Código Civil y Comercial de la Nación”; Ley 26.831 “Mercado de Capitales” y Decreto Reglamentario N° 1023/2013; Ley 21.526 “Entidades Financieras” y “Normativas del Banco Central” correspondientes. Las “Resoluciones pertinentes” de la Comisión Nacional de Valores (CNV).

La CNV tiene un papel importante en este tipo de contratos, y

¹⁶² GHERSI-WEINGARTEN-LOVECE (Directores), *Tratado de Derecho Civil y Comercial. Contratos*, ob. cit. LORENZETTI, Ricardo (Director), *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado*, T. VIII, Rubinzal-Culzoni, 2015; KIPER, Claudio M. LISOPRAWKI, Silvio N., *Tratado de Fideicomiso. Código Civil y Comercial de la Nación*. T I y II, Abeledo Perrot, 4ª ed., 2016; entre otros.

lo demuestra en sus Resoluciones, por ejemplo: Resolución General N° 760/2018 que en su art. 1° obliga a publicar los contratos en el sitio web de la CNV en la llamada “Autopista de la Información Financiera”, en la Sección Fideicomiso Financiero, en su sitio de “Contratos Fideicomiso Financiero.” La publicación se hará dentro del primer día hábil efectuada su inscripción.

Hacemos eco de la observación de Ottati Paz¹⁶³ al expresar el concepto del contrato de Fideicomiso Financiero “habrá contrato de fideicomiso financiero cuando una o más personas (fiduciante) transmiten la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien deberá ejercerla en beneficio de titulares de los Certificados de Participación en la propiedad de los bienes transmitidos o de sus Títulos de Valores Representativos de deuda garantizados con los bienes así transmitidos(beneficiarios) y transmitirla al fiduciante, a los beneficiarios o a terceros(fideicomisarios) al cumplimiento de los plazos y condiciones previstas en el contrato(Cap. IV de las NT 2013 de la CNV Sección Primera, Artículo 1)””; que da la CNV, no incluye el comprometerse el fiduciante a transmitir la propiedad fiduciaria, como reza el art. 1666 del CCyCN, pues acorde a la definición señalada se entendía como “una promesa de entregarlo”, hasta que se cumplan con los requisitos impuestos por la CNV.

A su vez, y conforme el art. 1690 CCyCN es claro que una entidad financiera o bien una sociedad autorizada por la Comisión, son los fiduciarios financieros, y los titulares de Títulos Valores que garantizan con los bienes que transfieren, son los “beneficiarios”¹⁶⁴.

Adherimos al jurista que “el fideicomiso financiero” se instrumenta vía contrato y las partes integrantes son: el fiduciante : transmisor de los bienes que integran el patrimonio que se transmite al fiduciario, siendo éste último una “entidad financiera” acorde a la Ley 21.526 (Entidades Financieras) o bien una “sociedad” inscripta en el Registro de Fiduciarios Financieros de la CNV, “sociedad” ésta

¹⁶³ OTTATI PAZ, ob. cit., pág. 365.

¹⁶⁴ Ibidem.

que recibirá los bienes y transmitirá aquellos que tienen Títulos Valores Representativos de Deuda o bien Certificados de Participación denominados “beneficiarios” o en su caso el “fideicomisario”, destinatarios final, de acuerdo a lo estipulado y/o previsto en el contrato.

En este último paso, si se convino que los destinatarios finales son el fiduciante o los beneficiarios, da lugar a la substitución del “fideicomisario”¹⁶⁵.

Recordamos lo expuesto en el VI Encuentro del Año 2006 que hemos referenciado, el afirmar “que recurrir a esta figura que hoy exponemos, una de las tantas del fideicomiso ordinario, surgió de la llamada “securitización”, es valedero”.

La Ley 26.994 adhiero y sostengo le es competente a lo agrario, el incluir y tener presente lo establecido por el art. 1667 del CCyCN en lo general; y lo dispuesto en el art. 1692 del CCyCN en lo particular.

Sin perjuicio de lo reglado por el “Fideicomiso” en general, destacamos respecto al financiero siguiendo lo normado y la doctrina, que producido el cumplimiento del plazo o condición, vale la revocación anterior de lo último expresado, por parte del fiduciante si fue incluido dicha opción en el contrato.

2.3. FONDOS DE INVERSIÓN DIRECTA (FID)

Todas aquellas empresas que están estructuradas para llevar adelante distintos tipos de actividades —y en este tema puntual de “Actividades Agrarias”— llevando libros rubricados inscriptos en la AFIP y los correspondientes registros, como así tienen dependientes a su cargo y llevan adelante una producción y venta de sus productos, con la diligencia merituable de cualquier hombre de negocios y su estructura jurídica responde a la Sección 4º del Capítulo 30 del CCyCN, son Fideicomisos Financieros, organizados como “Fondos de Inversión Directa”¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Idem, pág. 365/366.

¹⁶⁶ Idem, pág. 386.

Es de destacar que toda empresa organizada como FID, debe llevar al final referenciado “organizadas como Fondos de Inversión Directa”, tal surge de lo reglado por la CNV, que, especificando más lo ya señalado, exige la presentación de un plan de inversión de producción estratégico, que incluya la entrega por ejemplo de semillas, animales, fertilizantes, maquinarias, etc, que constituyen los bienes y su valor; las normativas aplicables de acuerdo al tipo societario que esté constituido para el fin agrario determinado.

La responsabilidad fiscal y cargas tributarias recaen sobre dichas empresas, remitiéndonos a los especialistas cuales son aplicables, mencionando a nivel general algunos como impuestos a las ganancias, iva, ingresos brutos, entre otros.

3. FIDEICOMISO TESTAMENTARIO

El Título IV en su Capítulo 30 de la Ley 26.994 (CCyCN), regula en su Sección 8° el Fideicomiso Testamentario.

El art. 1699 determina las reglas aplicables al Fideicomiso en General, especificando “prima facie” que debe contemplar lo requerido en el art. 1667, y las referidas al contrato de fideicomiso deben entenderse relativas al testamento, más lo dispuesto por el citado cuerpo legal entre ellas, las referente a las “Mejoras a favor de heredero con discapacidad”, donde se aprecia mejoras en la porción de la legítima(art. 2448) y lo atinente específicamente al Fideicomiso Testamentario (art. 2493).

Advertimos que la norma regla que si el fiduciario designado no aceptara, se aplica el art. 1679 “Sustitución del Fiduciario”.

El plazo máximo de estos contratos lo dispone el art. 1668 de treinta años, desde la celebración del contrato; computados desde la muerte del Fiduciante, no obstante debe tenerse en cuenta la excepción en caso que el Beneficiario sea una persona incapaz o con capacidad restringida que “puede durar hasta el cese de la incapacidad o de la restricción a su incapacidad, o su muerte”.

Apreciamos que estas modalidades testamentarias referente en especial a los incapaces, que la hemos visto en anterior normativa, son de suma importancia a nivel no solo patrimonial, sino fundamentalmente humano, ocurrido un fallecimiento y querer el causante asegurar una estabilidad de por vida, en todo sentido, a un heredero incapaz, esta figura jurídica lo fortalece. Este tipo de testamentos, se ejecutan hace tiempo en el derecho angloamericano.

Respeto a la nulidad del fideicomiso, dicha sanción se aplica cuando el mismo es “constituido con el fin de que el fideicomiso este obligado a mantener o administrar el patrimonio fideicomitido para ser transmitido únicamente a su muerte a otro fiduciario de existencia actual o futura” (art. 1700).

4. CONSIDERACIÓN FINAL

Hemos pretendido en este trabajo, y en relación directa al “aggiornamento” que se observa en las normativas que regulan las actividades en general, sin olvidar y tomando como base los ricos antecedentes históricos del derecho en general, afirmar en breves palabras como el Derecho Agrario, se actualiza sin perder su autonomía, entrelazándose con las otras ramas del Derecho, para lograr que la Actividad Agraria se desarrolle con todo aquello que fortalezca su fin de producción y avance en este Siglo XXI.

EL FIDEICOMISO PARA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN ESCUELAS AGROTÉCNICAS

HUGO C. WILDE¹⁶⁷

1. INTRODUCCIÓN

La educación agropecuaria terciaria, tiene un largo desarrollo histórico, logrando obtener una característica propia, como una forma muy particular en la educación técnica agraria de nuestro país y especialmente en nuestra provincia. En todo su tiempo de desarrollo, fue adecuándose no solo a las estructuras educativas, sino también a las estructuras productivas agrarias, pues están muy relacionadas una y otra.

En efecto, algo que caracteriza a estas escuelas técnicas agrarias, es el desarrollo del sistema educativo íntimamente relacionado con

¹⁶⁷ Doctor En Derecho y Ciencias Jurídicas. Abogado Especialista Derecho Agrario. Miembro UMAU, Miembro Colegio. Abogados. Santa Fe, Titular Cátedra Legislación Agraria Facultad Ciencias Veterinarias UNL.

el medio, es decir con la producción agraria. Y una actividad agraria, caracterizada por una actividad real y práctica para el alumno, que lo capacita para su desarrollo profesional, con importante salida laboral.

Estas escuelas toman relevancia en el medio rural, y son claves para el desarrollo de una educación técnica, inclinada a la actividad agraria en todas sus modalidades, combinando la educación, con la vinculación con el medio agrario y por ende una formación técnica que permite al alumno, egresando de un nivel terciario, incorporarse al sector productivo, formando parte de una empresa, asesorando o como empresario agrario propiamente dicho.

Las modificaciones del sistema productivo agrario, son constantes, y más en las últimas décadas, caracterizadas por nuevas formas de trabajo en la tierra (siembra, producción y comercialización) y la introducción de nuevas tecnologías (desde maquinarias complejas, tecnología sofisticada, genética, etc.). Estos dos aspectos, generan la necesidad de ir regularmente adecuando las currículas de los planes de estudios de las escuelas agrotécnicas, a su formación y objetivos, como también la modificación del aspecto práctico que es la actividad agraria en todos sus aspectos (producción primaria, elaboración, industrialización, producción saludable, administración, comercialización y actividad sustentable).

Así las cosas, la educación agraria se encuentra constantemente ante nuevos desafíos, nuevos actores y nuevas dificultades que, como en el pasado, son además una oportunidad de cambio y transformación.

Aquí, cabe advertir, la dificultad de articulación que existe entre la actividad educativa y la práctica productiva, que son la base de la educación agrotécnica en general. Las escuelas agrotécnicas deben adecuar sus currículas, de crecimiento y diversificación de sus ofertas educativas adecuándolas a los requerimientos del medio y la sociedad. Pero el adecuar la parte productiva, es distinta, y en la práctica resulta difícil de que el mismo responsable de la parte educativa pueda desarrollar la práctica productiva en todos sus aspectos.

En la provincia de Santa Fe, encontramos tres modalidades de

escuelas de capacitación agrotécnica de nivel secundario; a) estatales, b) privadas con adhesión a la provincia y c) las Escuelas de la Familia Agrícola (EFAS). Todas tienen por objeto desarrollar las funciones propias del perfil profesional del “Técnico En Producción Agropecuaria”. Por ello, se trata de acercar a los jóvenes al mundo del trabajo agrario, y como consecuencia todas tienen una organización curricular a nivel institucional que debe prever la integración de los sistemas didáctico-productivos propuestos en las Unidades Curriculares.

Respecto a las totalmente estatales, encontramos un caso, que es una Escuela agrotécnica, dependiente de la Universidad Nacional del Litoral. Es de nivel secundario, dura 6 años, con la currícula educativa y la productiva, desarrollada para otorgar el título de técnico agropecuario. Es administrada por la UNL y la actividad productiva está a cargo de cada responsable de cátedra.

Las EFAS, por su parte, son escuelas adheridas al sistema provincial, con currícula educativa, docentes pagados por la Provincia, y currícula productiva. Con la especial modalidad de que las clases se dictan 15 días en la escuela y 15 días en la casa, alternados, tendientes a lograr la concurrencia a la escuela en zonas donde existen distancia que no permiten concurrir diariamente de la casa a la escuela a la población en edad escolar. Pero son administradas por grupos de familias, organizadas como asociaciones civiles sin fines de lucro, donde los estudiantes alternan entre un tiempo en la escuela y un tiempo en sus hogares en el campo. Son dirigidas por la Asociación, por lo que son privadas con aporte provincial para el sueldo docente.

Las demás escuelas privadas, que son la mayoría, con currícula educativa y productiva, nivel secundario regular, con participación provincial en los sueldos docentes, pero están dirigidas totalmente por una asociación civil sin fines de lucro.

En consecuencia, las dos últimas, son instituciones educativas de enseñanza secundaria, escuelas públicas de gestión privada, que buscan una formación general y científica técnico agrícola, que permite a los estudiantes interpretar los fenómenos de la producción agraria y la educación secundaria.

El diseño curricular de técnico en producción agropecuaria, emergente de estas escuelas, y confeccionado por el ministerio de Educación, tiene por objetivo:

1) Organizar y gestionar una explotación familiar o empresarial pequeña o mediana en función de sus objetivos y recursos disponibles.

2) Realizar las operaciones o labores de las distintas fases de los procesos de producción vegetal y animal con criterios de rentabilidad y sostenibilidad.

3) Efectuar las operaciones de industrialización en pequeña escala de productos alimenticios de origen animal o vegetal.

4) Realizar el mantenimiento primario, la preparación y la operación de las instalaciones, máquinas, equipos y herramientas de la explotación agropecuaria.

Para cumplir con ello, las currículas deben estar previendo las actividades pertinentes, pero lo más importante, es que la escuela este capacitada suficientemente, tanto en el marco docente como en el de infraestructura. Y es aquí donde existe la mayor falla, por falta de infraestructura, por insuficiencia de recursos o por falta de incentivo por parte de docentes o dirigentes.

2. COMPETENCIA

El Técnico en Producción Agropecuaria está habilitado para desarrollar, en diferentes tipos de explotaciones, las actividades relacionadas con la producción vegetal y animal, la industrialización en pequeña escala, la maquinaria, equipos, implementos, herramientas e instalaciones agropecuarias.

Esa competencia, consiste en actividades de organización y gestión, en explotaciones familiares o empresariales pequeñas o medianas y para participar bajo supervisión, en su desarrollo en explotaciones de mayor escala.

Ello incluye: 1) planificar un proyecto productivo de la explotación; 2) determinar los requerimientos y posibilidades de obras de infraestructura e instalaciones, máquinas, equipos y herramientas, así como los recursos a utilizar y las actividades a realizar en las distintas etapas productivas; 3) adquirir y almacenar insumos, bienes de capital de la explotación; 4) implementar la gestión administrativa, contable y fiscal, comercial y de personal de la explotación; 5) realizar el mantenimiento primario y reparaciones sencillas de las máquinas, implementos agrícolas, equipos y herramientas de la explotación y de las instalaciones; 6) construir instalaciones y obras de infraestructura menores de la explotación; 7) controlar y registrar los procesos productivos; 8) operar, máquinas, implementos, equipos, herramientas agrícolas respetando la normativa vigente; 9) manipular y aplicar agroquímicos y zooterápicos de acuerdo a las recomendaciones del profesional competente; 10) operar distintos sistemas de riego y drenaje e instalar los de menor complejidad; 11) realizar las labores y operaciones de presiembra, siembra o implantación, cuidado y protección de los cultivos y de cosecha de producciones vegetales.

3. LA CAPACITACIÓN PRÁCTICA

No entraré a analizar el aspecto educativo y su currícula, sino que el objeto de este trabajo es el aspecto práctico que los establecimientos educativos deben proporcionar al alumno.

Como se puede observar, la capacitación es amplia, en el sentido que el técnico agrario, sale facultado para organizar pequeñas y medianas empresas agrarias, asesorar, realizar y dirigir todas las labores primarias tanto agrícolas como pecuarias o lácteas e incluye el aspecto industrial o elaboración de los productos primarios. Esto es de fundamental importancia para la salida laboral.

El inconveniente que se observa, es que estas prácticas requieren, por el desarrollo tecnológico de la actividad agraria, de in-

fraestructura y maquinarias, a fin que el alumno salga con la práctica habiendo vivenciado todos esos aspectos.

Es decir, la siembra, la cosecha, el uso de maquinarias y herramientas, de productos químicos, la organización de sistemas y todo lo que hace a la conformación de una empresa agraria.

Las directivas del Ministerio, prevén que las actividades prácticas tengan especial relación con la actividad agraria que se desarrolle en la zona.

Pero, de todas formas, siempre se requiere de aportes de valores importantes, ya que los sistemas productivos, las herramientas, maquinarias, hacienda, insumos y demás, son valores importantes, de difícil adquisición para escuelas, ubicadas en zonas rurales o pueblos chicos, con escasos recursos.

4. FORMAS ORGANIZATIVAS DEL ASPECTO PRODUCTIVO CON EL EDUCATIVO

Aquí entra a tener importancia los sistemas organizativos de la escuela misma, a fin de cumplir con sus objetivos.

Es que, aunque tanto la actividad educativa como la práctica agraria, están relacionadas, si deben tener una separación en cuanto a su organización. Ello es así ya que quienes se encargan del dictado de la currícula educativa, generalmente los docentes u especialistas en ello, no son los mismos que se deben encargar de la currícula práctica, ya que la producción agraria requiere otros conocimientos y experiencias diferentes a la educativa. Que es lo que ocurre en muchos casos. La actividad productiva, que como vimos está permitida, se debe desarrollar en un ambiente distinto a la educativa, con personas distintas, materiales distintos, y en varios casos, esa actividad toma un tamaño necesario, que conlleva ciertos riesgos que no debe asumir la parte educativa.

Así, crece la actividad productiva, con la cría de ganado, o la fabricación de quesos, o dulces o miel. Se requiere personal para la

producción, distribución o venta, cosas que los alumnos no pueden hacerlo, ya que son solo aprendices de esa actividad, y sería una actividad parcial dentro de la actividad total educativa que recibe.

Hay casos en que la producción es importante, y se requiere personal permanente (elaboración de queso, ordeño, extracción de miel, etc.), que ya superan a la actividad que pueden realizar los alumnos, pero no se pueden detener o hacerse en forma parcial, o suspender diariamente para continuar otro día, ello por la naturaleza de la producción agraria.

Todo ello, puede producir compromisos que afecten a la escuela, por la comercialización, la elaboración, deposito, personal, etc., por lo que se hace necesario (y muchos casos no se ve ello) separar la organización y administración de la parte educativa de la parte productiva, sin que la escuela pierda su naturaleza ni el poder de control sobre toda la actividad, sino se estaría desnaturalizando el objeto educativo nivel secundario.

5. DISTINTAS FORMAS ORGANIZATIVAS

Se observa que en la mayoría de los casos, la actividad práctica productiva no se desarrolló más allá de lo artesanal, por desconocimiento de que se puede desarrollar en mayor tamaño y eso redundando en más conocimiento al alumno por la diversificación de actividades (más aspectos productivos agrarios), más tecnología (mostrar más desarrollo tecnológico tanto de maquinarias como de servicio u organización) para que el alumno salga con mayor conocimiento práctico y técnico del enaltecimiento educativo.

En los casos de desarrollo de mayor actividad, o separación del aspecto educativo del productivo, vemos distintas organizaciones:

a) Organización de sociedades comerciales, que se encargan de alguna de las actividades.

b) Actividades llevadas a cabo por personas integrantes de la

misma Asociación Sin fines de lucro que Gestiona la actividad productiva y educativa.

c) Actividades por parte de alumnos, docentes o miembros de la asociación gestora, en forma elemental o precaria.

d) Organización a través de la asociación civil gestora, con la contratación de terceras personas para realizar distintas actividades (administrativas, productivas, asesoramientos, etc.)

6. ACTIVIDAD PRODUCTIVA IMPORTANTE

Cuando encontramos una actividad productiva importante — no son la mayoría de los casos, pero hay varios—, aparece el problema de responsabilidades y actividades que pueden dejar de ser objetivo de la escuela o la asociación civil que la gestiona. El desarrollo de la actividad pecuaria, con muchos animales, requiere más campo, su alquiler, personas que cuide, controle, etc. compra de alimentos, gestiones ambientales, y demás actividades que hasta pueden recaer con responsabilidades legales, fiscales, en cabeza de la asociación gestora o propietaria del establecimiento educativo.

La fabricación de queso, o la actividad tambera, requiere contratación de personal, de servicios, de insumos, de comercialización de la producción, etc. todas gestiones, que son excelentes para la capacitación del alumno, pero cuyas actividades deben organizarse para no traer compromiso o responsabilidades que puedan perjudicar a la parte educativa, o distorsionar la asociación civil gestora, o el mismo estado si es el propietario.

7. CASOS VISTOS

De lo observado, podemos analizar que:

a) La conformación de sociedades comerciales, hace que, si la escuela da en propiedad a la sociedad sus bienes destinados a la

actividad productiva, pierde ese capital, lo que es inconcebible. Si lo da en comodato o alquiler o cualquier otra forma, pierde su capacidad de control. Además, se puede observar casos reñidos con la ética, en el sentido de a qué sociedad se da esa actividad o quien(es) son sus miembros, que no sean incompatible(s) como representantes de la actividad educativa o de la misma asociación civil gestora. Considero, que no es una relación óptima.

b) Las actividades realizadas por personas de la misma asociación civil gestora de la escuela, o docentes y alumnos, trae como inconveniente que podrían ser incompatibles, o personas que no destinan mayor tiempo profesional a la actividad productiva. Ello puede redundar en una buena administración y producción, pero no de gran envergadura. O con sistemas elementales de producción, lo que no es perjudicial, pero no permite el desarrollo de la actividad y que esta sea mostrada al alumno. La actividad de docentes, alumnos o hasta miembros de la asociación civil, no pueden ser más allá que un aporte parcial y temporario. Además, la actividad productiva persiste en el tiempo, los docentes o miembros de la asociación se renuevan regularmente.

c) La tercerización de la administración, sin desprenderse la escuela de sus bienes destinados a la producción. Esta es una forma ideal, la que podemos observar en parte con la designación de una sociedad comercial que lo haga, con los pros y los contras que vimos. Pero, hemos previsto, una forma que puede contemplar este objetivo. Es el fideicomiso de administración. Aquí, como ya veremos, la escuela no se desprende de sus bienes, tiene cierto control, y la administran se separa de la parte educativa, no arrastrando sus riesgos comerciales a ella.

8. EL FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN

El contrato de fideicomiso, se adapta perfectamente para desarrollar la actividad productiva, por medio de terceros idóneos, sin

afectar el patrimonio de la Institución educativa ni afectar la parte educativa.

Con esta figura, la escuela, o sea la asociación civil, en su carácter de Fiduciante, designa a un fiduciario, para que gestione, dirija, administrare y haga funcionar la parte productiva, permitiendo la actividad de aprendizaje a alumnos y docentes de la escuela, con la obligación, de al cabo de un cierto plazo, se devuelva dichos bienes y actividad al fiduciante, como beneficiario o fideicomisario.

En este caso, los bienes y sus aumentos, siguen siendo de la escuela como beneficiaria, pero tienen un administrador con conocimiento técnicos, que hará funcionar la actividad productiva. Con este sistema se separa el aspecto legal entre producción y educación, y todos los riesgos que son común a la actividad productiva y comercial que se desarrolle, (que serán por cuenta del fideicomiso) no afecta a la asociación civil y por ende la escuela y su parte educativa...

Otro aspecto importante, es que la parte productiva será administrada por una persona o equipo entendido en ese aspecto, y la actividad educativa por otro personal, entendido en educación.

Los bienes y sus incrementos serán devueltos a la escuela, y regularmente esta recibe beneficios, que permiten desarrollar además su actividad educativa. Asimismo, los alumnos de la escuela siguen practicando la actividad productiva que podrá ser más desarrollada.

Es por ello que se sugiere, que se desarrolle este tipo de relación contractual, para que la actividad productiva sea eficiente, sirva a los fines de la actividad educativa y evite que los riesgos se trasladen a la escuela.

CUESTIONES AGROAMBIENTALES

CUESTIONES AGROAMBIENTALES: APORTES DESDE Y PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

SUSANA UMERES¹⁶⁸

1. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación se estructura en cuatro ejes que interactúan, en relación con el tema focal: cuestiones Agroambientales: En primera instancia, se realiza un desarrollo temático sobre algunos problemas relevantes. En segundo término, análisis de aportes desde el Desarrollo Sostenible. Un tercer momento de aproximación a las contribuciones para un Desarrollo Sostenible en materia agroambiental, para cerrar con una mirada comprensivo-crítica sobre el sentido de la Conciencia Agroambiental.

¹⁶⁸ Abogada especializada en DDHH, Ambiental, Animales No Humanos, Educación Ambiental, entre otras. Promotora ODS Senado Pcia Bs. As. y Red L.A., Prof Letras, Historia, Lic. Prof. C.S. Educación. Ex Directora ISFDT. Miembro IDAA-CAP.

2. CUESTIONES AGROAMBIENTALES

Se parte de la siguiente concepción: entiéndase por Cuestiones Agroambientales a “Todas aquellas actividades agrarias que se encuentran bajo el paradigma de la tutela ambiental del artículo 41° de la Constitución Nacional”.¹⁶⁹

Así, dicha tutela ambiental se expresa en el citado artículo de la Ley Fundamental Argentina: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

De los enunciados precedentes, se destaca: 1) una íntima relación entre desarrollo humano-actividades productivas-satisfacción de necesidades, en el encuadre de un ambiente sano y equilibrado con proyección temporal futura y, 2) el deber de su preservación.

Como cuestiones agroambientales relevantes, se pueden precisar:

- De carácter limitativo respecto de la sanidad agroambiental, y de control (por cuanto —en el marco de la Ley General del Ambiente, 25.675/2002—, se “establecen 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”).

- Degradación del suelo: por cambio en su composición, con impacto en su salud. El ecosistema ve disminuida su capacidad para producir bienes o prestar servicios.

- Contaminación del agua, aire, suelo: por presencia de sus-

¹⁶⁹ BELLORIO CLABOT, Dino y CAVALLI, Luis, *Derecho Agrario Ambiental*, 2009, Ad-Hoc.

tancias nocivas o contaminantes ambientales y agroambientales, de diferente origen y con distintos grados de concentración.

- Aplicación indiscriminada de agroquímicos: productos químicos, “sustancias o mezclas de sustancias destinadas a controlar o evitar la acción de plagas agrícolas, regular el crecimiento de las plantas, defoliar y desecar o proteger del deterioro, el producto o subproducto cosechado.”¹⁷⁰ Es indispensable la regulación del grado de toxicidad para que no se transforme en un agro-tóxico, conforme lo establece La Ley 27.279/16. En su artículo 1°, delimita los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, en virtud de la toxicidad del producto que contuvieron, requiriendo una gestión diferenciada y condicionada”.

- Ubicación de silos: la sumatoria de las partículas desprendidas por almacenamiento de cereal en silos —sin consideración de lugar adecuado para localización y/o de medidas previsoras— con los ácaros presentes en el material almacenado pueden acarrear consecuencias en la salud, con reacciones alérgicas por parte de seres sensibles. Se trata de una situación de contaminación aérea, por expansión de partículas.

- Organismos genéticamente modificados: fuere transgénicos u organismos vivos cuyas características han sido cambiadas, usando técnicas de ingeniería genética, en laboratorios especializados, para introducir genes que proceden de otras especies o, no transgénicos, por inhibición o potenciación de la expresión de uno de sus genes.

- Feedlot, criaderos: los animales reciben dietas para aumento de peso en poco tiempo. Esta práctica de engorde a corral o feedlot genera toneladas de estiércol. Sus concentraciones de nutrientes, sales, antibióticos y compuestos orgánicos, entre otras sustancias,

¹⁷⁰ GARCÍA, LAZOVSKI y Otros, *Guía de uso responsable de agroquímicos*, Ministerio de Salud, Argentina, 2011.

constituyen un problema de afectación del ambiente, conforme a Sebastián Tamashiro. A propósito de la problemática: “Un estudio advirtió acerca de las cantidades elevadas de fósforo que impactan de forma negativa sobre napas, suelos y aguas superficiales. Además, señalaron la falta de normas para tratar los residuos de la actividad que podrían funcionar como fertilizantes para los campos”.¹⁷¹

- Deforestación: fenómeno de reducción de áreas forestales, por razones naturales o de intervención humana, con impacto directo en el ambiente. Los vegetales cumplen funciones esenciales:

“Los bosques desempeñan un doble papel para el planeta: son a la vez “pulmones de la Tierra” y reservas de biodiversidad. Al ser sumideros de carbono naturales, mitigan los efectos negativos del calentamiento global al capturar y almacenar el CO₂ en la atmósfera y sirven de hábitat natural para miles de especies animales y vegetales”.¹⁷²

Siguiendo a la misma organización de consulta, se destacan las tres principales consecuencias de la deforestación: pérdida de biodiversidad: por destrucción del hábitat natural de las especies; degradación de los suelos: la ausencia de bosques limita la riqueza de materia orgánica en los suelos, más propensos a la erosión y/o meteorización; calentamiento global: aumento del efecto invernadero por limitación de absorción de CO₂, por parte de los árboles.

- Cambio climático: surge como consecuencia del calentamiento global de la tierra por aumento de la temperatura del planeta. Este aumento es producido por las emisiones tóxicas generadas por las diferentes actividades, que se desarrollan de manera indiscriminada. “La deforestación, la destrucción del hábitats y la intensificación

¹⁷¹ TAMASHIRO Sebastián, <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/feedlots-una-actividad-con-fuerte-impacto-en-el-ambiente/>, 2018: SLT-FAUBA

¹⁷² Climate Consulting <https://climate.selectra.com/>, 2022.

insostenible de la producción animal son algunas de las principales causas de aparición de enfermedades zoonóticas.¹⁷³

3. APORTES DESDE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A efectos de establecer un encuadre de análisis respecto de cómo abordar esta macro-problemática de las cuestiones agroambientales más significativas -que afectan local, regional y globalmente-, se considera prudente el tratamiento y vinculación de/con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. En tal sentido, vale traer a colación el concepto de Desarrollo Sostenible: establecido primigeniamente en el Informe Brundtland de 1987, definido en los Principios de la Declaración de Río (1992) por la Organización de Naciones Unidas y ratificado en 2015, a propósito de la configuración de dicha Agenda: “Desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades”.¹⁷⁴

En relación con las cuestiones agroambientales, de los 17 objetivos que configuran la Agenda, se parte de aquel que se considera el nodo de la relación con las cuestiones agroambientales, para generar el vínculo con aquellos que ameritan una red de relaciones. Lo expuesto, no desconoce que la totalidad están imbricados, merced a la realidad global a la que aluden, en su complejo entramado.

Por tanto, el estudio se centra en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: un requisito esencial para el desarrollo sostenible”.¹⁷⁵ En este orden, Naciones Unidas sostiene: “

“Por su carácter transversal, las modalidades de consumo y producción sostenibles abarcan cuestiones intersectoriales y adoptan un enfoque integral que tiene en cuenta los aspectos económicos,

¹⁷³ National Geographic, 2021.

¹⁷⁴ ONU, Agenda 2030 <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>

¹⁷⁵ ONU, <https://www.un.org/>, 2022.

sociales y ambientales del desarrollo sostenible de manera equilibrada e integrada. Las actividades de consumo y producción son la base de la economía mundial, pero las modalidades actuales están agotando rápidamente el capital natural, degradando los servicios de los ecosistemas y socavando la capacidad de los países para atender sus necesidades de manera sostenida” (2022: ONU).¹⁷⁶

En consecuencia, la producción —especialmente— y el consumo sostenibles entrañan una responsabilidad personal, social y jurídica que se religa con las cuestiones ambientales de preservar, que hacen a su puesta en práctica.

Hablar del ODS 12 nos remite al cuidado del suelo, a prevenir efectos contaminantes sea cual fuere, a evitar el uso irracional de agroquímicos, en las acciones de la ingeniería genética, a la prudencia en prácticas de tala de árboles, y a generar acciones de prevención y de cuidado, tanto desde la faz productiva como desde el consumo. Refuerzan la puesta en situación de las metas e indicadores, los otros objetivos del Eje Planeta, que giran en derredor: acción por el clima, ecosistemas marinos, terrestres y agua limpia y saneamiento ambiental. Además, se conecta con el Eje Prosperidad, porque las acciones personales, interpersonales privadas y/o de políticas públicas deben enmarcarse en la protección de la energía asequible y no contaminante, de acciones para un trabajo decente, del desarrollo de la industria e innovación, para reducir desigualdades, en beneficio de ciudades más resilientes. Por su parte, también el Eje Persona recibe su impacto en favor de la salud, por citar los impactos de relevancia.

4. APORTES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Considerando el marco internacional de la Agenda 2030 —a la que Argentina ha adherido— y teniendo en cuenta lo previsto por la Constitución como así también las leyes regulatorias en la materia,

¹⁷⁶ Idem.

es válido hablar de un campo de posibilidades para el mejoramiento de las políticas individuales y/o colectivas, públicas y privadas. Un camino hacia un desarrollo sostenible, al interior de cada espacio territorial —como fortalecedor del/un diálogo entre las Cuestiones Agroambientales y los ODS—, lo constituyen importantes acciones que se vienen realizando y que son factibles de prolongar y de ampliar en este proceso de “sostenibilidad”. Se traen a referencia, las que se perciben de mayor impacto:

- El fortalecimiento de la Economía Circular/Sustentable / Agroecológica.
- La implementación de una agricultura alternativa, en el marco de una economía verde y azul.

La promoción de buenas prácticas agrícolas .El desarrollo de Agriculturas alternativas. Las Políticas de Bienestar Animal y de Protección de la fauna silvestre. El apoyo a la biotecnología en beneficio de lo agroambiental.

- Asegurar la reforestación y controlar la deforestación.
- El cuidado de los actores copartícipes en la producción agroambiental, con adecuación legislativa, y políticas de subsidios/ incentivos/otros posibles
- La ejecución de acciones estatales de formación en los nuevos paradigmas agroambientales, para todos los actores.
- El reconocimiento de que la producción-consumo responsable/s, en beneficio del clima y de todos los factores concomitantes, es un compromiso ético-legal, individual, colectivo y estatal. Porque, conforme a lo sostenido por Naciones Unidas: “El cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles conlleva aumentar la eficiencia y la productividad en toda la cadena de suministro y el ciclo de vida de los productos, ahora y en el largo plazo”.

5. HACIA UNA CONCIENCIA AGROAMBIENTAL

Teniendo en cuenta que la conciencia ambiental se construye socialmente según el paradigma socio-cultural de entrame hombre-ambiente, y que se asocia a cómo se percibe todo riesgo en relación con el deterioro del medio ambiente, resulta válido incorporar el sentido de “conciencia agroambiental” en términos de interpretar que las cuestiones agrarias guardan absoluta relación con el ambiente y se configuran a partir de sus recursos. Por tanto, el cuidado de todos los actores y componentes que configuran el espectro del “universo agrario” ameritan un reconocimiento de mayor profundidad y valoración de las acciones que desarrolla.

6. CONCLUSIÓN

El ejercicio de apropiación y de ponderación de las prácticas agrarias, con el grado de compromiso que ellas conllevan, requiere de un doble juego de concientización: desde el rol de la producción, en consonancia con el de consumo. En este itinerario, la Educación Ambiental —según la Ley General del Ambiente— puede y debe colaborar con acciones que propicien la circulación de información de nuevos paradigmas, de los encuadres legales, de ámbitos de cuidado, de encuentro entre las esferas constitutivas de lo agroambiental, para que entre “Todos” se propenda a poner en efectivo valor un trabajo colaborativo y solidario, en beneficio de una realidad más sostenible... Y, es legítimo agregar: un Estado presente, con políticas públicas integrales, que ponga en acto el ejercicio de un desarrollo sostenible.

LAS NUEVAS FORMAS DE AGRICULTURA EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CLAUDIA R. ZEMÁN¹⁷⁷

1. DEL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGRICULTURA

La agricultura es la base de producción de alimentos del planeta. Sin embargo, conforme los modelos lineales de explotación vigentes y el aumento de la población mundial, se evidencia su

¹⁷⁷ Doctora en Derecho-UNL, Posdoctora en Derecho-UNZAR (España), Especialista en la Enseñanza de la Educación Superior, Profesora titular de Derecho de los Recursos Naturales y medio ambiente e Investigadora de la Universidad Católica de Santiago del Estero y Profesora Adjunta de Política y legislación Ambiental e investigadora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.crzeman@gmail.com

vulnerabilidad y falta de sostenibilidad frente a la contaminación ambiental y al cambio climático¹⁷⁸.

En efecto, la agricultura es una de las actividades catalogadas como contaminante a raíz de los impactos que genera derivados de la deforestación con fines agrícolas, la utilización de energías fósiles, como el petróleo en la maquinaria aplicada a la actividad, lo que contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero; la erosión del suelo ocasionada por el uso excesivo de fertilizantes y otros agroquímicos; la sobreexposición al agua que produce una salinización del suelo¹⁷⁹.

Estos efectos impactan en el ambiente, en particular en la problemática acuciante del cambio climático, ya que la agricultura constituye una importante fuente de emisiones de GEIs.

FAO en 2014 estimó en relación a los GEIs, que las emisiones procedentes de la agricultura, silvicultura y pesca, se han duplicado en los últimos cincuenta años y podrían aumentar un 30% adicional para 2050 si no se lleva a cabo un esfuerzo para mayor para reducirlas¹⁸⁰.

Según (FAO) el impacto del cambio climático en la agricultura es preocupante, ya que, como consecuencia del calentamiento global, las sequías y las inundaciones, la disponibilidad de tierra apta para cultivar y el agua serán recursos cada vez más escasos y de menor calidad. Esta nueva realidad afectará a los rendimientos de los cultivos, y además se espera un aumento de las plagas y enfermedades en plantas que pondrán en riesgo la seguridad alimentaria en las zonas afectadas. La variabilidad del clima y el aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos debido al

¹⁷⁸ Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. 20-11-19.

¹⁷⁹ ZEMAN, Claudia Roxana (2021), "Los nuevos desafíos para la agricultura en el marco de la economía circular", en Tercer Congreso Internacional del Gran Chaco Americano: actas del congreso : El Gran Chaco : buen vivir, diversidad y desarrollo sostenible / 1a ed. Santiago del Estero: EDUNSE, Libro digital, pdf. .

¹⁸⁰ FAO(2014):*Aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero de la agricultura*. www.fao.org/news/story/es/ítem/218907/icode

cambio climático plantean múltiples desafíos: agravan el riesgo y las repercusiones, afectan a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), repercuten de forma desproporcionada en los grupos sociales que se encuentran en las condiciones de mayor vulnerabilidad y añaden presión sobre los recursos de la tierra y el agua y sobre los frágiles sistemas agroalimentarios y ecosistemas¹⁸¹.

Mitigar y adaptarse al cambio climático no resultará fácil, ya que algunos de sus impactos se pueden predecir, mientras que otros no. El cambio climático es un desafío mundial que requiere la adopción de medidas integrales e intersectoriales, en particular en los sistemas agroalimentarios. Estas medidas deben adoptarse tomando plenamente en consideración las metas y los acuerdos internacionales, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados universalmente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Acuerdo de París. Asimismo, han de basarse en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Para acelerar su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030, la FAO ha elaborado, en el marco de su mandato y ventajas comparativas, una nueva estrategia sobre el cambio climático para los próximos 10 años. La estrategia, se hace eco del reconocimiento expresado en el Acuerdo de París en relación con la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y poner fin al hambre. En ella se presenta el papel de los sistemas agroalimentarios como parte de la solución al cambio climático, y se buscan complementariedades con las misiones de otras organizaciones y acuerdos conexos¹⁸².

Los sistemas agroalimentarios deben aumentar su resiliencia ante los efectos actuales y futuros del cambio climático, y aprender de las buenas prácticas para fomentar políticas, planes y medidas

¹⁸¹ FAO. 2015. *Climate change and food security: risks and responses*. Roma, FAO. <http://www.fao.org/3/ai5188e.pdf>.

¹⁸² *Ibíd.*

de adaptación transformadores. En el Acuerdo de París, se insta a “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5° C con respecto a los niveles preindustriales...”. Ello implica reducir de forma rápida, intensa y sostenida las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, incluidas las derivadas de los sistemas agroalimentarios.

Además, los cambios climáticos a más largo plazo de aparición lenta afectarán a los sistemas agroalimentarios, la producción de alimentos y los medios de vida de las personas de muchas maneras y exigirán acelerar las medidas de adaptación. Frente a esta problemática, la agricultura debe transformarse adoptando alternativas superadoras, que garanticen su sustentabilidad para lograr la concreción de los ODS.

2. NUEVAS ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS PARA LA AGRICULTURA EN EL MARCO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Entre las nuevas estrategias y prácticas que redundarán en una mejora de los efectos del cambio climático, se encuentran la aplicación de los principios de la economía circular, en la forma que producimos y gestionamos los alimentos, lo que permitiría disminuir 5.600 millones de toneladas de CO₂. Aplicar el diseño para evitar residuos y emisiones, usar productos y materiales por mayor tiempo, y reutilizarlos a través del reciclaje, aparecen como claves para ello. También cambiar modelos de negocios, mejorar cadenas de suministro y aplicar la agricultura regenerativa para capturar carbono¹⁸³.

La aplicación de este modelo circular, favorece el uso de recursos renovables y tiene como objetivo mejorar los sistemas naturales al devolver nutrientes valiosos al suelo, lo que redunda en la regene-

¹⁸³ Recuperado de <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/completing-the-picture-climate-change>

ración de los sistemas naturales, a la vez que ofrece oportunidades para el secuestro de carbono. Entre las prácticas regenerativas que cita, incluye el uso de fertilizantes orgánicos, la siembra de cultivos de cobertura, el empleo de la rotación de cultivos, la reducción de la labranza y el cultivo de más variedades de cultivos para promover la agrobiodiversidad. Los tipos de cultivo como la agroecología, el pastoreo rotativo, la agrosilvicultura, la silvopastura y la permacultura se incluyen en esta definición. Particularmente en relación a la agricultura, estima que es el sector con mayor potencialidad de mitigación si se aplican los principios de la economía circular, tanto por menores emisiones como por el secuestro de carbono.

Espaliat Canu explica que la aplicación de los principios y fundamentos de la economía circular puede generar importantes ventajas en el sector agroalimentario. Entre otras, además de las que entran en el terreno específico de la eco innovación, del transporte y de la comercialización y distribución de alimentos, cabe citar las resumidas a continuación¹⁸⁴.

En el aspecto hídrico, la optimización del uso del agua en la agricultura y en las industrias asociadas a través de las siguientes prácticas: perfeccionamiento de las técnicas de riego y cultivo y fomento de la producción ecológica; desarrollo de la “smart agro” o agricultura de precisión; prevención de la deforestación y erosión del suelo; optimización del ciclo hídrico; mantenimiento de las redes de distribución de agua; control y mantenimiento de las instalaciones, eliminación de vertidos contaminantes, gestión responsable de purines, fertilizantes y pesticidas, control de los sistemas de embalse y almacenaje; depuración y reaprovechamiento de aguas residuales, instalación de dispositivos limitadores de caudal, control de fugas y

¹⁸⁴ ESPALIAT CANU, M., *Hacia un mundo sostenible. Economía circular y sostenibilidad en el sector agroalimentario*. <https://www.prevencionintegral.com/comunidad/blog/hacia-mundo-sostenible/2019/07/11/economia-circular-sostenibilidad-en-sector-agroalimentario#:~:text=La%20econom%C3%ADa%20circular%20aplicada%20a,y%20reduce%20la%20necesidad%20de>

filtraciones, control de la huella hídrica y ambiental del sector, ajuste a la normativa ambiental aplicable¹⁸⁵.

En el mes de agosto de 2020, en el marco del XXVIII Congreso de APRESID¹⁸⁶, destacado evento de conocimiento en agricultura en nuestro país, uno de los ejes temáticos abordado por reconocidos especialistas fue el de la agricultura circular, asumiéndola como un modelo emergente con la lógica de reemplazar el modelo lineal de “tomar, usar, desechar” por uno holístico, restaurador y regenerativo que permite conservar y mejorar el capital natural, optimizar el uso de recursos y minimizar externalidades.

Entre las nuevas estrategias aplicables para superar esta problemática, Espaliat Canu señala las oportunidades y potencialidades que ofrece la práctica de la llamada “smart agro”, una estrategia análoga a la de la “smart city”, que se basa en la adopción de la digitalización, de las herramientas de la Industria 4.0 y de las técnicas de cultivo y explotación de última generación.

El concepto “Smart Agro” es básicamente la consecuencia de la irrupción de las TIC, de una revolución digital que trae consigo una transformación de la industria agroalimentaria, agrícola, ganadera, pesquera, rural y forestal, entre otras. La recopilación e identificación de datos es, sin duda, una herramienta indispensable para la trazabilidad, el impacto medioambiental y la optimización de los recursos. La información se constituye en el eje conductor de los procesos productivos. Esto se logra gracias a la toma continua de datos por medio de sensores, el almacenamiento, procesamiento y análisis de los mismos y su conversión en decisiones de valor. Drones, sensores aéreos y terrestres, maquinaria guiada por GPS, entre otras herramientas, son los nuevos habitantes del paisaje rural. El uso combinado de robótica, geo-posicionamiento y análisis Big Data, ha consolidado procedi-

¹⁸⁵ *Ibíd.*

¹⁸⁶ <https://www.aapresid.org.ar/blog/lo-que-dejo-simposio-de-agricultura-circular/#:~:text=La%20Agricultura%20Circular%20emerge%20en,de%20recursos%20y%20minimizar%20externalidades>

mientos válidos para combatir el derroche de agua y el exceso de la aplicación de productos agroquímicos y fertilizantes¹⁸⁷.

El cambio climático, sus fenómenos extremos, la globalización de las enfermedades y la impredecibilidad de los modelos meteorológicos que nos depara el calentamiento global, determinan un escenario más que preocupante para las explotaciones agrarias actuales y futuras. Convivimos con una agricultura climáticamente inteligente que aplica las nuevas tecnologías y la biotecnología como aliados estratégicos¹⁸⁸.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura son capaces de predecir el clima y también plagas y enfermedades para así poder manejarlas. La información obtenida es procesada y sirve para realizar alertas operacionales con recomendaciones de riego y así usar menos agua, entender los riesgos de una enfermedad y así usar insumos solo cuando es necesario, aplicar mejor los fertilizantes, tener la mejor previsión del tiempo o saber qué semillas funcionan mejor para determinados escenarios y son más resilientes al propio clima. La ciencia de datos se muestra como una herramienta poderosa para ayudar a la agricultura a ser más productiva, sostenible y eficiente. Sin embargo, en América Latina no se ha incursionado mucho en este campo, ante la significativa carencia de datos consistentes y fiables, sumado a la resistencia de muchos productores a compartir datos de sus predios.

Otra de las estrategias propuestas desde el mundo empresarial, es la agricultura vertical, cuyas ventajas son múltiples: reduce el espacio de producción, ahorra agua hasta en un 95%, produce todo el año, independientemente del clima, logra una mayor producción en menos tiempo, reduce el gasto en transporte, las emisiones de CO₂ y acerca la agricultura a las ciudades.

Esta alternativa nos permite pensar en alimentos locales, sin

¹⁸⁷ Recuperado de <https://www.interempresas.net/Horticola/Articulos/226562-Que-significa-‘Smart-Agro’-para-la-agricultura-40.html>

¹⁸⁸ *Ibidem*.

pesticidas y cuya producción no genere emisiones, en una producción a escala industrial. A pesar de que en Europa la agricultura tradicional tiene un peso importante, ya hay compañías que trabajan el cultivo vertical, ayudando a ahorrar agua y espacio, moldeando un mercado que crecerá exponencialmente en los próximos años, hasta alcanzar ingresos por valor de 6.400 millones de dólares para el año 2023. Suecia y su World Food Building llevan años dando ejemplo con su proyecto de qué significa un invernadero vertical. La empresa Plantagon está construyendo un rascacielos de 60 metros de altura, con 16 plantas, con más de 4.300 metros cuadrados para el cultivo hidropónico vertical y la producción de hasta 500 toneladas de alimentos orgánicos anuales, entre plantas de hojas verdes y verduras¹⁸⁹.

En Argentina, se han desarrollado acciones en torno de la bioeconomía¹⁹⁰, entendida como una estrategia de desarrollo que consiste en la producción sustentable de bienes y servicios a través del uso o transformación de recursos biológicos. Esta incluye no sólo la producción de alimentos sino también sectores como el energético, farmacéutico e implica la valorización de la biomasa en diversidad de bioproductos.

En relación a esta cuestión, un ejecutivo de la empresa Danone, Facundo Etchebere asegura que “a nivel internacional hay una fuerte discusión sobre el futuro del sector agroalimentario, discusión en la que la sociedad cobra cada vez más relevancia y donde salud y medio ambiente están en el centro de la escena”. Los modelos de producción hoy parecen agotados, y la búsqueda de alternativas sustentables define una nueva forma de pensar el agro. Aparecen soluciones basadas en el conocimiento y la revalorización de la naturaleza. Se refirió a la agricultura regenerativa, como herramienta que no sólo integra todos

¹⁸⁹ El futuro de la alimentación se llama agricultura vertical Recuperado de <https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2018/08/el-futuro-de-la-alimentacion-se-llama-agricultura-vertical/>

¹⁹⁰ Véase <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/bioeconomia>

los eslabones de la cadena, sino que pone en juego otros elementos que requieren de la colaboración público-privada¹⁹¹.

A la luz de estas nuevas estrategias, de la mano de la economía circular, los resultados serían auspiciosos para lograr una agricultura más sustentable en el actual contexto ambiental y el grave problema del cambio climático.

3. CONCLUSIONES

Frente al aumento de la población y el incremento de la demanda de alimentos para los próximos años, emerge la necesidad de transitar de la economía lineal a la economía circular para no agotar los recursos de la tierra y responder de manera sustentable al impacto del cambio climático.

En este contexto, la economía circular, como nuevo paradigma, resulta una alternativa superadora de la actual situación ambiental mundial, hacia la cual debemos avanzar para el logro del desarrollo sustentable.

De igual modo, todos los actores sociales involucrados —productores, empresas, ciudadanos— deben comprometerse a desarrollar acciones, para avanzar hacia una agricultura sustentable reduciendo los costos de las materias primas, los nutrientes, el uso de energía y los residuos. A partir de la implementación de las nuevas estrategias y prácticas analizadas, se favorecerá la transición hacia la “circularidad”, lo que redundará en el logro del desarrollo sustentable conforme los ODS.

Lo expresado no se podrá concretar, sin el acompañamiento del Estado en todos sus niveles, a través del establecimiento de una política estatal sectorial sólida y clara, para los próximos veinte años, en congruencia con las metas fijadas en función de los ODS, en miras

¹⁹¹ *Ibíd.*

a lograr los objetivos adaptación y mitigación al cambio climático global.¹⁹²

¹⁹² Además de la bibliografía citada específicamente se han consultado las siguientes fuentes para la confección del presente trabajo: Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. ISSN 1680-9033 LC/L.3714, Naciones Unidas, octubre de 2013. Santiago de Chile, recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7069/1/LCL3714_es.pdf. - Argentina. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Informe país Argentina 2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf>. - BEC, E. y FRANCO, H. J. (2010). *Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica. - Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 1992 (1993). Agenda 21. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>. - Estrategia de la FAO sobre el cambio climático (2022-2031) Recuperado de <https://www.fao.org/3/ni706es/ni706es.pdf>. -Fundación para la economía circular (2017). *Por qué y cómo desarrollar estrategias de economía circular en el ámbito regional*. Recuperado de http://economia-circular.org/DOCUMENTACION/Publicaciones/Monografias/201703_Por%20qu%C3%A9%20y%20c%C3%B3mo.pdf. - *Informe del Ambiente* (2018). Recuperado de <http://informe.ambiente.gob.ar>. - LOBATO, G. I. (2017). *Economía Circular. De la "eco-obligación a la eco-oportunidad"*. Recuperado de https://www.miteco.gob.es/gl/ceneam/recursos/materiales/economia-circular-ebook_tcm37-442642.pdf. -Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 1069/2009 y (CE) n.o 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) n.o 2003/2003. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj>. -Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj>. - ZEMÁN, C. (2019). *La gestión de los residuos sólidos urbanos como instrumento para el desarrollo sustentable en el marco de la economía circular*, en Estudios de Derecho Público. Santiago del Estero: UCSE. - World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017/2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

EL USO RESPONSABLE DE LOS AGROQUÍMICOS Y LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

CECILIA I. BORDAS¹⁹³

1. INTRODUCCIÓN

El uso de químicos se introduce en las diferentes especializaciones de la actividad agraria, en la República Argentina, en la década del noventa, junto a otras innovaciones tecnológicas que van emergiendo como resultado de distintos acontecimientos históricos,

¹⁹³ Abogada, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales de la UNNE, Especialista en Derecho Administrativo-UNNE. Mediadora. Profesora Universitaria- UNNE. Profesora Asociada Facultad de Derecho Cs. Sociales y Políticas UNNE, Catedra B de Derecho Agrario y Ambiental. Socia IADA (Instituto de Derecho Agrario Argentino). Socia UMAU (Unión Mundial de Agraristas Universitarios) Miembro activo del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción de la Provincia de Corrientes. Especializando en Derecho Agrario-Universidad Nacional del Litoral. Ceceinbor72@gmail.com

a partir de ellos la química como ciencia aporta soluciones a los problemas que surgen de nuevas realidades económicas y sociales productos de enfrentamientos bélicos mundiales como ser la Segunda Guerra Mundial.

Los agroquímicos innovación propuesta como verdadera solución para mejorar la calidad, cantidad a corto plazo y eliminación de plagas que afectan a la producción agraria, se verifica más tarde como potencial peligro para la salud de los seres vivos y el ambiental. Realidad verificada a partir de varios hechos, algunos judicializados, sobre la toxicidad de estos químicos vinculada al uso irresponsable sin pautas de regulación.

Constitucionalmente por imperio de los arts. 75 inc. 13; 121 y 126 compete a Nación la regulación del registro de agroquímicos, hoy llamado Registro Nacional de Terapéutica Vegetal, y consecuentemente la autorización para el comercio legítimo de estos productos, en el territorio nacional, a través del Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos, cuya autoridad de aplicación es el SENASA, Servicio Nacional de Sanidad Animal, Vegetal y Calidad Agroalimentaria. El Estado provincial conserva el ejercicio del poder de policía, ello es: el control del comercio, uso y aplicación de los productos fitosanitarios o químicos dentro de sus respectivos territorios.

2. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL VINCULADA DIRECTA E INDIRECTAMENTE A LOS AGROQUÍMICOS

La cuestión fue abordada internacionalmente y plasmada en diferentes documentos legales a saber: Estocolmo en el año 1972, en la Carta de la Naturaleza, Nueva York en 1982, especialmente en la Cumbre de Río de 1992, en la Declaración de la Cumbre, en la Agenda XXI, en la Convención sobre el cambio climático y en la Declaración sobre los bosques. A partir del año 1992 a nivel mundial se dio una dinámica progresiva actualización de las normas de cada país.

El hecho técnico agrario invadido por las nuevas necesidades

y tecnologías ya no acepta una producción contaminante ni contaminada. La necesidad de producción en cantidad y calidad y la utilización de sustancias riesgosas para lograrlo debe estar estrictamente legislada y controlada.

Principios, que hasta ese momento eran desconocidos, como ser el preventivo y el precautorio, permiten un avance. Sumado a ello el derecho privado se constitucionalizó e introdujo muchas normas desde la óptica de la prevención y ya no sólo desde el resarcimiento del daño consumado.

De la misma forma la Corte Interamericana afirmó que *“hay una conexión innegable entre la protección ambiental y la realización de otros derechos humanos”*.¹⁹⁴

El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, año 2004, cuyo objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente de Contaminantes Orgánicos Persistentes.

La Organización Mundial de la Salud en su informe del año 2007, resalta la relación entre ambiente y salud, afirma que un gran porcentaje de la mortalidad infantil se debe a la contaminación ambiental. Otros instrumentos internacionales como ser Convenio RAMSAR, Convención CITES y el Protocolo de Cartagena sobre biotecnología, el Convenio de Biodiversidad Biológica, dado en el contexto de la Conferencia de Río en 1992, en la conferencia “La Cumbre de la Tierra”, que responde a la protección de ecosistemas en forma global y la protección de la biodiversidad en general no sólo de una especie.

Todos documentos internacionales, que instan a que los ordenamientos jurídicos internos se orienten hacia el control de constitucionalidad y convencionalidad, por aplicación de los principios: soberanía del Estado y responsabilidad, buena vecindad y

¹⁹⁴ Consultado en <https://www.corteidh.or.cr/> junio 2022. Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva Oc-23/17 De 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia Resumen Oficial Emitido por la Corte Interamericana.

cooperación internacional, acción preventiva, precaución, deber de compensar por daños, responsabilidad común pero diferenciada y del desarrollo sostenible, que comprende: la equidad intergeneracional, el uso sostenible de los recursos naturales, la integración del medio ambiente y el desarrollo.

3. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA NACIONAL

La reforma constitucional del año 1994 incorporó la idea de derecho deber a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo para todos los habitantes del suelo argentino, y que las actividades productivas satisfagan necesidades presentes, pero preservando recursos para las generaciones futuras. Incorpora el principio de desarrollo sustentable. La obligación de recomponer como prioritaria anterior al resarcimiento económico por el daño causado, en el entendimiento de que estamos frente a una responsabilidad de tipo objetiva. La obligación de proveer protección a este derecho pesa en cabeza de las autoridades quienes además deben arbitrar los medios necesarios en la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, diversidad biológica, la información y educación ambientales. Asimismo, crea una nueva categoría jurídica: las leyes de presupuestos mínimos sólo aplicables a cuestiones ambientales con una visión holística. Estas no deben afectar el federalismo, base de nuestro sistema de gobierno. Las jurisdicciones locales podrán maximizar la protección de recursos naturales y culturales. El ingreso al territorio nacional de residuos radiactivos y/o peligrosos actual o potencialmente peligrosos queda prohibido.

El Código Penal de la República Argentina y el Código Civil y Comercial en todo el plexo de daños artículos 1, 2, 14, 240 y 241; concordantes y arts. 1710 a 1715 referentes al deber de prevención del daño.

La ley N° 25.675 Ley General del Ambiente que entrara en vigencia 28 de octubre 2002, provee a nuestro Derecho interno un

andamiaje que fortalece las demás normas, estableciendo los principios rectores a saber, congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad, cooperación, y herramientas de gestión de política ambiental como ser: Ordenamiento Ambiental del Territorio, Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema de Control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental, Educación Ambiental y el Régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

La ley N°27.279 establece los alcances y definiciones. El bien jurídico protegido por la norma que se da en dos sentidos: la protección ambiental respecto de los recursos naturales y la protección de la salud de los seres vivos: plantas, animales y ser humano. Comprende todos los envases de fitosanitarios utilizados en el territorio nacional y los que deben ser ingresados al Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios. Su objetivo principal; garantizar la no afectación de la salud de las personas ni el ambiente, asegurando que el material recuperado no implique riesgos ni afecte su integridad. Mejorando la gestión teniendo en cuenta las estructuras y métodos preexistentes en cada jurisdicción guiado por el principio de progresividad. Dinamizando todo lo vinculado a los procedimientos administrativos para el registro y autorizaciones respecto de los actores intervinientes en el proceso, estableciendo y definiendo las diferentes etapas de la gestión integral a la que se pretende llegar.

Se definen varias cuestiones importantes como ser: Aplicador, CAT Centro de Almacenamiento Transitorio, Comercializador, Fitosanitario, Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios, MPGD: Mejor Práctica de Gestión Disponible, Operador, Registrante, Residuo, Residuo Fitosanitario, Transportista Autorizado, Usuario. Todos conceptos necesarios para la creación de un sistema integral propio.

En cuanto a los principios la ley expresamente sigue el lineamiento dado por la Ley N°25.675 y avanza aún más dinamizando algunos principios: Principio de responsabilidad compartida y ex-

tendida, principio de Inter jurisdiccionalidad, de simplificación de procedimientos.

Establece un orden de prioridad de opciones a saber: a) Prevención en la generación, b) reutilización, c) reciclado, d) valorización, e) disposición final. Siendo la reutilización restringida a la determinación de la autoridad competente según el caso. La elección de una opción menor debe darse en el marco de una Mejor Práctica de Gestión Disponible.

Se distinguen dos clases de envases vacíos de fitosanitarios: a) Los que, siendo susceptibles de ser sometidos al procedimiento de reducción para el lavado de envases rígidos de plaguicidas miscibles o dispersables en agua, según la norma IRAM 12069 o la norma que eventualmente la reemplace y los que pasados por este procedimiento hayan sido entregados a los CAT. b) Los envases que no pueden ser sometidos al procedimiento anterior por sus características físicas o por no contener sustancias no miscibles o dispersables en agua y que han sido entregados a CAT, autorizados.

El Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios, fija los lineamientos mínimos obligatorios: la responsabilidad directa es de los Registrantes respecto de la formulación, operación y mantenimiento. La ley fijó un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigencia de la misma para que los Registrantes presenten la formulación del Sistema y 270 días a partir de allí para adecuar los mecanismos al cumplimiento que se formule.

El sistema articulado en tres etapas debe adecuarse a las particularidades de cada región y tipo de usuario para lograr la eficiencia y seguridad: 1- Del Usuario al CAT; 2- Del CAT al Operador; 3- Del Operador a la Industria.

La autoridad de aplicación es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Ministros para un trabajo conjunto.

Las obligaciones de la Autoridad de Aplicación están dadas por el dictado de normas, la promoción de capacitación correspondiente, y control del cumplimiento, velando por la aplicación eficaz del

principio de interjurisdiccionalidad y la creación de un registro con la información que le provean las autoridades competentes.

El Consejo Consultivo conformado por: un representante titular y un representante alterno por cada uno de los siguientes organismos públicos: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. b) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. c) Comisión Federal Fitosanitaria (CFF). d) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). e) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). f) Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). g) Ministerio de Salud. h) Consejo Federal Agropecuario (CFA). i) Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con la posibilidad de permitir la participación de instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática. A nivel provincial la autoridad es local. Son sus obligaciones más destacadas: Evaluar la posibilidad de unificar los sistemas de gestión, teniendo en cuenta su integración con otros, tendiendo a la conformación de sistemas integrados bajo criterios de objetividad; Promover la creación de ámbitos territoriales regionalizados a los efectos de maximizar la eficiencia en el cumplimiento de la presente ley, mancomunando regionalmente los esfuerzos de implementación y control, instar los mecanismos para que los registrantes cumplan con su obligación de informar a la sociedad en su conjunto, presentar a la Autoridad de Aplicación un informe anual que acredite la gestión de envases implementada en sus respectivas jurisdicciones, así como datos cuantitativos para evaluar el cumplimiento de la ley, respetar los principios de Interjurisdiccionalidad y simplificación de procedimientos. La ley dedica un capítulo diferente a cada actor: Registrante, Usuario y Comercializador, además prevé sanciones que van de la multa a la suspensión de actividades por clausura y en caso de reincidencia un incremento en el monto de las multas o las sanciones.

Asimismo, esta normativa se debe coordinar con las siguientes: Ley de Residuos Peligrosos N° 24051 - Dcto. N° 831/93 (art. 2) Anexo II/Y4. Ley N° 26.727 Régimen del Trabajo Agrario, Ley N° 19.587, Dcto.

Nº 351/1979, Dcto. Nº 617/97 Higiene y seguridad en la actividad agraria, Ley Nº 15.465/1960 de Salud Pública y demás resoluciones y disposiciones que las complementan.

4. LAS NORMAS DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL VINCULADAS A LA TEMÁTICA

La congruencia legislativa interna con la internacional se da a partir de los principios que serán el óbice y deben ser aplicados en un marco de normas nacionales y locales a fin de no desvirtuar todo el ordenamiento jurídico de cada país, pero no cabe duda que orientan internacionalmente a objetivos en común con una visión holística del ambiente, conservando la soberanía de cada uno.

El art. 41 de la Constitución Nacional atribuye a la Nación la obligación de dictar leyes de presupuestos mínimos ambientales y a las provincias las necesarias para complementarlas, facultad que ha recogido el art. 241 del nuevo Código Civil y Comercial (CCC) unificado, estableciendo que “cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”. Asimismo, este código unificado resalta la función de prevención, que se establece articulada como deber de prevención. En el artículo 1708, y en la Sección 2ª del Capítulo I, del Título V del CCC, que comprende los artículos 1710 a 1715.

La función preventiva tiene dos subfunciones: 1) la función preventiva típica; y 2) la función preventiva de agravamiento.

En la primera, el objetivo es la prevención absoluta de la ocurrencia del daño. En la segunda, la función preventiva recae sobre el agravamiento de un daño ya acaecido. Ambas funciones se conjugan en las cuatro facetas contempladas en el artículo 1710, que comprende:

a) La evitación del daño que podría causar uno mismo, referida en el inc. a) de dicho artículo;

b) La evitación (conforme las circunstancias) de la ocurrencia de un daño de causa ajena (inc. b), primera parte);

c) La mitigación de un daño ya ocurrido (“o disminuir su magnitud”) (inc. b), primera parte in fine; y

d) La omisión de agravamiento, consistente en una conducta negativa que procure evitar que las consecuencias del daño sean más gravosas (inc. c).

En relación a estas cuatro alternativas, el artículo 1711 CCC prevé la procedencia y modalidades de la acción preventiva; así:

1) Prevé una acción preventiva pura (ante la previsibilidad de un daño aún no ocurrido)

2) Una acción preventiva de continuación, cuando el daño ya ha ocurrido, pero se intenta prevenir su continuación; y

3) Una acción preventiva de agravamiento, cuando el daño no sólo continuará, sino que, se prevé, se hará más gravoso.

La normativa provincial, regula el uso de sustancias químicas en el agro, respaldada en la actualidad por lo dispuesto por el art. 240 del CCC, que al referirse a los bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva. Este artículo innovador del Código Civil y Comercial, establece que su ejercicio “debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público...”.

Tratándose justamente de un hecho técnico que debe ser regulado según particularidades específicas, se observa una tensión entre ambiente y desarrollo frente a la necesidad de encontrar un equilibrio necesario en su tratamiento para asegurar la sustentabilidad de la explotación agraria.

La dificultad radica en la dispersión normativa, y la distribución de competencias locales, destacando que los actores vinculados al uso, aplicación y demás actividades relacionadas con los agroquímicos no son conocedores del Derecho, sino que por el contrario sólo poseen

conocimiento en cuestiones técnicas prácticas de la actividad agraria en sí, relacionados con otras áreas del conocimiento, que potencian su peligrosidad.

5. CONCLUSIONES

De todo lo expresado se concluye que la priorización en la utilización de agroquímicos, ante la urgencia por cubrir las necesidades alimentarias a nivel mundial es un hecho. Asimismo, utilizar sustancias potencialmente dañinas para la salud de los seres vivos, con repercusión directa en los diferentes recursos naturales que componen el ambiente, pone de manifiesto la importancia de la estricta regulación y control.

Normativamente desde la década del noventa se ha legislado al respecto tanto a nivel internacional, como nacional y provincial.

En nuestro sistema jurídico argentino, se produjo un proceso progresivo y dinámico a partir de la Reforma de la Constitución Nacional en el año 1994. Con el derecho consagrado constitucionalmente en nuestra carta magna a un ambiente sano apto para el desarrollo humano y la protección de los recursos naturales existentes para la utilización de las generaciones presentes y futuras, junto a la creación de las leyes de presupuestos mínimos como una nueva categoría jurídica, las constituciones provinciales se fueron modificando paulatinamente a fin de conservar una congruencia con la norma nacional. En forma casi simultánea se fueron sancionando leyes de presupuestos mínimos siendo la guía de la mayoría de las leyes con estas características, la Ley General del Ambiente N° 25.675 a la cual le sucedió respecto de la materia de agroquímicos la ley N° 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios. Es de destacar que las legislaciones provinciales fueron pioneras e incluso en muchas provincias ya existían normas vinculada a la temática antes de la reforma constitucional del año 1994. El Código Civil y Comercial unificado que entrara en

vigencia el 1 de agosto de 2015 vino a reforzar el marco normativo respecto de la protección ante el daño ya producido y la prevención y precaución del mismo con normas anticipatorias para la evitación del daño dándole un nuevo punto de vista al derecho privado. En la práctica diaria del agro la normativa vigente da solución a varios conflictos ya acontecidos, pero aún queda por trabajar en todo el plexo normativo referido a la prevención y precaución. Para que el daño no se produzca se revela la importancia no sólo de la aplicación de las normas en forma coordinada sino también el control constante por parte de las autoridades competentes y la responsabilidad moral y ética de los actores involucrados en la aplicación de los productos fitosanitarios.¹⁹⁵

¹⁹⁵ A los fines de la confección del presente trabajo, se tuvieron en consideración las siguientes fuentes: ACUÑA, Juan C., *Agroquímicos, ordenanzas municipales bonaerenses y la ley provincial 10.699/88* publicado en SEDICI, Universidad de la Plata, II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Año 2013; DEVIA, Leila; KROM; Beatriz y NONNA, Silvia, *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*, Edit. Estudio, 2019; GELLI, María A. *Constitución Nación Argentina*, 6ª ed. actualizada y comentada, La Ley, 2022; PARADA, Ricardo A.; ERRECAHORDE, José D., Erreius, 2022. *Compilación Ley N° 11.179 Código Penal Argentino*; ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Importancia del hecho técnico de la Agricultura como fuente material del Derecho Agrario*, publicado en Revista Judicial, Costa Rica, N° 98, diciembre 2010. Consultado en abril 2022. <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr>

IMPLICANCIAS DEL FALLO ZENÓN PEREYRA RELATIVO A LOS FITOSANITARIOS. LA CARA OCULTA DE LOS LÍMITES AGROAMBIENTALES

ANA CLARA MORESCO¹⁹⁶

1. INTRODUCCIÓN

Los límites agroambientales en relación a la aplicación de los fitosanitarios es un tema que presenta varias aristas. La multiplicidad de sentencias, en todas las instancias, que se vienen dando en la zona pampeana demuestran acabadamente la complejidad del asunto, observándose carencia normativa específica respecto del tema y una cada vez más abundante aplicación de principios y valores jurídicos que utilizan los sentenciantes para resolver.

¹⁹⁶ Jueza Comunitaria de las Pequeñas Causas de Alcorta. Profesora Adjunta de la Cátedra A de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNR. Profesora de derecho ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Siglo 21. Abogada especialista en Derecho Agrario egresada de la FCJyS de la UNL.

Analizaremos el caso “Zenón Pereyra”, como exponente de una jurisprudencia agroambiental que impone cada vez límites más fuertes, en relación a las distancias para la aplicación de fitosanitarios. Podríamos haber elegido otro fallo en el mismo sentido, pero su elección se corresponde con el hecho de que ha quedado firme, habiéndose pronunciado sobre el asunto, la propia Corte Suprema de Justicia de Santa Fe¹⁹⁷.

La complejidad se advierte al inicio y desde ya adelantamos que, a nuestro modesto entender, ninguna de las instancias estudia en profundidad todas las aristas del caso. En efecto, se reduce todo el análisis a solo dos elementos, como ser el derecho de propiedad en relación a la función productiva por un lado y el derecho a la salud de las personas, por el otro. Sin embargo, no se tiene en cuenta otros aspectos comprometidos que deberían ser estudiados, como la función económica social que cumple la producción agraria en relación al derecho de alimentación.

Consideramos que no se trata de imponer un valor por sobre otro, sino de hallar una fórmula donde cada derecho pueda encontrar efectividad, buscando un verdadero equilibrio entre los distintos intereses comprometidos, a través de la fórmula del desarrollo sustentable.

Aprovechando algunas herramientas que nos aporta el *trialismo* jurídico, proponemos desmenuzar el fallo desde las tres dimensiones (sociológica, normológica y axiológica), para luego volver a recomponerlo desde una mirada plural.¹⁹⁸

¹⁹⁷ CSJ de Santa Fe, 14/12/2021, “Bassi, Norberto y otros c/Comuna de Zenón Pereyra y otros -Amparo- s/Queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad”, disponible en <http://bdj.justiciasantafe.gov.ar/index.php?pg=dfa&m=busqueda&c=busqueda&a=pdf&id=50493> (18/04/2022).

¹⁹⁸ Además de la bibliografía citada específicamente, se han consultado a las siguientes fuentes para la confección del presente trabajo: CHAUMET, Mario E., *Perspectiva trialista para la caracterización de los casos difíciles*, Cartapacio de Derecho: Revista virtual de la Facultad de derecho, n° 4, 2003, p. 13, en <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/centro/article/view/598> (8/11/2021); CIURO CALDANI,

2. LOS HECHOS DEL CASO

Se trata de dos vecinos de la localidad de Zenón Pereyra, con casa colindante a unos campos en los cuales se siembra soja y trigo, haciéndose fumigaciones terrestres con agroquímicos (2-4 D y glifosato). Conforme aducen los actores, este hecho les provoca dificultades respiratorias y otros trastornos de salud que demandan atención médica, derivado de la toxicidad de tales productos, cuya aplicación genera derivas fuera de los límites de tales campos.

Ante esta situación promueven un amparo ambiental solicitando que se prohíba la fumigación con cualquier tipo de agroquímico a una distancia de 1000 metros, y que se ordene realizar un cerco vivo para mitigar los efectos contaminantes.

- *Fallo de Primera Instancia:* El Juez de Primera Instancia de Distrito Civil, Comercial y Laboral de la ciudad de San Jorge hace lugar al amparo y prohíbe fumigar los campos lindantes al domicilio de los actores en un radio de 500 metros del mismo, con ningún tipo de agroquímico y remite en lo fundamental al renombrado fallo San Jorge¹⁹⁹ del mismo tribunal y a la sentencia dictada por la misma sala interviniente, por entender que nada ha cambiado en lo sustancial y que los criterios adoptados en dicho fallo deben ser mantenidos. Asimismo, se desestima pretensión de realizar un cerco vivo por considerar que no se han aportado elementos para ordenarlo con costas a los vencidos. El fallo es apelado por ambas partes.

- *Segunda Instancia:* El 12 de junio del año 2020, la Sala Segun-

Miguel A., *Una teoría trialista del mundo jurídico*, Centro de Investigaciones de Filosofía jurídica y filosófica social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Editorial Fder, 2019; LORENZETTI, Ricardo L.- LORENZETTI, Pablo, *Derecho Ambiental*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2018.

¹⁹⁹ Cámara de Apelación Civil y Comercial de Santa Fe, Sala II, 9/12/2009, “Peralta, Viviana c/Municipalidad de San Jorge s/Amparo” (Expte. 198/2009), en <https://www.cij.gov.ar/nota-3604-Confirman-prohibicion-de-uso-de-agroquimicos-en-Santa-Fe.html> (23/09/2021).

da de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Santa Fe, resolvió fijar en 1000 metros la distancia mínima para fumigaciones terrestres, a contar desde el límite exterior de la vivienda de los amparistas. Si bien sostiene que no existe sustento para la petición adicional del cerco vivo, exhorta a las autoridades y a quienes explotan los campos a realizarlas.

• *Tercera Instancia:* Contra dicho decisorio, la Comuna de Zenón Pereyra interpone recurso de inconstitucionalidad. La Cámara lo deniega en fecha 2/12/2020 y ante dicho pronunciamiento el impugnante va en queja a la CSJ de Santa Fe. El máximo tribunal de la provincia, en fecha 12/12/2020 no da lugar a la queja dejando incólumes los argumentos esgrimidos en Segunda Instancia para su denegación. Entre otros argumentos el Alto Tribunal señala que “*concretamente los reproches formulados al pronunciamiento impugnado denotan el disenso en torno a la tesis sostenida por los sentenciantes*”. A lo que luego agrega “*pretender abrir los estrados de esta Corte a una instancia ordinaria que revea lo decidido por ese tribunal implicaría desconocer la naturaleza del remedio extraordinario intentado, que tiene por objeto únicamente el control de la adecuación de las sentencias al orden público fundamental*”.

Si se simplifica el análisis, resulta lógico sacrificar el valor productivo o el derecho de propiedad y subordinarlo al valor salud de la población cuando dichos valores se encuentran en tensión. Pero la cuestión es mucho más compleja, porque se está omitiendo del debate, el carácter alimentario de los productos agrarios, que se ven seriamente afectados, al sacarse de producción, tierras aptas para esos fines.

Se hace necesario encontrar un equilibrio entre los intereses en juego que contemple una mejora y aumento de la producción y la protección al medio ambiente, incentivando desde el Estado políticas agrarias que sean beneficiosas y desechar las que perjudican al ambiente²⁰⁰, confluyendo hacia la consolidación de un “orden público agroambiental”, a través de la fórmula del desarrollo sustentable.

²⁰⁰ FACCIANO, *Derechos, Deberes y obligaciones ambientales del agricultor*. Res-

3. NORMATIVA APLICABLE

Asistimos a un fenómeno jurídico donde cada vez se formalizan más principios, ganando terreno la idea de la operatividad automática de los mismos, reclamándose al juez su determinación. Esto es lo que ocurre en el fallo analizado, donde el sustento normativo sobre el cual se apoya el fallo, versa exclusivamente en principios.

Esta tendencia se enmarca en un movimiento donde, las sentencias judiciales en casos complejos²⁰¹, progresivamente se alejan de leyes y códigos y ganan terreno otras fuentes, como los principios generales del derecho.

Las aristas del caso Zenón son múltiples. Por un lado, el cuidado a la salud y al medio ambiente. Por el otro, la defensa de la producción nacional de los productos agrarios. A su vez, la protección de los productos primarios, no sólo cumplen una clara finalidad económica del empresario agrario y del país productor, sino también una finalidad alimentaria, indispensable para la vida del planeta. Este último aspecto, rara vez es blanqueado en los fallos de los tribunales judiciales donde se debaten estos temas.

La sentencia estudiada hace escasa alusión a la normativa provincial y municipal que hay en juego con relación a los fitosanitarios. Nos referimos específicamente a la ley provincial 11273²⁰² y a la ordenanza municipal 11/2011 de la Comuna de Zenón Pereyra.

La propia Cámara, en relación a este tema, alude a que dichas referencias resultan insuficientes por los intereses que hay en discusión y obliga a una respuesta jurisdiccional que corrija tales omisiones. Afirma que tanto la normativa comunal, como la ley provincial vigente se han vuelto injustas -apartado IV-, requiriéndose un ajustamiento

ponsabilidad de las Administraciones Públicas, LandAS, International Journal of Land Law and Agricultural Science, n° 2, 2010, p. 8, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5820704> (8/11/2921).

²⁰¹ Entendemos por casos complejos, aquellos casos en que el juez no puede hacer exclusivamente un razonamiento deductivo.

²⁰² Sancionada el 26/10/1995.

de las mismas, buscando caminos que garanticen la eficacia de los derechos y evitar que éstos sean vulnerados.

El fallo busca garantizar a los ciudadanos un umbral protectorio mínimo, aseverando la existencia de un orden público de carácter ambiental que obliga a preservar la salud de las personas y el debido respeto al medio ambiente.

La base normativa de este orden público ambiental surge principalmente de la cláusula ambiental del art. 41 de la Constitución Nacional, de la ley 25675²⁰³, más conocida como “Ley General del Ambiente”, y del artículo 240 del Código Civil y Comercial, donde se consagran los principios de carácter ambiental en los cuales se sustenta la sentencia, fundamentalmente sobre el principio precautorio y el de progresividad.

En el caso Zenón Pereyra, la Cámara recurre a un antecedente propio, como es el fallo San Jorge²⁰⁴, ampliando aún más las distancias mínimas para las fumigaciones terrestres. Para arribar a la sentencia, la Cámara utiliza el principio de precaución²⁰⁵ para desarrollar la idea de que no es posible probar la inocuidad de los fitosanitarios y que por el contrario, existen hoy mayores evidencias científicas que aconsejan reducir aún más las posibilidades de exposición con los agroquímicos. También la Cámara se apoya en el principio ambiental de progresividad ambiental, que básicamente impone la obligación de no retroceder nunca en los niveles de protección ambiental, sino

²⁰³ B.O. 28/11/2002.

²⁰⁴ Cámara de Apelación Civil y Comercial de Santa Fe, Sala II, 9/12/2009, “Peralta, Viviana c/Municipalidad de San Jorge s/Amparo” (Expte. 198/2009), en <https://www.cij.gov.ar/nota-3604-Confirman-prohibicion-de-uso-de-agroquimicos-en-Santa-Fe.html> (23/09/2021).

²⁰⁵ Recordemos que el principio precautorio definido en el art. 4 de la Ley General del ambiente tiene la particularidad de no exigir certeza en la producción de un daño, bastando identificar efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, producto o proceso.

por el contrario ir aumentándolos²⁰⁶, como también en el principio de equidad intergeneracional.

Consideramos que la Cámara, en el fallo Zenón Pereyra, realiza una mirada sesgada de la problemática, porque focaliza en el orden público ambiental, en desmedro del orden público agrario. En efecto, no toma en consideración el principio del desarrollo sustentable que hubiese sido clave en la solución del conflicto.

La fusión del derecho ambiental por un lado y del derecho agrario por el otro, ha dado lugar a lo que se conoce como derecho agroambiental y que implica un nuevo principio rector que debe guiar a la actividad agraria en su conjunto. Lograr el respeto adecuado al medio ambiente y a los recursos naturales sin detener la producción de alimentos sanos, seguros y a precios razonables que requiere la población mundial, constituyen ejes estratégicos en los que se basa la actividad agraria sustentable, conjuntamente con la cuestión social, poniendo siempre el foco en mejorar la calidad de vida.

El cuidado al medio ambiente, no debe expresarse como fórmula opuesta al desarrollo. La falta de políticas demográficas apropiadas, sumado a la falta de control de las autoridades locales, hace que constantemente se corran los límites de la frontera agropecuaria. De este modo, al urbanizarse hacia cualquier lado las tierras de producción agrícola, sin respetar políticas de ordenamiento territorial, se dejan fuera del circuito productivo tierras aptas para la producción de alimentos.

4. VALORES JURÍDICOS COMPROMETIDOS

En el caso Zenón Pereyra existe una crisis de valores que

²⁰⁶ El principio de progresividad, conceptualizado también en el art. 4, implica que el nivel de protección alcanzado debe ser respetado, debiendo avanzar y no disminuir. La Cámara utiliza este principio para elevar la distancia mínima de las fumigaciones terrestres en miras de una mayor protección. La contracara del principio de progresividad, es el principio de no regresión.

aparentan, en un primer análisis, ser incompatibles, ubicándose en veredas opuestas. En un lado del ring estaría el valor productivo. En el lado opuesto, se encontraría el valor salud. Así se expresa el fallo en el apartado IV al reconocer:

... no puede desconocerse la existencia de un umbral protectorio mínimo, de creciente nivel de exigencia, orientado a asegurar que las prácticas agrícolas no afecten de manera desproporcionada los derechos de las personas que, por razones de residencia, de formación o de trabajo, habiten en lugares adyacentes a los terrenos donde se realicen las explotaciones, ante la elemental evidencia de la diferente jerarquía de los bienes o principios en tensión —que, si bien se mira, también incluyen los que corresponden a las personas que aún no han nacido, con los cuales también tenemos un débito de justicia intergeneracional—.

El verdadero desafío sería lograr la realización del valor agro-ambiental, bajo la fórmula de desarrollo sustentable. Consideramos que en el caso Zenón Pereyra, lo que se oculta es que el valor humanista que tiene la producción agraria en general, que es en sí mismo, y por efecto multiplicador, proporcionadora de productos primarios indispensables para la continuidad de la vida humana.

En esta instancia me pregunto, ¿Qué sucedería si la solución del fallo Zenón Pereyra, se replica trágicamente en todos los tribunales del país, sacrificando un valor por sobre el otro, sin contemplar la convivencia entre ambos? ¿No correría riesgo la seguridad alimentaria?

Sobre este punto, parte de la doctrina tiene una visión distinta de lo que debería implicar la función jurisdiccional a la hora de ponderar derechos constitucionales en colisión²⁰⁷. Así, no se trataría de decir que derecho es más importante, ya que un derecho constitucional no debe ser excluyente de otro, sino que el Juez deberá establecer parámetros para que cada derecho encuentre efectividad, buscando un

²⁰⁷ Nos referimos específicamente a la colisión entre el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional y el derecho a un ambiente plasmado en el artículo 41 de la Carta Magna.

equilibrio e intentando armonizar derechos, respondiendo a criterios de razonabilidad²⁰⁸.

En el análisis, la Cámara posiciona a los dos valores en juego como peldaños de diferentes jerarquías, otorgándole superioridad al derecho a la salud por sobre los derechos patrimoniales. Sin embargo, lo que no se dice, es que los intereses que deben velar por la protección de la producción agropecuaria, no tienen que ver exclusivamente con los intereses patrimoniales de los productores agrarios —que evidentemente sí los hay— sino también con intereses sociales y con una finalidad humanista.

En realidad, la producción agropecuaria interesa a todos los países del mundo, ya sean países productores de productos agrarios, como países importadores. Esto se debe a varios motivos. Como razón primordial, constituyen alimento que es un elemento indispensable para la vida humana. Sin embargo, los productos agrarios también son utilizados como insumo para otras cuestiones trascendentes de la vida, como para la producción de medicinas o para la producción de fuentes alternativas de energías²⁰⁹.

Más allá de la aplicación del principio precautorio, que ha devenido primordial en materia agroambiental y la necesidad de su aplicación ante los avances tecnológicos con sus posibles impactos negativos, llama la atención la ausencia de debate de políticas públicas de ordenamiento territorial, que garanticen la ecuación del desarrollo sustentable, en una convivencia pacífica con otros valores también trascendentes.

Es de hacer notar que la Cámara, en el apartado V, menciona la necesidad de alentar prácticas de empleo de herbicidas alternati-

²⁰⁸ ARROYO, César, *La constitucionalización del derecho civil: el derecho fundamental a la libertad contractual, sus alcances y sus límites*, Themis Revista de Derecho. n° 66, p. 317.

²⁰⁹ PASTORINO, Leonardo, *Fundamento y dinamismo del orden público en la agricultura. El orden público en ellos contratos agrarios y agroindustriales*, en BARROSO, Lucas A. (coord.) “A lei agraria nova”, vol 5, Curitiba, Juruá Editora, 2017, p. 156 a 169.

vos²¹⁰ no perjudiciales para la salud ni contaminantes, o de alentar producciones agrarias menos dependientes de los agroquímicos. Sin embargo, ese aspecto de la sentencia queda trunco.

No pasa de ser una simple expresión de deseos, ya que la prohibición de fumigar ordenada en la sentencia, alcanza a cualquier tipo de producto agroquímico. Tampoco se impone a la Comuna demandada, el diseño de ninguna política de ordenamiento territorial ambiental, que impida que los límites entre áreas urbanas y suburbanas se sigan corriendo en forma espontánea, en claro desmedro de la producción agropecuaria.

5. REFLEXIONES FINALES

El fallo elegido para este trabajo, realiza una ponderación de los derechos en juego, fallando a favor de los actores que solicitaban la prohibición de fumigación en las cercanías de sus viviendas con ningún tipo de producto agroquímico. El decisorio se basa en principios de orden público ambiental, invocando el principio precautorio y afirmando que la esfera del derecho patrimonial del productor que fumiga, es notoriamente menos importante que la afectación de derechos esenciales de los vecinos amparistas.

Si bien, a primera vista, este planteo parece justo, si se escarba un poco más por fuera de la superficialidad, adolece de objetividad, ya que reduce todo el análisis a un enfoque sesgado, no contemplando todos los despliegues necesarios que involucran a los problemas agroambientales.

En este orden de ideas, podemos detectar fácilmente, al menos tres ópticas²¹¹ de los problemas agroambientales de la actividad agropecuaria, donde confluyen: 1) el derecho al ejercicio de la propiedad privada; 2) la necesidad de provisión de alimentos a través

²¹⁰ También llamados “ecofriendly” en la terminología anglosajona.

²¹¹ La Cámara refiere únicamente a sólo dos de las tres aristas en juego.

de una producción sustentable y 3) el cuidado y respeto al medio ambiente. Valores *todos* que deberían realizarse en armonía y no en contraposición.

En el caso Zenón Pereyra, el orden público ambiental que desarrolla la Cámara, se encuentra ampliamente presente para velar por la preservación del medio ambiente y la salud de las personas. Por el contrario, el orden público agrario, que cumple también funciones esenciales, se encuentra ausente.

Consideramos que el verdadero desafío es reconocer la existencia de un orden público agroambiental (con sus componentes económico social e ambiental), que no ofrende a uno en pos de erigir al otro, sino que todos encuentren una adecuada fórmula de convivencia.

Me permito terminar citando textualmente al maestro Zeledón Zeledón²¹² que pone de manifiesto los enormes desafíos a los que se deben enfrentar los jueces

“Hoy los retos de la justicia agraria y ambiental tienen orientaciones específicas. Por una parte se dirigen hacia la protección de derechos e intereses de naturaleza cada vez más profunda para garantizar la democratización de los sistemas de administración de justicia. Pero además coinciden con valores universales dirigidos a la preservación y sobrevivencia de la humanidad en un planeta capaz de suministrar alimentos a la población sin ser destruido ni degradado”.

²¹² ZELEDÓN ZELEDÓN, *Sistemática del derecho agrario*, 2ª ed., Medellín, Centro Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2005 p. 437.

LOS CABALLOS Y LA JINETEADA, DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

FERNANDO OSVALDO MARTINUZZI²¹³

1. INTRODUCCIÓN

Es menester recordar que la ley y en ocasiones los decisorios judiciales, determinan cuales son los derechos que deben ser reconocidos, quienes pueden o no ser titular de los mismos, así también como se los protege y qué conductas están prohibidas o permitidas, por lo cual el reconocimiento de los derechos de los animales galopa cada vez más constante en una sociedad evolutiva como la humana, lo que conlleva un diálogo necesario, abierto y en curso.

El presente abordaje surge a partir de una acción de amparo interpuesta en los Tribunales de la ciudad Esperanza, Provincia de

²¹³ Abogado y Docente Adscripto Graduado en la Cátedra Política y Legislación de la Facultad de Ciencias Veterinarias – UNL - Instituto Derecho Agrario Colegio Abogados de Santa Fe

Santa Fe, la cual en pos del bienestar animal (*equinos*) procuraba la suspensión de un evento gauchesco de jineteada que se realizó en dicha ciudad (*la medida cautelar de suspensión fue rechazada*).

Sin entrar en detalles del caso, del mismo surgen varias vertientes de análisis que desarrollaré a los fines de abordar la problemática en cuestión, todo ello en procura de tener una mirada crítica y transversal de los “derechos de los animales” y en este particular de los equinos.²¹⁴

2. LOS CABALLOS COMO “SUJETOS DE DERECHO”

En el Código Civil y Comercial argentino en su última reforma, los animales siguen integrando el catálogo de cosas muebles (art. 227, 464, 465, 1947 y concordantes) lo que implica una reglamentación que traza una línea divisoria entre objetos y sujetos de derechos estos

²¹⁴ Además de la bibliografía citada específicamente, se han consultado a las siguientes fuentes para la confección del presente trabajo: CARRUTHERS, Peter, *La cuestión de los animales, teoría de la moral aplicada*, Madrid: Akal. (1995); DESPOUY SANTONO, P. E. y RINALDONI M. C., *Protección Penal a los Animales. Análisis de las Leyes N°14346 y 27.330* (2ª Ed), Córdoba: Lerner (2017); REGAM T., *En Defensa de los Derechos de los Animales*, 1ª ed. (traductora Tamarit, A.), Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (2016); *Miradas Latinoamericanas sobre Derecho Animal* -Obra colectiva-, coordinadora Maria Elisa ROSA (2020); ZAFFARONI, Ernesto, *Pachamama y el humano*, Buenos Aires: Colihue. (2011); BERROS, M., HAIDAR, V. y GALANZINO, M. (2017), *La mirada jurídica sobre los animales: un análisis de su estatuto en el derecho privado argentino*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n° 48. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512017000100079>; PÉREZ DEL VISO, Adela. (2017), *El nuevo concepto del animal como sujeto de derecho no humano. Primera parte y segunda parte*, Al Día Argentina, Microjuris, recuperado de <https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/05/11/el-nuevo-concepto-del-animal-como-sujeto-de-derecho-no-humano-primera-parte-perez-del-viso-adela/> <https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/05/16/el-nuevo-concepto-de-animal-como-sujeto-de-derecho-no-humano-segunda-parte-perez-del-viso-adela/>; KEMELMAJER DE CARLUCCI, A. (2009), *La categoría jurídica "sujeto/objeto" y su insuficiencia respecto de los animales. Especial referencia a los animales usados en laboratorios*, Revista de Bioética y Derecho (N°17), recuperado el 28/0/2018 de http://www.ub.edu/fildt/revista/RByD17_art-kemelmajer.htm#nota26.

últimos vestidos de derechos por el ordenamiento (art. 19 y 141 CCC), y en esta división a los animales le ha tocado ser clasificados como objetos, carentes de derechos.

No podemos olvidarnos que el ordenamiento jurídico argentino tiene naturaleza antropocéntrica, siendo así que los intereses de las personas merecen una consideración por encima de todas las cosas. Pero esta posición está siendo cuestionada por las decisiones de los tribunales argentinos, a modo ejemplificativo encontramos fallos como “Orangutana Sandra s/recurso de casación”²¹⁵, “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y otros c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo”²¹⁶, “Incidente de apelación en autos G. B., R. s/inf. Ley 14346”²¹⁷ entre otros, donde se alude a la discusión de los animales como sujetos de derecho así como a su carácter de seres sintientes.

Son amplias las posturas doctrinarias en auge que sostienen que los animales deben ser considerados como sujetos de derechos, sosteniendo que el Derecho Animal constituye una estructura que aboga y considera los intereses que poseen los animales como sujetos de derechos, y la trascendencia de lo que ello conlleva.²¹⁸ No solo en Argentina sino en distintos países ya han sido receptadas esta nueva *posición jurídica* de los animales.

A los fines de una mera enunciación, dentro de las posturas jurídicas de los derechos de los animales, encontramos: a) *Animalismo*:

²¹⁵ Orangutana Sandra s/recurso de cadación s/habeas corpus- Cámara Federal de Casación Penal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala 2, 18 de Diciembre de 2014.

²¹⁶ Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y otros c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo - Ciudad de Buenos Aires, 14 de junio de 2016.

²¹⁷ Incidente de apelación en autos G. B., R. s/inf. Ley 14346 - Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala 1 (25 de Noviembre del 2015).

²¹⁸ DOMÍNGUEZ, Cecilia Inés. *Derecho Animal en Argentina. Análisis del art. 41 de la CN y de la Ley 14346*. Cuadernos de doctrina judicial de la Provincia de La Pampa., Vol X N° 1, Diciembre 2018, pág. 51.

esta posición brega por el reconocimiento de la condición de sujetos de derechos para con los animales, considerando su capacidad para sentir; b) *Ecologismo*: reconoce al medio ambiente (*animales componentes del mismo*) como bien jurídico y lo asocia a lo humano por medio de los derechos colectivos, en esta posición los animales son objetos y no sujetos de derechos, tienen los mismos derechos que las plantas, montañas, y otros componentes de la naturaleza; c) *Utilitarismo*: parte del reconocimiento de derechos para los animales, sosteniendo como característica principal para gozar de derechos a la capacidad de sufrir, sin apartarse que estos no serían iguales que los derechos de las personas. d) *Antropocentrismo*: coloca a las personas en una situación de supremacía con relación a todo lo demás. Solo las personas tenían valor y derechos, sin importar que debieran hacer los otros seres.

3. LOS CABALLOS Y LA JINETEADA

La jineteada es una práctica tradicional en Argentina, como en otros países de América Latina, la cual tiene como eje central al caballo junto con su jinete. El que algo sea tradicional no es garantía de verdad, ni es garantía de nada, es simplemente un hecho sociológico.²¹⁹ Además implica un hecho-actividad económica, atento que miles de familias viven y tienen su fuente de ingresos derivados de este tipo de eventos, lo cual también sucede (*con una mayor cuantificación monetaria*) en las carreras de caballo y al Polo, donde también tiene como eje central al caballo junto con su jinete.

Desde una humilde posición de abogado y a los fines de realizar una mera descripción de la actividad de jineteada: los caballos que se montan en las jineteadas se denominan *reservados* por ser indóciles e imposibles de amansar para las tareas rurales, motivo por el cual se los destina a la jineteada. Dichos caballos son valiosos y por ello muy cuidados por los tropilleros, tanto por su nobleza como por ser su

²¹⁹ Ibidem, pág. 71.

fuentes de ingreso económica. La actividad de los caballos en dichas competencias se realiza en pruebas que van (según la categoría) desde los 8 segundos —*clina limpia*—, 12 segundos —*grupa sureña*— y los 14 segundos —*bastos con encimera*—. Asimismo, los animales no están estabulados, sino a campo en su ambiente natural y son trasladados para la competencia. Asimismo, el caballo que compite es montado una sola vez en todo el evento, no repitiéndose así su participación.

Ahora bien, considerar que esta participación de los caballos es perjudicial o le genera un daño, sufrimiento o padecimiento al mismo, es una valoración profesional que corresponde responder exclusivamente a un Médico Veterinario (*especializado en equinos*), en tal sentido existe en la actualidad la Resolución N° 617/05 del SENASA que establece que en *todo evento hípico debe contar con el servicio de un veterinario especializado que fiscalice la condición sanitaria previa, durante y posterior a la jineteada*²²⁰, y así decidir y velar por la condición de cada ejemplar equino.

Por lo tanto, se puede hablar de una doble responsabilidad de cuidado hacia los caballos en las jineteadas, en primer lugar por parte de la entidad organizadora de un evento (*de cualquier tipo*) y en el caso que nos atañe, la misma debe fiscalizar y garantizar en estos eventos por el bienestar animal y de los jinetes; y en segundo lugar, la responsabilidad profesional por parte del Médico Veterinario, quien en su ejercicio profesional debe observar y cumplir la serie de límites y obligaciones técnicas, jurídicas y éticas impuestas por el ordenamiento jurídico y caso contrario deberá asumir la responsabilidad penal, civil, administrativa o de ética disciplinaria que le corresponda.

4. LEGISLACIÓN

En nuestro país encontramos la ley nacional 14.346 que establece penas para las personas que maltraten o hagan víctimas de actos de

²²⁰ Resolución N° 617/05 del SENASA, Buenos Aires, 2005 (ver anexo I).

crueledad a los animales. Siendo así el bien jurídicamente protegido el animal en sí mismo, es decir el derecho del propio animal a no ser objeto de la crueldad humana.

A los fines de subsumir la actividad de la jineteada ante la interpretación de esta ley, la misma podría encuadrarse en el art. 2, inciso 2 que reza: Serán considerados actos de maltrato: *“Azuzarlos para el trabajo mediante instrumentos que, no siendo de simple estímulo, les provoquen innecesarios castigos o sensaciones dolorosas”*. El mismo hace mención al sometimiento físico, al daño físico innecesario que causen sensaciones dolorosas en el animal causada por instrumentos determinados tales como: conocer si un instrumento es o no de simple estímulo y si provoca en el animal innecesarios castigos o sensaciones dolorosas, son elementos descriptivos del tipo penal. Pero como bien en sostenido anteriormente, determinar la condición de padecimiento y sanitaria de un caballo previa, durante y posterior a la jineteada corresponde a la labor profesional del veterinario a cargo.

Por otro lado, encontramos a la Resolución N° 1697/2019 de SENASA, que establece las exigencias mínimas relativas al bienestar animal, la cual en su artículo 3, inc. b) define a los caballos en el ámbito deportivo como *aquel equino utilizado en actividades reglamentadas, normalmente de carácter competitivo, que mejoran la condición física y están avaladas por estructuras administrativas y de control*. Asimismo, en su art. 4 establece que *el titular o responsable de los animales se encuentra obligado a dar cumplimiento con las exigencias mínimas establecidas en la presente resolución*. Y por último de dicha Resolución rescato el artículo 13, inciso a) que reza: *Animales de trabajo y deportes. Sin perjuicio de las obligaciones detalladas en los artículos precedentes, con relación a los animales de trabajo y aquellos destinados a participar en actividades deportivas, se establece que sólo deben emplearse para el trabajo y ejercicio animales que se hallen en estado físico adecuado. No se debe utilizar animales para trabajos o ejercicios que excedan notoriamente sus fuerzas*.

En otro nivel, encontramos en la provincia de Buenos Aires la Ley 10.748, que regula los espectáculos de destreza criolla (*jineteada*), determinando las responsabilidades del organizador del evento como

asimismo la actuación necesaria de un veterinario. En igual sentido, en la provincia de Córdoba la jineteada ha sido declarada deporte de interés provincial conforme Ley 8.952, reforzando los controles que se exigen para llevar a cabo dicha actividad, sobre todo respecto al estado de salud y cuidados requeridos de los caballos reservados.

A nivel internacional se encuentra la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional de los Derechos del Animal, las Ligas Nacionales y las personas físicas que se asocian a ellas. Si bien erróneamente se cree que la misma fue aprobada por la UNESCO²²¹, esto no es así, sino que solamente la proclamación de la misma se realizó en una sede de la UNESCO, por lo cual no tiene valor jurídico, pero si ha servido de base para muchísimos textos legales, especialmente para los textos legislativos autonómicos de protección animal. En este sentido, esta Declaración declara que los derechos del animal deben ser defendidos por la ley, como lo son los derechos del hombre²²² sentando una postura de auténtica defensa animal.

5. CONCLUSIÓN

El Derecho como modo de clasificar y ordenar la vida cotidiana, es una construcción social. Partiendo de esta base, quienes deben ser los beneficiarios de ciertos derechos y quienes no, es un aspecto que puede ser modificado.²²³ La sociedad ha ido evolucionando, mutando y modificando el espectro de bienes protegidos por la ley, dichos cambios en la población no siempre han sido acompañados a tiempo por la legislación, en este sentido es la legislación y en su propio

²²¹ Listado de todas las declaraciones adoptadas por la UNESCO. <https://www.unesco.org/es>.

²²² Declaración universal de los derechos de los animales, art. 14, inc b).

²²³ Fallo: Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y otros c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo - Ciudad de Buenos Aires, 14 de junio de 2016.

espacio de creación en donde se deben plantear los debates sobre el reconocimiento de nuevos derechos, su protección o regulación de cuidado, todo ello teniendo en cuenta la necesaria mirada crítica e interdisciplinaria que compete a cada materia (*derecho, ciencias médicas veterinarias, sociología, economía, etc.*).

A pesar del interés teórico que suscita la discusión en torno a la subjetividad jurídica de los animales y su pretendida titularidad innata de hipotéticos derechos fundamentales, no podemos negar que los mismos no son personas, a las cuales el ordenamiento jurídico los hace titulares de derechos y obligaciones. Sin perjuicio de ello, podría hablarse de derechos de los animales que se construyen a partir de deberes éticos de justicia de los seres humanos para con el cuidado de los animales.

Un animal está en buenas condiciones de bienestar si está cómodo, sano, seguro, bien alimentado, lo cual se puede expresar en sus formas innatas de comportamiento.²²⁴ Considerar que la actividad de jineteada implique poner en riesgo algunas de esas condiciones de bienestar del caballo, son riesgos que una parte de la sociedad está dispuesta a aceptar, a permitir, ya sea por cultura —tradición—, entretenimiento, como sustento económico o los tres aspectos en su conjunto.

Los riesgos a los que son sometidos los caballos, producto de la jineteada, no son ajenos al ordenamiento jurídico actual y a esto debe responder la ley penal, pudiendo encuadrar —en cada caso en particular— como un acto de crueldad según la ley penal 14346, llegando a ser punibles, pero ello siempre y cuando no se cumplan los requisitos de cuidado y protección establecido en la ley y las reglamentaciones especiales.

Teniendo en cuenta que la ley predetermina las conductas debidas o prohibidas, de forma que los hombres puedan conocer

²²⁴ CHIBLEVILLADANGOS, M. J. (2016). *Introducción al Derecho Animal. Elementos y perspectivas en el desarrollo de una nueva área del Derecho* [version electrónica] *Revista Ius et Praxis*, 22(2), 373 – 414.

de antemano lo que tienen que hacer u omitir (*art. 19 CN*) y si bien es un debate abierto el cual continuará en proceso de formación con diferentes perspectivas y cosmovisiones, tanto desde el Derecho como de las Ciencias Veterinarias, considero que todo evento de jineteada, hasta tanto no sea prohibido legalmente (*como sucedió con las carreras de galgos, Ley 27.330*) debe realizarse cumpliendo con los estrictos cuidados que requieren los equinos utilizados en dicha actividad, fijando por parte del Estado (*municipal, provincial o nacional*) importantes controles y obligaciones a los organizadores y siempre con la asistencia profesional de un Médico Veterinario.

LOS RECURSOS NATURALES: SU ESTUDIO EN DOS DIMENSIONES PARA LA SUSTENTABILIDAD

HORACIO F. MAIZTEGUI MARTÍNEZ²²⁵

1. INTRODUCCIÓN

Luego de agradecer la invitación del Dr. Luis Facciano, y por su intermedio a los demás integrantes del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, vengo a presentar una vez más mis iniciativas, inquietudes e ideas.

En este caso, quería dar un punto de vista, sobre la temática de los Recursos naturales. Para ello inspirado en un profundo estudio

²²⁵ Abogado, Escribano Público, Mediador Nacional. Posgrado en Especialización de Derecho Agrario UNL. Posgrado en Contratos Agrarios UNR. Doctor en Derecho (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL 2013). hmaiztegui@gmail.com

que acabo de realizar, en el libro de mi autoría publicado en este año²²⁶ pongo en consideración de los amigos agraristas, esta síntesis de la publicación realizada.

El libro sobre los *Recursos Naturales Parte General*, recién publicado, fue escrito en el tiempo en que estuvimos reclusos por el Covid 19, lo que nos permitió ciertamente momentos de reflexión, lectura y consideración de la doctrina agrarista, ambiental y la de los recursos naturales.

El *Derecho de los Recursos naturales*, vuelve a ser considerado en las Cátedras de las Facultades de Derecho, a partir de cambios en los planes de estudios, tratando de volver a ocupar el espacio que tenía, su relación con *el derecho agrario y con el derecho ambiental*, es lo que alentó a profundizar los estudios sobre la teoría de las dos dimensiones.²²⁷

Referir a nuestra teoría, tiene que ver con la preocupación de siempre de tratar de investigar, considerar y saber, cómo puede evitarse la degradación de los principales recursos naturales que se utilizan en la actividad agraria, esto es: *el suelo, el agua y el bosque, entre otros*.

2. LA RELACIÓN ENTRE LAS TRES RAMAS: DERECHO AGRARIO, DE LOS RECURSOS NATURALES Y AMBIENTAL

La utilización de las tres ramas del derecho, sirve para poder avanzar en la búsqueda de la descripción técnica de lo que es cada uno de los *recursos naturales*. Además, para el estudio de los aspectos que hacen a la utilización de tales recursos, y los riesgos ambientales de degradación o contaminación.

²²⁶ *Derecho de los Recursos Naturales. Parte General. Su vinculación con el Derecho agrario y el Derecho ambiental*, 1ª ed. Ed.Librería Cívica, 2022.

²²⁷ Ya en la tesis final del Doctorado, presentamos la Teoría de las dos dimensiones en "La empresa agraria como institución unificadora de todos los componentes de la explotación rural, para lograr una producción sustentable" publicada en Biblioteca Digital UNL, <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5154> URI: <https://hdl.handle.net/11185/5154>

Esta cuestión, genera la necesidad de promover *un estudio integral de los temas*, a través de estas tres ramas del derecho,²²⁸ en la búsqueda de la solución al problema de la degradación de los recursos naturales, y creemos ciertamente que es una alternativa, aunque no la única.

Hemos considerado muchas veces al *Derecho Agrario*, sus instituciones, su trascendencia.²²⁹

Nuestro concepto prevé: *“el Derecho agrario es el conjunto de principios e institutos propios como la propiedad, la empresa, y los contratos agrarios, que estudian los aspectos internos y externos de la actividad agraria, con el fin de contribuir al desarrollo humano del productor, y a la obtención sustentable, de una mayor riqueza agropecuaria, que permita el desarrollo de la comunidad”*.²³⁰

Por otro lado vemos un desarrollo extraordinario del *Derecho Ambiental*,²³¹ que se ocupó de los aspectos protectorios y de replantear un nuevo modelo de utilización de los recursos, para que las

²²⁸ En el año 2013, defendíamos nuestra tesis Doctoral, expresábamos que la solución para entender y resolver los problemas que tienen los recursos naturales, (la degradación o el agotamiento, (del suelo) la contaminación (del agua), el desmonte(del bosque), entre otros temas, no los puede resolver solo el derecho Agrario sino a través del derecho en general que puede aportar soluciones.

²²⁹ MAIZTEGUI MARTÍNEZ Horacio, F. En oportunidad de lanzarse el cohorte el 11 de abril 2014, de la Carrera de Especialización en Derecho Agrario en la Universidad Nacional del Litoral decíamos: “en este trabajo hacer algún aporte más para demostrar la trascendencia del Derecho Agrario, que se relaciona con la importancia de la actividad agraria, para relacionarlo con el estudio de la ciencia del derecho”.

²³⁰ MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio F, Clase sobre el derecho Agrario en Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, marzo 2008.

²³¹ Tantos prestigiosos autores, y libros que hoy podemos consultar: LORENZETTI Ricardo y Pablo, *Derecho Ambiental*, Rubinzal Culzoni, 2018; PASTORINO Leonardo Fabio, *El daño al ambiente*, Lexis Nexis, 2005, Mosset Iturraspe Jorge, *Daño Ambiental*, t. I, pág. 33; CAFFERATA, Néstor, *Daño ambiental: evolución de nuestra jurisprudencia* J.A. T. 1997, entre muchos otros, Sozzo Gonzalo, *Derecho Privado Ambiental*, Rubinzal Culzoni, 2019; PENGUE Walter A. - FEINSTEIN Horacio A., *Nuevos enfoques de la economía ecológica*, Edili, Bs. As., 2013, Rizzo, Guido Idelmar, *El peligro autoritario del Derecho Ambiental*, La Ley, 2012. FALBO, Aníbal J., *Derecho Ambiental*, Librería Editora Platense, 2009 entre tantas otras obras de última generación.

actividades productivas recobren un derecho propio vinculado con la esencia de la actividad que las desarrolla.

El *Derecho de los Recursos Naturales* a partir de la teoría de Eduardo Pigretti, tuvo el mérito de valorar los recursos naturales y estudiarlos desde un punto de vista diferente al que se daba por el Derecho agrario y otras ramas del derecho. El derecho de los recursos naturales que sirvió de génesis para el derecho ambiental, se desmoronó, al tiempo que recobraron razón de ser *el agrario, el minero y el de la energía*.²³²

El desarrollo de la teoría de los recursos naturales también permitió considerar no solo el aspecto estrictamente productivo en el campo argentino y la idea de producir más y más, sino que valoró los recursos como el suelo o el agua, como recursos finitos, limitados, poniéndose en duda inclusive *la clasificación* que se sigue utilizando de *recursos renovables o no renovables*.

Hasta aquí, lo que aportamos es un antecedente a lo que hemos escrito, y queríamos al menos dejarles estas consideraciones.

3. ALGUNAS IDEAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

3.1. RECURSOS NATURALES²³³. CONCEPTO CLÁSICO

Son aquellos bienes de la naturaleza que no han sido transfor-

²³² PASTORINO, Leonardo, *Derecho Agrario Provincial*, Abeledo Perrot, pág. 18.

²³³ *Recurso*: Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende. 6.m pl. Bienes, medios de subsistencia. 7. M. pl. Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. Recursos naturales, hidráulicos, forestales, económicos, humanos. Del diccionario de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/recurso?=form>.

Natural: según el diccionario real academia española: natural. Del lat. naturalis. 1. adj. Perteneciente o relativo a la naturaleza o conforme a la cualidad o propiedad de las cosas. 2. adj. Nativo de un lugar. U.t.c.s. 3. adj. Dicho de una cosa: Que está tal como se halla en la naturaleza, o que no tiene mezcla o elaboración. Madera, zumo natural. 7. adj. Que se produce por solas las fuerzas de la naturaleza, como contrapuesto a sobrenatural y milagroso.

mados por el hombre y pueden serles útiles. Son fuente de riqueza para desarrollo económico, tales como el agua (nubes, nieve, agua subterránea, lluvia etc.), el aire, la tierra (suelo), los bosques, la flora silvestre(terrestre/acuática), la fauna silvestre (terrestre, acuática, anfibia o aérea), los minerales (líquidos, sólidos, gaseosos), la energía producida naturalmente.

3.2. APROXIMACIÓN A UN NUEVO CONCEPTO DE RECURSOS NATURALES

Si bien el concepto clásico tuvo vigencia, refería a los recursos naturales como aquellos “no transformados por el hombre”. Creemos que la evolución hacia un concepto moderno y más amplio no se debe hacer esperar.

En otro orden, el concepto clásico alude a *la utilidad* que los recursos tienen para el hombre.

El concepto de utilidad o no para el hombre, es un concepto *materialista*, que debe modificarse, pues el desarrollo de los estudios sobre el ambiente y los recursos naturales, marcan *un cambio de la visión antropocéntrica a una ecocéntrica*, en donde los bienes de la naturaleza, no deben tenerse en cuenta por la utilidad que reportan, sino que deben cuidarse, valorarse, desde una visión actual, integral de los mismos, y según el amplio desarrollo de la doctrina que estudia el ambiente y los recursos naturales.

Hemos propuesto una definición diferente y el nuevo concepto de Recursos naturales, incluye tanto la *fauna domesticada* además de la *fauna silvestre*, y la *flora cultivada* además de la *flora natural*, toda vez que es urgente y necesario dar continuidad al estudio de los principios, valorar estos recursos domesticados y mascotas (son parte de la fauna) o cultivados (son parte de la flora) que generan recursos madereros o de otra índole forestal para el hombre. En efecto estos recursos naturales cultivados, también deben poderse estudiar a la luz de la sustentabilidad y fijar justamente los aspectos de sus usos.

Los recursos naturales tal el caso de *los bosques cultivados*, tienen

principios diferentes de los *Bosques nativos*, y lo animales domesticados (bovinos, equinos, ovinos, porcinos etc.) son justamente amansados y domesticados por el hombre, y le sirven como base principal de su alimentación, por lo tanto, requieren de un estudio especial, dentro de los recursos naturales. Creemos que no debe excluirse *los bosques cultivados*, o la *fauna domesticada*, como ha sucedido hasta ahora, donde solo se estudia la *fauna silvestre* y la *flora silvestre*.

De la misma manera —dentro del concepto recursos naturales— debe suceder la incorporación de las mascotas que el hombre también amansa y doméstica, y se sirve de las mismas, por aspectos de índole espiritual, de compañía, o aún para desarrollar algunas tareas rurales, deben quedar comprendidas dentro de los recursos naturales, porque su cuidado, y/o amanse, no los priva a tales especies de ser bienes de la naturaleza, *solo que han sido domesticados por el hombre*.

3.3. CONCEPTO MODERNO DE RECURSOS NATURALES²³⁴

Son aquellos bienes de la naturaleza, necesarios para el hombre. Son fuente de vida, para un desarrollo sustentable, tales como *el agua* (nubes, nieve, agua subterránea, aguas superficiales, de lluvia etc.), *el aire*, (la atmósfera) *la tierra(suelo)*, *la flora silvestre* (bosques nativos/ flora acuática), *la flora cultivada*²³⁵ (bosques cultivados), *la fauna silvestre* (terrestre, acuática, anfibia o aérea), *la fauna domesticada*²³⁶ (bovinos,

²³⁴ Se nos ocurrió referir a un concepto moderno en verdad. El mismo contiene pautas básicas de un concepto históricamente reconocido por la doctrina, al que le hemos agregado la fauna domesticada, como objeto de los recursos naturales, y a la flora cultivada, como así algunas otras apreciaciones que fundamos en el presente.

²³⁵ Proponemos considerar la flora cultivada, los bosques cultivados como parte de los recursos naturales, pues también deben ser objeto de consideración, producción y producción.

²³⁶ Agregamos la fauna domesticada o amanzada, que son aquellas especies que se crían, que crecen que se mejoran por la habilidad del hombre, tal el caso de la ganadería equina, bovina, porcina, ovina y caprina entre tantas otras que son fuente de alimentación para el hombre del siglo XXI. Estas especies son objeto habitual de estudio en cuanto a su capacidad de producción, reproducción y tipos de alimenta-

equinos, ovinos, porcinos etc. y las mascotas), *el Paisaje* (bellezas panorámicas o escénicas), *los minerales* (líquidos, sólidos, gaseosos), *y la energía tradicional y la renovable*.

No abordaremos en este trabajo, los demás conceptos de recursos culturales, humanos, y demás porque debemos respetar un límite en el texto a abordar.

3.4. RELACIÓN Y PUNTO DE PARTIDA

Los recursos naturales, que pueden dividirse clásicamente entre *renovables* (agua, suelos, bosques, (flora silvestre y cultivada)²³⁷ las bellezas panorámicas y escénicas, (paisaje) y la fauna (silvestre y domesticada)²³⁸ y *los recursos no renovables* (los minerales, la energía, los hidrocarburos etc.) tendrán diferentes regímenes de explotación, y de utilización.

En efecto, ya hemos sostenido que esta clasificación, aunque antigua sirve para ponderar *los recursos naturales renovables*, y que sobre ellos debe considerarse su preservación, su no degradación, su utilización sustentable.

En el caso de los *recursos no renovables*, como los minerales, los hidrocarburos —no son objeto de este trabajo— aquí la atención debe ponerse en la explotación sin contaminar, o al menos *morigerando al*

ción. En algunos casos como en el de las mascotas estas especies domesticadas, sirven a la humanidad como forma de acompañamiento, o por el hecho de disfrutar las bellezas o aptitudes de las distintas razas de perros, gatos y tantas otras que sirven al hombre en el desarrollo de su vida, y deben ser objeto de mayor consideración o regulación en ámbitos urbanos o rurales.

²³⁷ Haremos referencia muchas veces no solo a la flora silvestre, sino también a la cultivada pues veremos y fundaremos que las “dos tienen que ser objeto del derecho y la actividad agraria, como también un problema ambiental a resolver.

²³⁸ También a lo largo de este trabajo, fundaremos porque debe ser objeto del derecho, tanto agrario, como de los recursos naturales, y el derecho ambiental, la fauna silvestre pero también la domesticada porque son recursos naturales también fuente de divisas, de alimentos y también deben ingresar como objeto de estudio particular.

máximo el impacto ambiental que la explotación de los mismos puede originar en relación al ambiente.

Nuestra teoría de las dos dimensiones, para evitar la degradación de los recursos naturales

Planteamos la idea *considerando el derecho de los recursos naturales, conjuntamente con el derecho agrario y el ambiental*, pues entre los mismos se puede brindar soluciones, a partir de *nuestra teoría de las dos dimensiones*, para evitar la degradación del agua del suelo y del bosque, entre otros recursos.

En definitiva, lo primero saber cómo está técnica y ambientalmente, un recurso natural cualquiera sea, (*ej. el suelo o el agua*) antes de iniciar la producción —*en un predio rural*— es decir obtener científicamente a partir de estudios técnicos una suerte de *radiografía inicial* del recurso.

Hacemos la constatación previa al inicio de la producción del estado del recurso suelo —por ejemplo 1 enero 2021— se efectúa un estudio de suelos completo, así también del estado del recurso agua, (superficiales y subterráneas) en ese momento histórico, considerado como inicio de la producción y así se hará en el futuro en cada año o período que se disponga.

Esos parámetros, esos valores de los análisis de suelos, o de aguas, son los iniciales al momento de inicio de esa explotación.

En esta *primera dimensión (estática)* se valora el estado inicial de un predio rural, de un Departamento o un Distrito o una Provincia, justamente estudiándolo al recurso desde el punto de vista agronómico.

Esa información sobre el suelo, el agua o el bosque *debe ser comunicada* por el particular al Estado Provincial, que debe, a través de las oficinas competentes, *sistematizarla y almacenarla y publicarla en la web para que la Ciudadanía* —de cualquier Estado— sepa y entienda en general como está el recurso natural en un determinado momento, por ejemplo, al inicio de una actividad agraria.

El Estado en general Nacional, Provincial o Municipal, es el

responsable de la preservación de los recursos naturales a través del *ejercicio del poder de policía*.

Esa responsabilidad para *preservar el recurso natural*, tiene que ver con cumplir el art. 41 de la Constitución Nacional, toda vez que el ambiente debe ser *sano equilibrado, para nosotros y para las futuras generaciones*.

Esa responsabilidad estatal, tiene que ver con hacer cumplir *el principio de sustentabilidad de la Constitución art. 41 y de la ley general del ambiente N°25.675*.

Proponemos que ese informe, ese estado del Suelo o el agua, *-el estudio de suelos o de composición físico química del agua- de un predio rural concreto*, se publique en la web, como instrumento de *Información Ambiental (ley N°25.675 art. 16, 17 y 18)*.

Todo se publica y esa información publicada, da lugar a la *Participación Ciudadana*, ¡otro instrumento de política Ambiental! (*ley 25675 art. 19, 20 y 21*).²³⁹

En la práctica, a través de la política agraria, se exigirá a un productor agrario, a cumplir con la declaración jurada anual: ¿qué hará en su predio rural? ¿Cuál es su Planificación anual en el predio que arrienda o del que es dueño?

Si bien promovemos el desarrollo sustentable de forma obligatoria, un productor puede hacer declaraciones juradas en forma *voluntaria*²⁴⁰ en el marco de una *política agraria* que tenga como principal objetivo la sustentabilidad de los recursos naturales.

²³⁹ Esa participación ciudadana que refiere al poder de contralor de toda una comunidad, para saber si los recursos naturales se degradan o no se degradan y en cualquier caso exigir a un productor la adecuada o sustentable utilización o en su caso pedir al Estado que proceda a controlar la acción individual de un productor y-o una empresa agraria para que no se produzca la degradación de los recursos naturales, que como principio, son para nosotros y las futuras generaciones.

²⁴⁰ Se expresa en forma voluntaria, pues está la figura de la "autogestión", y la posibilidad de cualquier productor de informar su producción, como parte de una política agraria decíamos.

Esa declaración jurada puede ser enviada por un simple e-mail o whats-app, a los Organismos que el Estado Provincial disponga.

La actividad agraria en general, impacta en los recursos naturales, *y por esa actividad los mismos están en peligro de degradación.*

Si no se exigiera explotar racionalmente y no se identifica a la persona humana o jurídica, dueña del suelo o tenedora a cualquier título, que lleva adelante la actividad a través del mismo: ¡no hay sustentabilidad!

En nuestra tesis doctoral, pensábamos que debe reconocerse el concepto de *empresa agraria*, y si esto no ocurriera, sería difícil lograr el *desarrollo sustentable*.

Estará a cargo del Estado exigir que ese productor haga el Plan de manejo, y lo informe al Estado Provincial, por aplicación de lo previsto en el *art. 124 de la Constitución Nacional*.

Hemos pensado y desarrollado para este caso de los recursos renovables, esta idea *de las 2 dimensiones (estática y dinámica)* que promovemos.

La segunda dimensión es la que se considerará el o los recursos naturales, luego de sus usos, luego de realizar la producción, por parte de 1 productor y/o empresario agrario, (titular del predio y/o tenedor por cualquier título), que viene la segunda dimensión, —*dimensión dinámica*— considerando una fecha imaginaria por ejemplo *el 31 de diciembre 2021, luego de 1 año por ejemplo*, que un productor rural imaginario de Villaguay, Entre Ríos, trabajó el suelo, usó agua. Ese productor, en el marco de esa producción, aplicó agroquímicos, (herbicidas, plaguicidas fertilizantes) y todos lo que la vida moderna, y la agricultura de hoy permite, y es así, que se debe realizar un nuevo estudio técnico para saber si el suelo o el agua se degradaron o no.

Para poder aplicar la teoría de las dos (2) dimensiones, tenemos que recurrir a instrumentos de política agraria y ambiental.

Entre tales instrumentos está la *información ambiental*, la *autogestión*, la *participación ciudadana* y el *ordenamiento territorial*, son cuatro

instrumentos de política ambiental, que permite medir si un suelo es o no sustentable.²⁴¹

Pero es que ese último informe, luego del año en el uso del recurso realizado por un productor rural, se conocerá, si el recurso natural se ha preservado, si mantiene o no sus cualidades físico/químicas, si se ha degradado o no.

La actuación del Ente Estatal o privado, que *debe ejercer el poder de policía*, tiene que ver con la planificación con la política agraria —*en el caso de los recursos renovables*— en el sentido de promover aquellos cultivos, (no tanta soja, y más maíz, o sorgo o praderas según corresponda) y/o aquellas acciones (cultivar nuevos bosques en áreas degradadas).

Esa información ambiental del recurso luego del uso debe volver a publicarse *en la web para que la Ciudadanía* conozca cómo quedó, como se usó el recurso natural.

Allí se verificará si el individuo (o una Sociedad o cualquier Persona Jurídica) responsable de gestionar y utilizar el recurso: ej. el dueño del campo, o el arrendatario del campo, el empresario agrario (*queríamos nosotros en nuestra tesis doctoral*) cumplió o no con el principio precepto del art. 41 de la Constitución Nacional, se sabrá si el Estado controló u omitió controlar la gestión del recurso natural.

En Argentina, la solución no ha llegado, pues hemos visto que existe el *Principio/concepto de desarrollo sustentable* en la propia Constitución de 1994, en su art. 41, y además la ley general del ambiente N° 25.675, y hoy la ley de suelos N° 22.428, que data de 1980,²⁴² no se ha adecuado a tales principios, no sustenta ni se hacen visibles y aplicables los mismos.²⁴³

Para el caso de los recursos no renovables, la teoría de las dos(2)

²⁴¹ Véase MAIZTEGUI MARTÍNEZ Horacio, *El suelo como recurso natural. Su estudio en dos(2) dimensiones para la sustentabilidad*, Ed. Librería Cívica, Santa Fe, 2021.

²⁴² Véase MAIZTEGUI MARTÍNEZ Horacio, *Derecho de los Recursos naturales. Parte General. Su vinculación con el derecho agrario y el Derecho Ambiental*, Ed. Librería Cívica, Santa Fe, 2022.

²⁴³ MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, tesis doctoral cit. publicada en Biblioteca Di-

dimensiones tendrá como cometido analizar al inicio (*dimensión estática*) y final del proceso productivo (*dimensión dinámica*) el recurso en particular y a partir de un previo estudio de impacto ambiental, el objeto principal, será evitar la contaminación, no siendo objeto de análisis en el presente trabajo.²⁴⁴

En cuanto al Derecho y las soluciones que se proponen, todo está en la necesidad de contar con políticas agrarias, a través de legislación que tienda a incentivar la sustentabilidad y controlar por parte de las diferentes dependencias estatales, el uso de los recursos naturales.

Si no existen políticas agrarias, sería imposible lograr la deseada sustentabilidad prevista en el art. 41 de la Constitución y en diversas Constituciones Provinciales y en la ley general del ambiente n°25765 entre tantas otras.

gital UNL, <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5154>URI: <https://hdl.handle.net/11185/5154>

²⁴⁴ Véase MAIZTEGUI MARTÍNEZ Horacio, *Derecho de los Recursos naturales...* ob. cit.

DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL Y COMPARADO

EL SUJETO AGRARIO A LA LUZ DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ²⁴⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos —en adelante “La CorteIDH”—, al resolver en el caso “Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, en la sentencia del 6 de febrero de 2020, ingresó en el análisis de un tema de particular relevancia para nuestra materia: el

²⁴⁵ Graduado en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral de Buenos Aires, y Especialista en Derecho Ambiental, por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto encargado de cátedra de la materia “Derecho de los Recursos Naturales” y de los seminarios “Derecho de Aguas”, “Derecho agrario y ambiental” y “Derecho Minero” en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, y de la materia “Aspectos jurídicos e institucionales de la planificación ambiental” en la Facultad de Humanidades en la Universidad Nacional del Comahue. Investigador Categoría 5

sujeto agrario vulnerable en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

En efecto, al expedirse sobre el modo de cumplir la obligación del Estado argentino respecto a la entrega del título de propiedad y la posesión libre de ocupantes a la comunidad indígena reclamante, y tratándose de predios en donde existían pobladores criollos afincados, sostuvo la CorteIDH que el Estado debía concretar acciones para el traslado de la población criolla fuera del territorio indígena, pero que en dicha tarea debía cumplir determinadas pautas, como medio para garantizar los derechos de los pobladores criollos.

Esas pautas, según la sentencia, eran las siguientes:

a) El Estado debía promover procedimientos tendientes al traslado voluntario de la población criolla, procurando evitar desalojos compulsivos. Por ello, durante los primeros tres años contados a partir de la notificación de la sentencia, las autoridades estatales nacionales o provinciales, ya sean judiciales, administrativas o de cualquier índole, no podrían ejecutar acciones de desalojo forzoso o compulsivo de pobladores criollos;

b) El Estado debería poner a disposición de los pobladores criollos procesos de mediación o arbitrales para determinar las condiciones del traslado; y en caso de que las partes afectadas no acudieran a los mismos, el Estado podría instar la vía jurisdiccional. En dichas vías, no podría cuestionarse el derecho de propiedad comunitaria indígena reconocido en la sentencia de la CorteIDH y,

en el Programa de Incentivos a docentes investigadores de Universidades Nacionales. Actualmente es Director del Proyecto de Investigación “El derecho real de dominio en función ambiental: de las limitaciones administrativas a la propiedad al ordenamiento ambiental del territorio”, dependiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue” e integrante del proyecto de investigación “Relevancia de los Servicios Ecosistémicos como reguladores del Cambio Climático y Biodiversidad” DECYT-UBA, Código DCT 2014, dirigido por Leila DEVIA. Asimismo es Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue para el período 2022-2026. juan.fernandez@fade.uncoma.edu.ar.

consecuentemente, tampoco la procedencia del traslado fuera del territorio indígena. Las autoridades que eventualmente resuelvan en tales procesos no podrían adoptar decisiones que impidan el cumplimiento de esa sentencia.

c) Debía posibilitarse a los pobladores criollos de modo efectivo el reasentamiento o acceso a tierras productivas con adecuada infraestructura predial (inclusive implantación de pasturas y acceso a agua para producción y consumo suficientes, así como instalación de alambrados necesarios) y, en su caso, asistencia técnica y capacitación para la realización de actividades productivas.

Como se observa, la Corte IDH, aun resolviendo en un caso relativo a incumplimientos estatales respecto a derechos de las comunidades indígenas, enfatizó la existencia de otro colectivo vulnerable cuyos derechos podrían ser afectados al atender la situación de las reclamantes, y ordenó considerar también tales derechos, enunciando entre ellos el reasentamiento o acceso a tierras productivas con adecuada infraestructura predial, y asistencia técnica y capacitación.

La pregunta que inmediatamente surge es cuáles son los derechos de los pobladores criollos que la CorteIDH sostiene que deben garantizarse y cuál es su fuente jurídica.

En este sentido, en una nota a pie de página de la sentencia (Nota 323), al indicar que debían evitarse los desalojos compulsivos de las poblaciones criollas vulnerables, sostuvo la CorteIDH que algunos de los deberes estatales respecto a las mismas se encontraban en los señalamientos del Comité DESC, que —en la Observación General N° 7 sobre “El derecho a una vivienda adecuada”—, estableció que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos; y que cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte debería adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

Además, como fuente jurídica de los derechos reconocidos a los pobladores criollos vulnerables, la sentencia mencionó también a la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, adoptada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018 (A/RES/73/165). Aclaró que hacía alusión a la misma sólo como una referencia complementaria que, en línea con los señalamientos de Argentina sobre la vulnerabilidad de la población criolla, muestra la pertinencia de tener en cuenta la situación particular de dicha población a fin de resguardar sus derechos; pero al mismo tiempo recordó que la Declaración sobre derechos de los campesinos expresa que las normas y principios internacionales de derechos humanos deben interpretarse y aplicarse de forma coherente con la necesidad de que se proteja mejor los derechos de los campesinos. Y por ello concluyó en que la Argentina debe actuar en la ejecución de la sentencia de 6 de febrero de 2020, observando los derechos de la población criolla (parágrafo 135 y sgtes).

Al resolver de este modo la Corte IDH ya comenzó a esbozar un método para vehicular los procesos estatales en donde se encuentren afectados derechos de los sujetos agrarios vulnerables.

En efecto, al indicar que los mismos deben ser protegidos por el sistema interamericano de derechos humanos, y al recurrir al contenido de las observaciones del Comité DESC y de la Declaración de los derechos de los campesinos para definir las obligaciones estatales en relación a la protección de los pobladores criollos vulnerables, la Corte IDH ha indicado que la totalidad de la organización y procedimientos ya establecidos para proteger el orden público internacional de derechos humanos resulta aplicable a la situación de los sujetos agrarios en situación de vulnerabilidad, de modo tal que el Estado debe respetar y garantizar sus derechos, y los habitantes también deben hacerlo en virtud del efecto horizontal de los derechos fundamentales.

Se trata, en síntesis, de la continuación del método que ya ha venido utilizando la Corte IDH para garantizar derechos en hipótesis que no surgían expresamente definidas en el Pacto de San Jose de

Costa Rica de 1969, que era el instrumento cuya aplicación originalmente le competía.

Así, para incorporar en el ámbito de protección del sistema interamericano de derechos humanos a los derechos de los pueblos indígenas, sostuvo en su momento la Corte IDH que al analizar los alcances del art. 21 de la Convención, el tribunal consideraba útil utilizar otros tratados internacionales distintos a la Convención Americana, tales como el convenio OIT 169, pues el corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), que deben tenerse en cuenta para definir el contenido actual de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo, conforme a un criterio de interpretación dinámico o evolutivo.

Indicó la Corte IDH que debía tenerse en cuenta, además, que en virtud del art. 29.b de la Convención ninguna disposición de ésta puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; por lo que, sosteniendo que el corpus iuris de derecho internacional de derechos humanos estaba compuesto no solo por el Pacto de San Jose de Costa Rica, sino también por otros instrumentos internacionales, de diverso efecto jurídico, incluyendo las declaraciones, comenzó a desarrollar su jurisprudencia relativa a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Caso “Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay”, sent. del 17/6/2005, párrs. 127 a 130, entre otros numerosos en el mismo sentido).

Este desarrollo llevó a que a la fecha la fuente jurídica más relevante en materia indígena no sean normas estatales nacionales, ni jurisprudencia estatal desarrolladora de dichas normas, sino el mismo Convenio 169 OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH que lo desarrolló.

Lo mismo ha ocurrido en materia de derechos ambientales, pues en la Opinión Consultiva 23/17, luego de sostener que como consecuencia de la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos actualmente múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, incluido el sistema interamericano de derechos humanos, estableció que, en la determinación de las obligaciones estatales que garanticen los derechos ambientales, la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional, los que como parte del corpus iuris internacional contribuyen en forma decisiva a determinar el contenido actual de los derechos humanos fundamentales. (Opinión Consultiva 23/17, 15 de noviembre de 2017, párrafo 55 y sgtes)

Como se observa, la Corte IDH ha recurrido al corpus iuris del derecho ambiental internacional, gran parte del cual está conformado por declaraciones constitutivas de “soft law”, para determinar el contenido del orden público internacional de derechos humanos en materia ambiental.

El mismo temperamento, según entendemos, estaría siguiendo la Corte IDH al recurrir a la Declaración de los campesinos para determinar el contenido actual de los derechos humanos relativos a sujetos agrarios vulnerables.

Llegados a este punto, lo que se debe determinar es cuál sería ese contenido del orden público internacional de derechos de los sujetos agrarios vulnerables que los Estados deben respetar y garantizar, y particularmente cuáles son los sujetos agrarios vulnerables protegidos por este ordenamiento.

A estarse a la Declaración de los campesinos, fuente a la cual la Corte IDH recurrió como referencia complementaria, en prieta síntesis deberíamos tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. El sujeto agrario protegido es el “campesino”, definido como toda persona que se dedique o pretenda dedicarse a la producción

agraria en pequeña escala para subsistir o comerciar, o que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusividad, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar o a otras formas no monetarias de organización del trabajo.

Además de esa figura, la declaración se aplica a:

— toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza, la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas

— los pueblos indígenas, y las comunidades locales que trabajan la tierra, incluidas las trashumantes

— los trabajadores asalariados

2. Constituye un derecho de los sujetos agrarios vulnerables que los Estados, antes de aprobar o aplicar leyes, o adoptar otros procesos de decisión que puedan afectarlos, celebren consultas previas con ellos. En íntima relación con este derecho procedimental, se establece que los sujetos agrarios vulnerables tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo, de modo tal que podría considerarse violatoria de sus derechos fundamentales la pretensión estatal de establecer en forma unilateral los programas de desarrollo en zonas habitadas por sujetos agrarios vulnerables

3. Los sujetos agrarios vulnerables tienen derecho a acceder a los recursos naturales presentes en su comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, a utilizarlos de manera sostenible, y también a participar en la gestión de esos recursos.

4. Los Estados deben adoptar medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos u otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente solo sea autorizada si:

— se ha realizado una evaluación del impacto socioambiental;

— se han celebrado consultas de buena fe con los pobladores campesinos

— se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos u otras personas que trabajan en las zonas rurales.

5. Los sujetos agrarios vulnerables tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesqueras, los pastos, los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, y tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad.

A tal fin los Estados deberán adoptar medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes.

6. Los sujetos agrarios vulnerables que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente de su tierra tienen derecho, individual o colectivamente, a regresar a la misma, a acceder de nuevo a los recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas, si ello es posible, o a recibir una indemnización justa, cuando su regreso no sea posible.

En conclusión, entonces, habida cuenta de que ya el sistema interamericano de derechos humanos ha comenzado a delinear los contornos de un orden público internacional de protección a los sujetos agrarios vulnerables, tanto los Estados, como los operadores jurídicos y los propios habitantes, deberán mantenerse atentos respecto a la definición del perfil del sujeto protegido por dicho ordenamiento y del contenido de los derechos humanos que le asisten.

DERECHO LABORAL AGRARIO

VIVIENDA DEL TRABAJADOR AGRARIO. REGULACIÓN. RESTITUCIÓN Y DESALOJO

CARLOS EMILIANO ÁLVAREZ²⁴⁶

1. INTRODUCCIÓN

En la actividad agraria, por las particularidades en las que se desarrolla, es habitual que se le otorgue al trabajador una vivienda para el alojamiento personal y eventualmente de su grupo familiar durante el contrato laboral.

Esto ha ocurrido desde los orígenes de nuestro país y fruto de ello es que ha existido normativa legal que regula la misma.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución normativa en cuanto a las condiciones que debe reunir.

²⁴⁶ Abogado representante Colegio Abogados y Procuradores de La Pampa. Ayudante de Primera Interino con Dedicación Simple Asignatura “Derecho del Trabajo y la Seguridad Social” de la carrera de Abogacía, Facultada Ciencias Económicas y Jurídicas UNLP.

Finalmente el procedimiento para solicitar la restitución al término de la relación laboral.

2. VIVIENDA RURAL

En primer lugar debemos tener presente que el empleador en virtud de la naturaleza de la explotación rural, el lugar, la distancia o cualquier otra circunstancia particular, le otorga al trabajador una vivienda para su alojamiento personal, como también del grupo familiar.

El trabajador tiene el derecho al uso hasta la finalización de la relación laboral.

3. LEGISLACIÓN

Si buscamos antecedentes regulatorios sobre este tema, podemos encontrarlos en los códigos rurales.

El Código Rural de Santa Fe, (Ley 1108), de 1901, en el art. 101 indicaba: *“salvo mutuos acuerdos en contrario, el peón residirá en la casa principal del patrón, o en sus puestos y pertenencias, según esto lo disponga.*

En esa época los trabajadores, al igual que los patrones vivían en la misma casa, las que eran de abobe y el hacinamiento era lo más normal.

No existía una normativa sobre la vivienda rural, quedando a criterio del empleador las condiciones de la misma.

Luego podemos mencionar el Decreto-Ley 28.160/44, que fue ratificado por la Ley 12.921, (21/12/1946) que vino a establecer ciertas condiciones que debía tener la vivienda del trabajador rural.

Podemos mencionar en tal sentido lo que indicaba el art. 11°: *“El alojamiento deberá satisfacer condiciones mínimas de abrigo, aireación, luz natural y de espacio equivalente a quince metros cúbicos por persona; contará asimismo, con muebles individuales para el reposo y comodidades para la higiene personal completa, con arreglo a las condiciones ambientales y posibilidades y naturaleza de la explotación”.*

Si bien establecía requisitos, que quedaban a consideración del empleador, ya que quedaba condicionado al ámbito y posibilidades de la naturaleza, con lo cual con esta última manifestación, era factible apelar a ello, para poder evitar un cumplimiento efectivo de la manda legal.

También estableció en su art. 13º: *“Los sitios que se destinen a comedor o esparcimiento del personal deberán contar con las mesas, asientos y utensilios indispensables en proporción al número de peones. La luz de dicho local deberá ser adecuada para la lectura y permanecerá encendida hasta una hora después de terminada la cena”*.

Esta normativa, empieza a delinear obligaciones a cargo del empleador y que regula la separación de la casa del lugar de cría de animales y almacenamiento de semillas.

Pero la primera normativa sistemática que estableció fuerte reglamentación de la vivienda fue la ley 22.248, en el art. 93 establecía como requisitos mínimos: a) Condiciones de seguridad, higiene, abrigo y luz natural. b) Ambientes de tamaño adecuado y de acuerdo a la composición del núcleo familiar, con separación de ellos para los hijos de distintos sexos mayores de doce (12) años. c) Cocina-comedor. d) Baños individuales o colectivos dotados de los elementos para atender las necesidades del personal y su familia. e) Separación completa de los lugares de crianza, guarda o acceso de animales y de aquellos en que se almacenaren productos de cualquier especie.

Si vemos la redacción de esta ley, en relación a su antecesora, ya no existe el condicionamiento de la naturaleza o cualquier otra excepción, sino que todas las viviendas rurales deben tener dichas condiciones.

Siguiendo con el análisis de la ley 22.248 es de remarcar el art. 99, que establece la obligación del empleador de suministrar *“agua potable en cantidad suficiente, en las viviendas y lugares de trabajo. El establecimiento agrario dispondrá como mínimo de una unidad sanitaria compuesta de inodoro, lavamanos y ducha. Los lavamanos y duchas serán provistos de agua potable, suministrándose jabón en cantidad suficiente para la completa higienización personal.”*

Esta ley resultó un avance importante y luego fué acompañado por el Decreto 617/97, que reglamentó las condiciones de higiene y seguridad para la actividad agraria.

En particular sobre el tema ratificó la obligación de que el empleador provea a los trabajadores del agua potable mientras trabajen y si se le provee de una vivienda, establece la obligación del trabajador de mantenerla limpia y a cargo del empleador el mantenerla libre de malezas y *“se encuentren controladas las fuentes de riesgos eléctricos, y de incendios, así como la posibilidad de derrumbes”* (art. 5).

En esta evolución de deberes para el empleador, podemos destacar la Resolución de la Comisión Nacional de Trabajo Rural N° 11/11 (11/04/2011) que habla de todas las condiciones que debe reunir la vivienda cuando sea para trabajadores que se desempeñen en tareas de carácter cíclico, estacional, temporario y no permanente.

Estableciendo obligaciones en cuanto al alojamiento, servicios sanitarios, energía eléctrica mientras cumplen sus tareas y que fueron antecedentes de las nuevas normativas.

Por su parte la ley 26.727, en esa misma línea, trajo mejoras cualitativas y cuantitativas en cuanto a las condiciones que debe reunir la vivienda, para los trabajadores permanentes de prestación continua.

Estableció que debe ser: *“digna construida con materiales adecuados de standard, confort, habitabilidad, sujeta a condiciones de seguridad e higiene. Ambientes en orden al número de integrantes que habiten la vivienda, y en caso de establecerse allí la familia del trabajador, separación de ambientes y habitaciones para los hijos de distintos sexos mayores de 8 años.*

La ley prevé también que la vivienda deberá contar con una cocina-comedor; dormitorios, en función de la cantidad de personas que la habiten; baño para cada grupo familiar, dotado de todos los elementos para atender las necesidades de higiene básica de la familia y que deberá como mínimo contener: inodoro, bidet, ducha y lavabo.

También reglamenta las condiciones que debe reunir las inmediaciones de la misma, que debe haber una separación completa de los lugares de crianza, guarda o acceso de animales, y de aquellos en

que se almacenaren productos de cualquier especie, con la vivienda de los trabajadores y su familia.

Es claro que ha existido una evolución en las condiciones que debe reunir la vivienda, adaptándose a las circunstancias de vida actuales, en el convencimiento de la necesidad de que la misma sea un lugar confortable, sano y en condiciones para el cumplimiento a diario de sus obligaciones laborales.

El trabajador durante la relación laboral tiene derecho a la utilización de la vivienda, libre de intromisiones y molestias por parte del empleador, debiendo ser restituida al momento de la finalización de la misma.

4. RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA

En caso de extinguida la relación laboral, la ley 22.248, y su Decreto Reglamentario 563/1981, autorizaban al patrón del establecimiento en el caso de que el trabajador no dejase la vivienda que ocupaba, en el plazo de quince días de extinguida la relación laboral, a requerir directamente el auxilio policial.

En la actualidad la restitución de la vivienda ésta prevista y resuelta en el Decreto N° 301/13, reglamentario de la ley 26.727.

El plazo se ha extendido a treinta (30) días, desde la notificación fehaciente realizada por el empleador a restituirla y da la posibilidad a reducir ese plazo a solo 15 días.

Para que ello pueda realizarse, deberá entregar al trabajador y su familia, en el caso que habitaran con él y hasta que se cumpla el plazo de 30 días una vivienda de similares características a las que tenía en el predio rural. (art. 9).

Pero el art. 10 del Decreto 301/13 estableció requisitos para que prospere la petición de desalojo: “...*el empleador, previo a la comunicación referida en el artículo anterior requiriendo el desalojo de la vivienda, deberá poner a disposición y satisfacer antes de operarse su desocupación*

los importes adeudados la trabajador por la relación laboral, como también los correspondientes a las obligaciones relativas a la seguridad social"

La ley establece una condición adicional para que comience el plazo para peticionar la entrega y eventual desalojo y es que en forma previa, deberá poner a disposición y abonar los importes adeudados y los depósitos correspondientes a la seguridad social.

Ambas cosas deben realizarse, para recién poder enviar la misiva intimando a la devolución prevista en el art. 9.

Por lo que desde mi opinión, para evitar cualquier entorpecimiento del proceso posterior de desalojo, el empleador debería en primer lugar enviar una misiva dando por terminada la relación laboral y proceder a depositar en la cuenta bancaria del trabajador lo adeudado, para recién luego realizar la intimación a restituir la vivienda, para finalmente transcurrido el plazo de 30 días poder peticionar judicialmente el desalojo.

No sería de ningún valor una intimación a la restitución en el mismo momento de la terminación de la relación laboral.

Esto toda vez que si no se realiza en forma las intimaciones y se pretende el desalojo, el trabajador: *"... podrá incluir en las acciones que correspondan para la satisfacción de dichos importes, el reclamo de los daños y perjuicios que sufriera cono motivo o en ocasión del desalojo si es que el mismo llegara a concretarse sin observar las obligaciones a su cargo. (art. 10).*

Y llevaría a que se amplíe el reclamo posterior del trabajador por los daños y perjuicios por el desalojo ilegal que se pretendiera llevarse a cabo.

También podría hasta resistirlo jurídicamente, en el correspondiente desalojo que pretenda iniciar el empleador ante los Juzgados con competencia, según cada jurisdicción.

Por ello, es aconsejable, realizar esta doble intimación, previo pago, depósito de lo adeudado o consignación judicial, ya que si el trabajador no se retira, se deberá proceder a iniciar una acción de desalojo.

Sería conveniente también al iniciar la acción de desalojo, otor-

gar caución suficiente para el caso de un eventual reclamo judicial del trabajador²⁴⁷.

Ello sin perjuicio de los requisitos procesales que pudieran existir en cada provincia.

5. CONCLUSIÓN

Es de resaltar la preocupación de la normativa laboral por la mejora constante en las condiciones que debe reunir la vivienda que se le entrega al trabajador en virtud de la relación laboral.

Pero esto no solo debe estar impulsado desde el estado, sino también de los propios empleadores rurales, ya que el hecho de que la vivienda tenga las mayores comodidades y sobre todo conectividad, va a llevar a la posibilidad de contratar mejores recursos humanos.

Además el cumplimiento de la normativa legal al momento de tener un trabajador que habiendo terminado el contrato de trabajo no quiera restituir la vivienda otorgada, llevará a evitar dilaciones innecesarias en un eventual proceso judicial.

²⁴⁷ Primera Cámara del Trabajo, de la Primera Circunscripción Judicial de Mendoza, en autos N° 150.381 – Agropecuaria Los Talas SRL c/Gómez, Omar Fabián p/Desalojo”.

RIESGOS Y TRABAJO RURAL. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRABAJO AGRARIO EN NUESTRO PAÍS

LAURA POLETTI²⁴⁸ Y ESTEBAN MÁRQUEZ²⁴⁹

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, los y las trabajadoras rurales se han encontrado por mucho tiempo excluidos de los logros y beneficios que trabajadores del eje urbano iban adquiriendo. Recordemos que al regularse el trabajo comercial e industrial (Ley 11.729), se excluye a trabajadores rurales.

El primer antecedente es 1942 con la ley 12.789, Estatuto de los Conchabadores, que estableció disposiciones en las labores agríco-

²⁴⁸ Abogada, Notaria y Mediadora. Especialista en Derecho Laboral, Contractual y Empresas Familiares. Legal Project Manager Certificada y miembro del Instituto de Derecho Agrario en Col. Abog. Rafaela.

²⁴⁹ Abogado. Delegado Coordinador (Delegación Rafaela) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.

las, ganaderas y mineras (abarcando una categoría especial de trabajadores, que se denominaron braceros para tareas agrícolas, ganaderas, mineras, forestales; que realizaban trabajos en forma temporal). No comprendía los trabajadores de cosecha y tampoco a los permanentes y eran contratados con la participación del Departamento de Trabajo.

El 17 de octubre de 1944 nace el Estatuto del Peón de Campo, Decreto Ley 28169/44, que abarcaba a los trabajadores permanentes; siendo el disparador para una mayor influencia y fuerza a la luz legislativa. Definía las tareas rurales como aquellas que “aunque participen de características comerciales o industriales propiamente dichas, utilicen obreros del campo o se desarrollen en los medios rurales, montañas, bosques o ríos”.

Su decreto reglamentario clarificó el concepto, incluyendo numeración: a) Los obreros que trabajaban permanentemente en los establecimientos de campo, tales como carpinteros, herreros, albañiles, pintores, b) los cocineros de peones, dispenseros, panaderos, carniceros y ayudantes que se encuentren en iguales condiciones, c) los quinteros y jardineros que realicen en forma permanente y como tarea principal labores de índole rural, d) los peones de tambo, e) los capataces y encargados, y f) demás trabajadores que se desempeñen en forma continuada o en tareas de carácter permanente en establecimientos agrícolas, ganaderos o forestales.

Luego para los denominados trabajadores rurales “golondrina” o “temporarios” la ley 13.020 en 1947 reglamentaba el trabajo de cosecha teniendo en consideración las zonas ecológicas y económicas.

Todo este sistema se vio derogado por el art. 4 del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, ley 22.248 en 1980, texto cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de vida del trabajador rural y su familia, conteniendo disposiciones eran de Orden Público.

Cabe señalar que entre el 20 de septiembre de 1974 fecha en que comienza a regir la LCT (20.744) y el 27 de julio de 1980 en que comenzó a regir el Régimen Nacional del Trabajo Agrario (ley 22.248) se aplicaba aquella en cuanto fuere más favorable, además de compatible.

En el año 1999 se crea el RENATRE: que organiza el Registro Nacional de los Trabajadores Rurales y Empleadores y establece la obligatoriedad de la libreta del trabajador rural. Y allí es donde toma fuerza la responsabilidad por las obligaciones laborales y previsionales.

Finalmente llegamos a nuestro régimen actual y vigente, en diciembre de 2011 con la Ley N° 26.727. Contamos entonces con una ley especial y la aplicación subsidiaria del régimen general de la ley 20.744 LCT. En relación al Registro de trabajadores, se ha disuelto el RENATRE y creado el RENATEA, el que fue reorganizado; creado como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, y se ha reestablecido el RENATRE como ente de derecho público no estatal, (ley 25.191, en concordancia con el fallo de CSJN en autos: “Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores C/Poder Ejecutivo Nacional y otros S/acción de amparo”, que declaró la inconstitucionalidad de parte de la reforma introducida por la ley N° 26.727).

En relación a los beneficios que se fueron conquistando en el ámbito legislativo agrario y de política legal laboral y accidentes, detalle no menor es que: el trabajador rural se hallaba inexplicablemente excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo 9688, hasta que en 1940 por la ley 12.631, fueron incluidos. Esto nos llevaba a la situación de que, si un peón de campo se accidentaba o se enfermaba, no tenía cobertura, ni derecho a licencias por enfermedad o accidente, ni a percibir sumas de dinero durante su convalecencia.

De allí se desprende que nuestros trabajadores rurales carecieron hasta la mitad del siglo XX, de instrumentos legales que fijaran condiciones mínimas en aspectos como el remunerativo, la vivienda, la protección contra trato discriminatorio, su sindicalización, etc.

¿Qué camino nos queda ahora por recorrer?, ¿cómo tomar con la seriedad del caso la prevención y capacitación, tanto del sector empleador y trabajador, a efectos de compatibilizar los regímenes vigentes y lograr que uno de los sectores más importantes a los fines productivos de nuestra Argentina, sostenga los beneficios alcanzados

y logre aun mejor crecimiento sostenido, con base en normas y aplicación de las mismas en un sentido que nos contribuya a crear valor?

2. EL RÉGIMEN DEL TRABAJO AGRARIO, LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO Y LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ACCIDENTES. COMPATIBILIDAD

El Art. 2 de la Ley 26.727 dispone: “Fuentes de Regulación”. El contrato de trabajo agrario y la relación emergente del mismo se regirán: a) Por la presente ley y las normas que en consecuencia se dictaren. b) Por la ley de Contrato de trabajo 20.744 (TO 1976), sus modificatorias y/o complementarias, la que será de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga al régimen jurídico específico establecido en la presente ley. c) Por los convenios colectivos y acuerdos colectivos, celebrados de conformidad con lo previsto por las leyes 14.250 y 23.546, y los laudos con fuerza de tales. d) Por las resoluciones de la Comisión Nacional de Trabajo Rural aún vigentes. e) Por la voluntad de las partes; y f) Por los usos y costumbres.

La Ley de contrato de Trabajo por su parte, en el Art. 1 dispone: Fuentes de regulación. El contrato de trabajo y la relación de trabajo se rige: a) Por esta ley. b) Por las leyes y estatutos profesionales. c) Por las convenciones colectivas o laudos con fuerza de tales. d) Por la voluntad de las partes. e) Por los usos y costumbres.

Y en el art. 2 regula su ámbito de aplicación: La vigencia de esta ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta.

Luego nos deja en claro a que no resultan aplicables las disposiciones de esta ley: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo. b) Al personal de casas particulares. c) A los trabajadores agrarios, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de

aplicación supletoria en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del Régimen de Trabajo Agrario. (Inciso sustituido por art. 104 de la Ley N°26.727 B.O.28/12/2011) (Artículo sustituido por art. 3° de la Ley N° 22.248 B.O. 18/7/1980).

La Ley 26727 (B.O 28/12/2011), en su Capítulo VII da tratamiento a las cuestiones atinentes a la Salud y Seguridad en el Trabajo. En este interín, la norma plantea tres lineamientos básicos: a) condiciones de trabajo, b) obligaciones del empleador y c) derechos del trabajador.

Así, establece expresamente como obligación del empleador el hacer observar las pausas y limitaciones a la jornada laboral. Esta incorporación pretendió reforzar el cambio de paradigma de una jornada de trabajo de “sol a sol” conforme posibilitaba la Ley 22248 obligando únicamente una determinada extensión horaria de diez (10) horas de descanso entre jornada y jornada, a una jornada acotada y acorde a las pautas de la Ley 11544 que ya había pretendido establecerse con el dictado de la Res. CNTA 71/08.

Fuera de esta particularidad, el capítulo, coherente con la aplicación supletoria de las normas de la Ley 20744 –y en particular el actual art. 75 sobre el Deber de Seguridad-, establece en cabeza del empleador una serie de obligaciones vinculadas a la faz preventiva (adopción de medidas técnicas adecuadas que garanticen la integridad psicofísica del trabajador, cumplimiento de la normativa vigente sobre Salud y Seguridad en el trabajo, entrega de EPP y ropa de trabajo, capacitación adecuada, etc).

Por su parte, incorpora —más allá de la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Contrato de Trabajo en lo que resulte compatible— de manera expresa el derecho del trabajador a rehusar tareas en determinadas circunstancias —sin pérdida de su derecho al haber— si el trabajo le fuera exigido y exista peligro inminente de daño o se hubiera configurado el incumplimiento de la obligación mediante constitución en mora o si, habiendo el organismo competente declarado la insalubridad del lugar, el empleador no realizara los trabajos o no proporcionara los elementos que dicha autoridad

establezca. Cuestión ésta vinculada también —en su faz procesal— a las acciones establecidas en los arts. 1711 y sgtes del CCyC.

Por su parte, así como la Ley 22.248 remitía —en la faz reparatoria— a la aplicabilidad del régimen de la Ley 9688 y/o las que le sucedieran en lo futuro, ya a partir de la sanción de la Ley 24557 y en virtud de dicha remisión, la misma resultó aplicable aún durante el período de vigencia de esta última y la Ley 22248.

En definitiva, fuera de la incorporación en la Ley 26.727 de un capítulo atinente a la Salud y Seguridad en el Trabajo, resultan de aplicación las normas específicas vinculadas a las condiciones de labor conforme la Ley Nacional sobre Higiene y Seguridad 19.587/1971 (B.O. 28/04/1972) y las que a posteriori de la sanción de la Ley 24.557 reglamentaron la misma y complementaron las disposiciones que en ejercicio de la potestad reglamentaria como autoridad de aplicación dictara la SRT y el P.E.N. (conforme art 49 Ley 26727)

Así, se encuentran vigentes para el Agro los Decretos 351/79 reglamentario de higiene y seguridad, 334/96 y 491/97 reglamentarios de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo (B.O. 04/10/1995), Decreto 617/97 reglamentario de higiene y seguridad para el agro, Decreto 1278/00 modificatorio de la Ley de Riesgos del Trabajo, y el Decreto 410/01 complementario del Decreto 1278/00. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo ha dictado la Resolución 1338/96 sobre servicio de higiene y seguridad, Resolución 43/97 sobre exámenes médicos, Resolución 320/99 de claves de alta temprana sobre exámenes médicos, Resolución 700/00 sobre el régimen de trabajo seguro para todos, Resolución 77/98 sobre afiliaciones en el Agro y Res. 490/03 sobre relevamiento de agentes de riesgo (exposición a riesgo químico). Por su parte el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación dictó la Resolución 295/03 que especifica técnicas sobre ergonomía y levantamiento manual de cargas, modificando el Decreto 351/79[5].

Por último, la Provincia de Santa Fe ha emitido las Resoluciones MTEYSS 75/2011 y 608/11 por la cual se establecen las Condiciones Mínimas de Trabajo Decente en los campamentos rurales de la Provincia de Santa Fe y para los trabajadores temporarios de Campamentos

Rurales destinados al proceso productivos de semillas en el mismo ámbito territorial respectivamente.

3. REFLEXIONES FINALES

Remontar a los antecedentes históricos y atravesar la línea del tiempo, nos ayuda a pensar hemos llegado hoy, y aun así queda un largo camino para recorrer, pues si bien los principios generales del Derecho del Trabajo resultan aplicables, el Trabajo Agrario posee particularidades que nos invitan a la adopción de principios y normas propios del Derecho Agrario, a fin de equilibrar el incremento racional de la producción y el bienestar de los trabajadores del sector.

Es imperioso pensar de manera integral el tema por lo especial de las tareas, los riesgos que se presentan y en especial las características de la vivienda, punto no menor en trascendencia. Todo ello, en consonancia con el régimen de Prevención de Enfermedades y Accidentes, las condiciones dignas y el rol preponderante que tiene la política legislativa y los organismos de aplicación en el tema, nos demanda que lo coloquemos en la agenda.

La tecnología, los avances en el sector agropecuario necesitan además, que desde la perspectiva legal laboral acompañemos como operadores del derecho, tanto el crecimiento como la sostenibilidad y sustentabilidad de la fuerza laboral.

En relación a accidentes de trabajo, la continuidad de la labor preventiva por parte de los empleadores y el adecuado (y fidedigno) flujo de información respecto de los riesgos existentes en cada establecimiento y su siniestralidad sigue siendo el norte a seguir procurando brindar un adecuado tratamiento y prestaciones médicas a cada contingencia, cuestión esta que debe ser complementada con un adecuado, eficiente y ágil procedimiento ante las Comisiones Médicas. Respecto de las enfermedades profesionales, la elección del sistema de listado cerrado —sin perjuicio de la posibilidad de la apertura en el caso concreto conforme Dec. 1278/00— según Dec.

658/96 ha generado un grado de litigiosidad superior al deseado que en ocasiones ha puesto en jaque al sistema en su totalidad, no solo respecto de las enfermedades profesionales que atañen a las labores de los trabajadores rurales.

Quizás la aprobación de la nueva Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de OIT emitida en la 110ª Conferencia del Organismo realizada entre el 27/05 y el 11/06/2022 y la incorporación del principio del “entorno de trabajo seguro y saludable” como quinto derecho fundamental sean el puntapié para analizar seriamente la inconventionalidad del art. 6 de la Ley 24557 respecto del convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por la Ley 26693 junto con el Protocolo de 2002 en lo atinente a la definición de enfermedad profesional a los fines de determinar los alcances de la responsabilidad sistémica.

RÉGIMEN PREVISIONAL DIFERENCIAL DE LOS TRABAJADORES RURALES. RÉGIMEN GENERAL

MARÍA DEL VALLE VÉLIZ²⁵⁰

1. INTRODUCCIÓN

Con la sanción de la Nueva Ley de Trabajo Agrario N° 26.727²⁵¹, en el Título XII “Del Régimen de la Seguridad Social” en su art. 78 se estableció el nuevo régimen previsional de los trabajadores rurales en nuestro país. Esta ley crea el Régimen Previsional Diferencial de los Trabajadores Rurales.²⁵²

Este régimen previsional diferencial, lo determina una ley de

²⁵⁰ Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

²⁵¹ *Régimen del Trabajo Agrario Ley 26727* 2ª ed. corregida y ampliada. Nova Tesis, 2016.

²⁵² *Manual de Derecho Agrario*. Nova Tesis, 2021, pág. 424

congreso, que es a quien corresponde determinar que estos trabajadores prestan servicios en tareas penosas, riesgosas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuro. Y son estas labores o tareas que desarrollan las que dan lugar al régimen previsional diferencial.

Este régimen diferencial disminuye los *dos requisitos* necesarios para acceder a un beneficio de jubilación y/o previsional: la *edad* (en el sistema general hombres 65, mujeres 60; sistema diferencial agrario hombres y mujeres 57 años), y los *años de servicio con aportes* (sistema general 30 años, sistema especial 25 años).

Esta modificación determina un incremento en la contribución de la parte patronal, como lo expresa en el art. 80 de la ley de trabajo agrario, en un 2% más de la que fija la ley general 24.241, en su artículo 11. El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia será del once por ciento (11%), y la contribución a cargo de los empleadores del dieciséis por ciento (16%). Es decir que la parte patronal deberá contribuir al SUSS²⁵³ —Sistema Único de la Seguridad Social— con un dieciocho por ciento (18%).

La regla general del sistema previsional argentino, lo determinó la ley 24241, que estableció el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP, ley del año 1994. En esta ley se crearon dos regímenes, el de reparto (basado en el principio de solidaridad, el estado otorgaba los beneficios) y el de capitalización (basado en el ahorro individual, las personas aportaban a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones - AFJP).

Luego esta ley, fue modificada en noviembre de 2008 por la ley 26.425, que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA, que elimina el régimen de capitalización. Dejando solo el sistema de reparto, basado en el principio de solidaridad.

²⁵³ El Sistema Único de la Seguridad Social cuenta con cinco subsistemas: 1) Subsistema de Jubilaciones y Pensiones; 2) Subsistema del Seguro de Salud y Régimen de Obras Sociales; 3) Subsistema de Riesgos de Trabajo; 4) Subsistema de Asignaciones Familiares; 5) Subsistema Integral de Prestaciones por Desempleo.

2. LA CUESTIÓN GENERADA CON EL NUEVO RÉGIMEN

Al crear la ley 26.727 un nuevo régimen de seguridad social para los trabajadores agrarios, se establece un régimen diferencial previsional para los mismos. Y entra en vigencia el régimen de compatibilidades que establece el sistema general en el art. 34 de la ley 24.241. Surgieron un sinnúmero de consultas de trabajadores que veían la posibilidad de jubilarse pensando que podían seguir trabajando y de empleadores que querían continuar con los servicios de ese trabajador aunque estuviera jubilado, dada la ley de trabajo agraria anterior 22.248.

Estas pautas generales que enuncia el art. 34 como Régimen de compatibilidades, establece como regla general que los beneficiarios de prestaciones del Régimen Previsional Público, es decir los que ya se hayan jubilado, podrán reingresar a la actividad remunerada tanto en relación de dependencia como en carácter de autónomos.

Establece la ley general que ese jubilado que reingrese a la actividad laboral, tendrá que hacer los aportes que corresponda y estos ya no van a ingresar al sistema de Jubilaciones y Pensiones sino al sistema del Fondo Nacional de Empleo. Y la ley general también nos dice que esos nuevos aportes no darán derecho a reajuste o mejoras en las prestaciones originarias. Y los empleadores tendrán también que cumplir y comunicar a las distintas reparticiones la situación de contratar a un trabajador que se encuentra jubilado.

Con la ley de trabajo agraria anterior 22.248, el trabajador agrario, podía reingresar a la actividad porque era compatible, según el art. 34 de la ley 24.241, inc. 1, 2 y 3.

Esta pauta general de la ley previsional tiene dos excepciones que establece el mismo artículo 34 de la ley 24.241: La primera excepción²⁵⁴ es aquel beneficiario amparado por un régimen especial, es decir aquellos que hayan prestado servicios en tareas penosas, riesgosas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prema-

²⁵⁴ Art. 34 ley 24.241 inc. 4.

turo, *no podrán reingresar a la actividad* ejerciendo algunas de las tareas que hubieran dado origen al beneficio previsional. Y la ley general establece como sanción, que si así lo hiciere, se le suspenderá el pago de los haberes correspondientes al beneficio previsional otorgado.

La segunda excepción²⁵⁵ está dada por la *prestación del retiro por invalidez que es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia*.

El empleador tiene la obligación de hacer saber a la administración, la contratación de un personal que se encuentra cobrando un haber jubilatorio o previsional. Debe comunicar esa situación y cumplir con los aportes correspondientes. En caso de que no lo haga, la ley general establece una sanción al empleador, de hasta diez veces lo percibido en concepto de haberes previsionales²⁵⁶.

Esta disposición de la ley general previsional —Art. 34 de la ley 24.241— es lo que determina la diferencia entre la ley de trabajo agrario anterior, Ley 22.248 y la nueva ley de trabajo agrario, Ley 26.727.

3. CONCLUSIÓN

Al crear la nueva Ley de Trabajo Agrario un sistema previsional especial o diferencial para los trabajadores rurales y en virtud de la pauta general del art. 34 de la ley previsional argentina —ley general—, ese trabajador, no puede ser nuevamente contratado para ejercer alguna de las tareas que hubieran dado origen al beneficio previsional. Bajo sanción de suspensión del pago del beneficio jubilatorio o haber otorgado.

Queda claro que ese jubilado no va a poder ingresar a la actividad laboral ejerciendo alguna de las tareas que hubieran dado origen al beneficio previsional. La ley 26727, estableció que la actividad del trabajador agrario, tiene un nuevo régimen de seguridad social, creó

²⁵⁵ Art. 34 ley 24241 inc. 5.

²⁵⁶ Art. 34 ley 24.241 inc. 6.

un sistema previsional diferencial²⁵⁷, por ende sería incompatible. Y esa incompatibilidad surge del art. 34 de la ley general 24.241 de jubilaciones y pensiones.

²⁵⁷ Si hablamos dentro del sistema previsional tenemos que decir “sistema previsional diferencial”. Los regímenes especiales en el Derecho Previsional se los distingue en dos categorías: 1) Según la calidad de los trabajadores involucrados: a) Régimen de Minusválidos. b) Régimen de discapacitados. c) Régimen de no videntes. 2) Según las tareas desempeñadas por sus beneficiarios, como los guardaparques y el Régimen para los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación.

MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL TRABAJO AGRARIO

MARÍA ADRIANA VICTORIA²⁵⁸

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo es un derecho en sí mismo, pero a su vez es un canalizador y facilitador de otros derechos, ya que permite que los mismos se efectivicen a través de una actividad laboral. Constituye una parte inseparable e inherente a la dignidad humana.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²⁵⁹, los pobres rurales por lo general: no

²⁵⁸ Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Prof. Extraordinaria Emérita y Doctora Honoris Causa (Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina). Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Presidente del Consejo Científico del Comité Americano de Derecho Agrario. Presidente del Instituto Argentino de Derecho Agrario, Directora de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario (RIDA).

²⁵⁹ OIT. Blog La mirada de la OIT sobre el empleo rural: desafíos pendientes en América Latina. Opinión | 18 de noviembre de 2019, por Emilio KLEIN. <https://>

tienen cobertura de la seguridad social y sus empleos son informales, no ganan el salario mínimo, no tienen acceso a la capacitación y se emplean, bajo formas precarias de contratación, a través de intermediarios, en ausencia de sindicatos que defendieran sus derechos.

Cuando el trabajo agrario se encuentra regulado, y está registrado no solamente configura una fuente de obtención de los ingresos necesarios para la manutención y subsistencia personal y familiar, sino que se encuentra asociado al ejercicio de toda una serie de derechos.

En la mayoría de las sociedades modernas, el trabajo se ha configurado como el gran ordenador de la vida social, comunitaria y familiar. Es que a través de una actividad laboral, las personas acceden, por medio de un ingreso económico, a cierto nivel de bienestar. Pero, a su vez, es un espacio donde se evidencian y ponen de manifiesto estereotipos y prejuicios que pueden devenir en prácticas sociales discriminatorias y, eventualmente, constituir un obstáculo para el acceso, permanencia, mejora y retiro del mundo laboral.

Hay normativa supranacional que manifiesta la internacionalización de los derechos de los trabajadores. Así, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se entiende que los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC) tienen naturaleza obligatoria y no solamente programática. Por lo que resulta de importancia destacar la necesidad de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en las normativas que regulan el trabajo agrario, para el logro del “trabajo decente”.

Ello a través de diversos documentos internacionales —pactos, convenciones que revisten carácter obligatorio— como: el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

Asimismo, los Convenios de la Organización internacional del

trabajo (OIT), los que son tratados internacionales legalmente vinculantes para los Estados miembros que los ratifican.

Si bien el PIDESC alude a los trabajadores en general, por cierto es también de aplicación a los trabajadores rurales para los Estados firmantes del mismo, revistiendo carácter obligatorio.

Otros documentos operan como derecho blando o *“soft law”*, de carácter general como: la Conferencia internacional del trabajo (1944), la Carta de Naciones Unidas (1945), la Declaración de Derechos Humanos (1948), la Agenda 21 (1992), la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia Internacional del Trabajo (2008), las Recomendaciones de la OIT, la Agenda 2030 (2015), o bien particular, es decir para la agricultura, como las Directrices de Kuala Lumpur (2010).

Asimismo se rescata el aporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

No se puede olvidar los principios del derecho laboral, fundamentalmente: el protectorio, trato igual y no discriminación, los que operan como líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones y el principio *“pro homine”*, en tanto habrá de estarse siempre a la interpretación que resulte más favorable al individuo en caso de disposiciones que le reconozcan o acuerden derechos, dándose prevalencia a la norma que signifique la menor restricción a los derechos humanos en caso de convenciones que impongan restricciones o limitaciones. Ello complementado con un enfoque de *“diversidad de género”*, apoyando la *“transversalización”* de dichos temas, ya que defender la diversidad es también defender los derechos humanos, pues el respeto por la diversidad es inseparable del respeto por la dignidad de las personas.

El objetivo de este trabajo consiste en señalar cuáles son los estándares internacionales de derechos humanos, imprescindibles en la normativa que regula el trabajo agrícola.

2. EXIGENCIAS DE LOS DERECHOS HUMANOS AL TRABAJO AGRARIO

Veamos cómo la arquitectura supranacional sirve de base al entramado de diversos derechos humanos para el logro de un trabajo agrario digno.

En relación con los derechos de los cuales gozan las personas en el trabajo, se considera importante considerar las dos dimensiones: la individual (derechos de cada persona en particular) y la colectiva (agrupan personas, como es el caso de los sindicatos agrarios). Por razones de espacio no se desarrollará esta última dimensión.

Los derechos humanos de los trabajadores se encuentran explícitos en el PIDESC adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966. Dicho pacto consagra el derecho a un trabajo libremente escogido, estableciendo para los Estados partes: la obligación de adoptar medidas adecuadas para garantizar este derecho, orientadas a lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de las personas (art. 6). Asimismo destaca este Pacto que con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos DESC, tanto como de sus derechos civiles y políticos (Preámbulo).

FAO promueve el trabajo decente en el medio rural y con ello brinda una conceptualización que involucra diversos derechos humanos: económicos, sociales, culturales y ambientales.

Al hablar de “derechos humanos” se alude a los propios de cualquier ser humano, por el sólo hecho de ser tal y en cualquier sociedad de que se trate, de lo que se desprende la universalidad de la noción y su titularidad acotada a la persona física, sin distinción alguna.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reafirma el carácter universal, indivisible e interdependiente de todos

los derechos humanos. De este modo, los derechos civiles y políticos, así como los DESC son parte del plexo de derechos que deben interpretarse a la luz del principio de igualdad y no discriminación²⁶⁰.

En el PIDESC se afirma que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado (art. 5 pto. 2).

Asimismo en dicho Pacto se reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (art. 6 pto. 1).

3. DERECHOS INDIVIDUALES

Los trabajadores rurales tienen, entre otros, los siguientes derechos humanos:

3.1. DERECHO A LA DIGNIDAD

El trabajo es una parte inseparable e inherente a la dignidad humana.

La dignidad humana es el único valor absoluto y es el centro de creación de los derechos humanos. Todo el derecho internacional de los derechos humanos se estructura en torno a la tutela y pleno respeto de la dignidad humana.

La Carta de las Naciones Unidas, en su Preámbulo reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana. A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: Toda persona que trabaja tiene derecho

²⁶⁰ <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp>

a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegura, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (art. 23 pto. 3).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, señala: “el derecho al trabajo en condiciones dignas” (art. 14).

Asimismo esta Declaración, consagra que el derecho a la dignidad del trabajador agrario, en parte se hace efectiva, a partir de su derecho a recibir una remuneración en relación con su capacidad y destreza que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia” (art. 14).

El PIDESC también reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones laborales que le aseguren en especial: condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo evitar los efectos perniciosos de las tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, así como también, los derivados de ambientes insalubres o ruidosos, la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 13 pto. 1).

Es de destacar de la OIT el Convenio n° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso de 195). persona humana.

3.2. DERECHO A LA IGUALDAD

En la agricultura y el trabajo rural, las normas de género dictan los roles de las mujeres y los hombres. En algunas sociedades esto restringe la movilidad de las mujeres y su posibilidad de comprometerse a un trabajo productivo fuera del hogar. Estas normas varían de un sitio a otro, pero a menudo cambian muy lentamente²⁶¹.

²⁶¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_176250.pdf

El enfoque de género en la agricultura parte de la premisa de que la división del trabajo y las relaciones entre los hombres y mujeres no se construyen en función de sus características biológicas, sino que son un producto social que legitima relaciones de poder en determinadas direcciones y que como tal es histórico y transformable²⁶².

El principio protectorio del derecho laboral agrario se manifiesta en las normas que aluden al trato igual y no discriminación. La Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas. Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos ... (art. 1).

En el PIDESC, los Estados Partes se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los DESC enunciados en el mismo (art. 3). Además el PIDESC habla de Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad (art. 7 pto. c). Y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, establece que los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley (art. 15 pto. 1).

Esta Convención estipula en el art. 14 inc. e)... obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena.

Cabe destacar que el art. 14 de esta Convención es la única disposición de un tratado internacional de derechos humanos que se refiere específicamente a las mujeres rurales.

También está prevista la igualdad entre ambos sexos en el

²⁶² CAMPILLO, F. *Género y desarrollo: las mujeres del campo y la producción agrícola*, 1993, en : IICA. Marco conceptual para el análisis de género en la Agricultura 1 I. El enfoque conceptual. Centro de Desarrollo Sustentable - Universidad Católica de Temuco. Elaborado por el Proyecto Género, Mujer y Desarrollo, Programa III, IICA., 1993.

Tercer objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas: “promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”... y entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2000), se destaca el Objetivo 5 Igualdad de género.

3.3. DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

En el PIDESC, los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 2).

Agrega el PIDESC medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición (art. 10 pto. 3).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Mujer: “... los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley (art. 5).

El PIDESC prevé la Concesión de licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social a las madres que trabajen durante un período de tiempo razonable antes y después del parto (art. 10 pto. 2).

Cabe destacar el Convenio n° 3 de la OIT sobre protección a la maternidad y el n° 183 de 2000.

El PIDESC afirma: condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual (art. 7, a i).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece el derecho a: a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo (art. 11 inc. d).

Además dicha Convención afirma el derecho de las mujeres

a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo (11 inc. b).

La OIT tiene un convenio general n° 111 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación, de 1958. Asimismo dicho organismo se refiere al trato equitativo; formula la igualdad de trato y oportunidades.

La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (art. 23 pto. 1). En igual sentido el PIDESC (art. 7).

Respecto a una remuneración equitativa se refiere la Declaración Universal de Derechos Humanos igual salario por trabajo igual (art. 23 pto. 2).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones (art. 11, pto. 1 inc. d).

La OIT tiene el Convenio general n° 100 sobre el principio de igual remuneración por igual tareas, como así también el Convenio n° 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en agricultura, ambos de 1951.

3.4. DERECHO A LA SALUD

El PIDESC alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Como así también al derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y al derecho a la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (art. 12 pto. 1).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, refiriéndose a ésta, afirma que la misma debe tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia (art. 12 pto. 1).

El Convenio n° 184, de la OIT sobre la seguridad y la salud

en la agricultura contiene un apartado sobre gestión racional de productos químicos.

También las Directrices de Kuala Lumpur, se refieren al uso de agroquímicos en la agricultura, como una de las amenazas clave para los DESC en la agricultura. Con ello, alude al peligro que entraña para la biodiversidad, el medioambiente y la salud de los trabajadores y pequeños agricultores el uso de agroquímicos y de organismos genéticamente modificados y reproducidos a través del crecimiento artificialmente inducido.

La violación de estos derechos obligará al empleador al pago de una indemnización.

3.5. DERECHO A LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

El PIDESC promueve el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (art. 12 pto. 2 inc. b). Para ello es necesario contar con herramientas de trabajo y vestimenta acorde a la tarea.

La OIT tiene el Convenio sobre la inspección del trabajo en agricultura n° 129 de 1969.

3.6. DERECHO A SEGURIDAD SOCIAL

El PIDESC consagra el derecho de toda persona a la seguridad social y el Seguro social (art. 9). Asimismo la Declaración Universal de Derechos Humanos especifica sobre: el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (art. 25 pto. 1).

La OIT ha producido el Convenio n° 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, de 2001 como así también otros convenios referidos a la seguridad social.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, protegiendo a ésta afirma su derecho

a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social (art. 14, pto. 2. inc. c).

El PIDESC establece el derecho a la jubilación y a vacaciones pagadas (art. 11 inc. e). Asimismo la OIT tiene el Convenio 101 sobre vacaciones pagadas en la agricultura de 1952.

3.7. DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Resulta necesario vincular el mundo del trabajo agrícola con la protección medioambiental, no sólo para visibilizar que las amenazas al medioambiente por determinados modos de producción agrícola afectan, al mismo tiempo, la salud de los trabajadores rurales, sino también para pensar modos de producción agrícola sustentable, que garanticen al mismo tiempo estos dos aspectos.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas declaró que tener un medio ambiente limpio y saludable es un derecho humano (octubre 2021). Asimismo se consagró el derecho humano al agua.

El PIDESC alude al mejoramiento en todos sus aspectos de ... del medio ambiente (art. 12 pto. 2 inc. b).

Otros derechos humanos a considerar son: el Derecho a un nivel de vida adecuado, el Derecho a la educación, los que por razones de espacio no serán tratados..

4. CONCLUSIONES

Para garantizar los derechos de los trabajadores rurales, su problemática debería abordarse desde la perspectiva transversal de los derechos humanos.

Es un imperativo de la hora actual:

— Adecuar el sistema de derechos humanos de acuerdo con la realidad y con los cambios que atraviesan el mundo y las sociedades.

— Incorporar progresivamente los estándares de derechos

humanos a las legislaciones nacionales y a las políticas económicas agrícolas. En este sentido Argentina los ha receptado.

— Dar visibilidad y empoderamiento a los y las trabajadores agrarios. Para ello hay que cumplir con los postulados del PIDESC y apoyar la aplicación de los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT.

Un desafío pendiente consiste en incorporar la prohibición de regresividad en materia de derechos y la obligación de progresividad a la evaluación de políticas públicas rurales.

Se trata del impulso del desarrollo rural a través del empleo pleno productivo y el trabajo decente.

En suma, la construcción de una agenda de trabajo digno, inclusivo para la agricultura.

DERECHO PENAL AGRARIO

DELITOS RURALES: INCENDIOS. EL CASO CORRIENTES

ROXANA B. ROMERO²⁶³

1. INTRODUCCIÓN

Las igniciones de la provincia de Corrientes durante la estación estival 2021-2022, han generado mucha preocupación, colocando en riesgo la vida y los bienes en general de las personas y de todo el ecosistema, con el peligro de contaminación y destrucción de los recursos naturales, teniendo en cuenta la magnitud de los daños ecológicos y económicos que ocasionan los incendios y la consecuente alarma social que producen, afectando principalmente las actividades del

²⁶³ Abogada. Magister en Derecho Fundiario y Empresa Agraria UNNE. Diplomada en Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales de la Organización de Estados Americanos, UCP. Profesora Universitaria, UNNE Profesora Adjunta por Concurso Cátedra "B" de Dcho. Agrario y Ambiental. FDCSyP -UNNE-. Ex-Becaria del IDAIC. Miembro de la UMAU y del IADA. Directora IDA del CPAPC Corrientes. Miembro de equipo de investigación con proyecto acreditado, email: rb_romero@hotmail.com

sector productivo primario (agrícola, ganadero, forestal, agroturístico, entre otros) instalando en la agenda pública esta compleja y grave problemática.

La capacidad de destrucción del fuego, las dificultades de su control y la sencillez que para cualquiera puede presentar el manejo del mismo, lo convierten en una de las fuentes de riesgo más serias para los bienes jurídicos²⁶⁴. El factor climático es muy importante, ya que la falta de precipitaciones, la caída de rayos, la sequía, las temperaturas elevadas, el bajo porcentaje de humedad y los vientos fuertes, inciden en su propagación.

Además, los incendios son generados por la mano del hombre, siendo los principales escenarios las fogatas, las colillas de cigarrillos mal apagadas arrojadas en los pastos secos, la preparación de áreas de pastoreo con fuego, realización de antiguas prácticas agrícolas producidas por agricultores para fertilizar la tierra, y por último, los provocados por descuido o intencionalmente con gran irresponsabilidad, para lograr el cambio del uso del suelo.

El incendio desde el punto de vista jurídico penal en general, es entendido, como el inicio de la combustión del objeto destinado a arder cuando exista peligro de propagación²⁶⁵. La atención dispensada por las normas penales ha estado limitada a la identificación del incendio con la destrucción del objeto incendiado, o a la creación de peligros para las personas, para su vida o integridad física.

La presente comunicación no es un trabajo de Derecho Penal, estricto sensu, sino que, desde la matriz del Derecho Agrario, referenciaré algunas conductas, con implicancias en el ámbito rural, del Libro Segundo "De los Delitos", Título VII "Delitos contra la seguridad

²⁶⁴ SERRANO GONZALEZ de MURILLO J.L. suma la gran dificultad de probar la culpabilidad de los hechos (*Consideraciones generales sobre los delitos de incendios*: CPC, 51[1993], p. 823)

²⁶⁵ ORTOS BERENGUER E. y MORENO ALCAZAR, *De los incendios*, en T. VIVES ANTÓN (coord..) Comentarios al C.P. 1995, Vol. II, Valencia, 1996, p. 1631.

pública”, Capítulo I “Incendios y otros estragos”, artículo 186 del C.P., y la posibilidad concreta de su sanción, referenciando a Corrientes.

2. DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA

El maestro Vivanco, señalaba que los medios jurídicos indicados para conseguir los fines de la regulación jurídica agraria o rural pueden ser de diversa índole: persuasivos, compulsivos o represivos²⁶⁶, previendo estos últimos especialmente para cuando los otros no alcanzaban a cumplir su cometido o para aquellas personas cuyas conductas pueden ser antisociales a pesar de los esfuerzos del Estado por indicar, a través de otras normas y de su acción cotidiana, la conducta esperada.²⁶⁷

Las disposiciones penales protegen la riqueza y los bienes agrarios, pero también son importantes en materia de recursos naturales y derecho ambiental, para abortar cualquier intento de violar la legislación que resguarda el ambiente, muchas veces poco valoradas y con escasos actores involucrados en contraposición a los sujetos que agreden o incumplen las normas siendo el móvil un interés económico importante ante la amenaza de una sanción que se debe contrarrestar.

El derecho penal castiga conductas que por acción u omisión son socialmente nocivas y ponen en peligro o lesionan las condiciones elementales de la vida común de los ciudadanos, esto es, que lesione o ponga en peligro bienes jurídicos. El Título VII del Libro II del Código Penal —“Delitos contra la seguridad pública”— agrupa una variedad de figuras cuyo bien jurídico protegido, o la razón de ser de las normas contenidas en él, no se refieren a un modo indirecto de protección por la afectación a la seguridad de cualquier otro bien jurídico tutelado, sino que adopta la idea de la seguridad como un fin en sí mismo. El primer Capítulo de este Título desarrolla las figuras

²⁶⁶ VIVANCO, Antonino, *La Codificación rural provincial*, ED 108-1148

²⁶⁷ PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Argentino*, Abeledo Perrot, 2009.

genéricas del estrago; seguidamente los capítulos posteriores, abarcan formas menos genéricas del bien jurídico tutelado como la protección contra acciones que afectan los medios de transporte, la piratería y los delitos contra la salud.

En los casos de las figuras contenidas en la redacción de los artículos 186, 187, 188 y 189, los hechos —para merecer juicio de reprochabilidad— requieren que algún bien o alguna persona, haya corrido —como mínimo— un efectivo peligro. Lo dicho cobra relevancia puesto que a pesar del medio empleado —por ejemplo, el fuego— el delito no quedaría configurado si no se evidenciara la producción de un peligro común; una cosa es el fuego, pero otra distinta es el incendio²⁶⁸

Art. 186. El que causare incendio, explosión o inundación, será reprimido:

1° Con reclusión o prisión de tres a diez años si hubiere peligro común para los bienes;

2° Con reclusión o prisión de tres a diez años el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio:

a) De cereales en parva, gavillas o bolsas, o de los mismos todavía no cosechados;

b) De bosques, viñas, olivares, cañaverales, algodinales, yerbatales o cualquiera otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechados;

c) De ganado en los campos o de sus productos amontonados en el campo o depositados;

d) De la leña, o carbón de leña, apilados o amontonados en los campos de su explotación y destinados al comercio;

e) De alfalfares o cualquier otro cultivo de forrajes, ya sea en pie o emparvados, engavillados, ensilados o enfardados;

f) De los mismos productos mencionados en los párrafos anteriores, cargados, parados o en movimiento (art. 186.: Texto original según ley 11.179, restablecido por leyes 20.509 y 23.077).

²⁶⁸ SOLER, Sebastián, *Derecho Penal Argentino*, T. IV, Tea, Buenos Aires, 1994.

El incendio no está definido por nuestra legislación de fondo. No obstante, es pacífica la doctrina en cuanto a que no cualquier fuego debe ser considerado “incendio” en los términos contenidos en este delito, sino que, para conformar esta acción típica, la ignición debe estar asociada a la idea de peligro. El fuego para ser considerado una forma de estrago, debe tener una entidad tal que pueda generar peligro común para los bienes ajenos o las personas²⁶⁹.

Asimismo en el delito de “estrago²⁷⁰ rural” tipificado en el Código Penal en el artículo 186 inc. 2 b), “el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio”, enumerándose las conductas calificadas del agente —aunque manteniendo la escala punitiva— habida cuenta de la calidad de los bienes afectados; recayendo el incendio o la destrucción necesariamente sobre alguno de los bienes, diferenciándose de otras figuras que se desarrollan en mismo capítulo, requiriéndose para ser considerada y configurada la conducta- la *producción de un daño efectivo* en cierto tipo de bienes enumerados taxativamente por la ley. En efecto, este inciso no contempla supuestos comisivos de peligro, sino de daño causado (a través del incendio o la destrucción por cualquier medio) a determinados bienes de naturaleza agropecuaria o forestal.

3. EL CASO CORRIENTES

La región nordeste argentina y en especial la provincia de Corrientes, vislumbran momentos de sosiego, ahogo y de un leve reverdecer dejando atrás los incendios que azotaron recientemente

²⁶⁹ TORRES Sergio y Mabel CASTELNUOVO (2013) <https://www.pensamientopenal.com.ar/cpcomentado/37787-art-186-189-incendio-y-otros-estragos>

²⁷⁰ Estrago significa: ruina, daño, asolamiento. (Ossorio, 2006). Son los “daños de magnitud, cuya característica es la de crear peligro generalizado para personas y bienes por el alto poder destructivo y la expansibilidad de los medios utilizados” (Balcarce, 2016, pág. 557).

dicho lugar y no finalizado en su totalidad. El fuego tiene efectos a corto, mediano y largo plazo en los ecosistemas.

Corrientes abarca²⁷¹ una extensión de nueve millones de hectáreas de superficie aproximadamente, de las cuales 1 (un) millón corresponde a los Esteros del Iberá y su área protegida. Hubo alrededor de 7.700 focos de incendios en toda la provincia. Las causas ígneas que asolaron la región fueron múltiples: sequía extrema, largos periodos de bajas precipitaciones, déficit hídrico entre los meses de enero y febrero del presente año, sequedad del material vegetal y las altas temperaturas con baja humedad, supieron confluír hacia un resultado poco feliz.

Por Decreto Nacional N° 6²⁷², se declaró la emergencia ígnea en todo el territorio nacional por el plazo de un año. Conforme normativa provincial Decreto N° 167/2022, se declaró el estado de emergencia ígnea en todo el territorio provincial por el plazo de seis (6) meses, con el fin de adoptar las medidas que resulten necesarias para la presupresión, combate, mitigación y prevención de incendios, y la restauración de las zonas afectadas y por Decreto N° 200/2022, se declaró el estado de emergencia y desastre agropecuario por el término de seis (6) meses y prorrogable por igual plazo, debido al prolongado evento crítico de sequía.

En virtud a las cuantiosas pérdidas sufridas en el sector productivo, tanto agropecuario como turístico, en el sistema de intercomunicación de localidades rurales y, sobre todo, los riesgos que para la salud y la vida de las personas genera el estrago de los incendios, motivó el dictado del Decreto N° 335/22, declarando a la provincia de Corrientes zona de desastre ecológico y ambiental debido a los estragos ocasionados en la fauna, la flora y la biodiversidad de nuestros

²⁷¹ <https://investiga.unlp.edu.ar/bajolalupa/incendios-en-corrientes-un-drama-irreversible-21123>

²⁷² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255981/20220112>

ecosistemas, afectando gravemente la vida, la salud y la propiedad de las personas.

Según datos del MAdyDS, el 95% de los incendios son provocados por el humano, ya sea por un fogón mal apagado o de manera intencional para deforestar.²⁷³

3.1. INVESTIGACIÓN PENAL

Por Instrucción General n 45/22²⁷⁴, se ordenó a los fiscales de toda la provincia que prioricen la persecución penal de delitos vinculados a los incendios rurales y forestales.

Pese al tiempo transcurrido existen más de 70 causas iniciadas en distintas localidades de la provincia de Corrientes por denuncias de incendios rurales presuntamente intencionales²⁷⁵; a la fecha se ha dictado una sentencia, en juicio abreviado pleno, en la cual un ciudadano mercedense fue sancionado con seis meses de prisión, como autor material de un incendio culposo, artículo 189, primer párrafo del C.P. El hecho tuvo lugar en José Bianchi sin número, entre Mada-riaga y Chacabuco, de la ciudad de Mercedes, el 15 de febrero a las 11.30, cuando el imputado inició una quema de pastizales que luego

²⁷³ <https://farn.org.ar/nuevo-documento-farn-argentina-incendiada-lo-que-el-fuego-nos-dejo/>

²⁷⁴ Corrientes, 15 de febrero de 2022. Visto:...Considerando:...Resuelve 1) Instruir a los Señores Fiscales de toda la Provincia de Corrientes a que prioricen la investigación de los delitos relacionados con incendios rurales y/o forestales, procurando su pronta resolución, debiendo apelar a todas las medidas y recursos disponibles para su esclarecimiento e individualización de los presuntos autores. 2º) Que promuevan reuniones con las Fuerzas de seguridad locales a fin de impartirles las instrucciones pertinentes para la inmediata investigación de delitos de esta índole, estableciendo directivas que garanticen la intervención eficaz del Ministerio Público Fiscal. 3º) Comuníquese por los medios telemáticos disponibles. Dr. Cesar Pedro Sotelo. Fiscal General. Poder Judicial de Corrientes.

²⁷⁵ 35 casos judicializados en la jurisdicción de la Fiscalía de la ciudad de Mercedes, con dos imputados; en Ituzaingó hay otros 16, lo que suma un total de 51 casos. En Santo Tomé son 7 las personas que tienen causas judiciales por encender fuegos, no son productores, y con evidentes intenciones de hacer daño.

se propagó a la propiedad vecina, dañando a su paso un empalizado, partes de piso de porcelanato acumulado, varios palets de madera y postes del alambrado divisorio.

4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Tenemos un espectro de normas de fondo que intentan dar solución a los distintos flagelos que azotan a los productores agropecuarios, como así también, la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales y que nunca puede ser resuelto parcial y aisladamente, mirando solo un aspecto del problema.

La actividad ígnea que sufrió y sufre Corrientes, nos expone al desinterés y a la falta de educación, a paliar la grave crisis que sufren nuestros ecosistemas (los bosques y humedales), a severas consecuencias para los seres humanos en su salud (contaminación del aire) y el riesgo al que se expone la seguridad de quienes habitan las zonas incendiadas, tanto en su persona como en sus bienes, precisándose un abordaje de la dificultad en forma integral, que no nace en el campo, sino que llega a él, es algo externo, extraño que aqueja y preocupa al productor – empresario agropecuario, sumado a ello los cambios climáticos que colocan en riesgo la rentabilidad de su producción y a veces de su propia subsistencia.

DERECHO SUCESORIO AGRARIO

LA SUCESIÓN AGRARIA EN LA LEGISLACIÓN REGIONAL. SU REGULACIÓN EN LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO DE VENEZUELA

LEANDRO BOERO²⁷⁶

1. INTRODUCCIÓN

Existe coincidencia en el derecho comparado acerca de que una de las fragilidades más notorias en la continuidad de la empresa agraria familiar está relacionada con el fenómeno sucesorio. Fácil es advertir que esta temática haya propiciado la atención de la doctrina agrarista y que se hayan propiciado soluciones legislativas en varios países de la región tendientes a que, mediante la sanción de normas

²⁷⁶ Abogado. Especialista en Derecho Agrario por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNL.

legales específicas para este tipo de empresas, se las mantenga a la luz del derecho sucesorio común.

En la presente ponencia se analizará comparativamente el tratamiento legislativo que en la temática sucesoria de la empresa familiar agraria viene propiciando nuestro país en los últimos años en relación al desarrollo alcanzado por otras naciones de la región, verbigracia, Chile y Uruguay, como también la República Bolivariana de Venezuela con su peculiar Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

2. TRÁNSITO SUCESORIO DE LA EMPRESA AGRARIA FAMILIAR EN EL DERECHO LATINOAMERICANO

2.1. EL ACTUAL SISTEMA SUCESORIO ARGENTINO Y LA CONTINUIDAD DE LA EMPRESA AGRARIA FAMILIAR

Cierta doctrina especializada aboga por la consagración en nuestro país de un régimen jurídico especial en la temática sucesoria agraria, y esto es justificado teleológicamente en la necesidad de conservación de la explotación agraria familiar, sabido es que existe un interés no solo sectorial sino más bien general de que estas empresas no se extingan, entre otros motivos por la desaparición física de su titular.

El derogado Código Civil decimonónico no se ocupaba de regular con normas específicas la suerte de la empresa agraria familiar a la muerte de su titular. Sobre este tema Nancy Malanos expresa “las escasas normas contenidas en aquel Código, y a las que podía recurrirse para evitar el desmembramiento de la empresa agraria, eran las referidas a la imposibilidad de dividir las cosas cuando resultara antieconómico su uso y aprovechamiento, tanto por actos entre vivos como mortis causa, y las destinadas a la indivisión del

condominio; normas que, por cierto, respondían a un régimen netamente civilista”²⁷⁷.

La sanción del nuevo Código Civil y Comercial no significó la inclusión de una regulación especial de la empresa familiar. Sin perjuicio de lo cual presenta una serie de reformas al régimen vigente en materia sucesoria que resultan trascendentes para la continuidad de la explotación agraria familiar.

Una modificación significativa en esta materia en tutela al cónyuge sobreviviente pero también con un fundamento económico, es la incorporación de la atribución preferencial. Así el artículo 2381 del nuevo cuerpo legal establece “el cónyuge sobreviviente o un heredero pueden pedir también la atribución preferencial: c) del conjunto de las cosas muebles necesarias para la explotación de un bien rural realizada por el causante como arrendatario o aparcerero cuando el arrendamiento o aparcería continúa en provecho del demandante o se contrata un nuevo arrendamiento con éste”.

Asimismo, el régimen de indivisión forzosa hereditaria fue reforzado como herramienta útil para la continuidad de la empresa agraria familiar facultando al testador a imponer la indivisión a los herederos aun legitimarios.

Por último, se admite los pactos de herencia futura como objeto de los contratos que se encontraban vedados en el Código velezano. Con esta nueva normativa se incrementa, además, el valor legal del Protocolo familiar entre partes y frente a terceros, constituyéndose esta última figura en un instrumento clave de planificación para la permanencia de la explotación agraria familiar.

²⁷⁷ MALANOS, Nancy L., *El Derecho Sucesorio Agrario y El Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación*. Revista Iberoamericana de Derecho Agrario N° 4 – Agosto de 2016.

2.2. LA EMPRESA AGRARIA FAMILIAR EN EL SISTEMA SUCESORIO CHILENO

Del otro lado de la Cordillera de los Andes tampoco ha sido objeto de regulación en cuanto a su especificidad lo concerniente al fenómeno de la empresa agraria familiar. En Chile, la continuidad de la explotación agraria familiar a la muerte de su titular presenta dificultades por la rigurosa protección que su derecho civil dispensa a las asignaciones forzosas del causante, haciendo de la legítima una restricción infranqueable por el principio de intangibilidad imperante.

Por otra parte, se encuentran vedados los pactos sucesorios, que de conformidad al art. 1463 del Código Civil trasandino adolecen de objeto ilícito.

Más allá de las dificultades expuestas, cierta doctrina ha propuesto el esbozo de ciertas herramientas legales con el objeto de mitigar la rigidez normativa comentada *ut supra*.

Uno de los instrumentos propuestos es el derecho de atribución preferente, que en el derecho civil chileno detenta el cónyuge sobreviviente en el artículo 1337 del Código Civil, pero al solo efecto de que en la partición se le adjudique preferentemente la vivienda que sirve de residencia principal de la familia. Como bien expresa el Dr. Manuel Barría Paredes “la finalidad en ningún caso es de carácter económico, aunque responda al principio de mantener la invisibilidad y la conservación de la propiedad familiar”²⁷⁸. Ahora bien, sería provechoso que se ampliara la finalidad de la atribución preferencial y que no solamente tendiera a la protección sucesoria de algún miembro de la familia, como ocurre en Chile, sino que también se tuviera en cuenta el carácter económico de la herramienta con el fin de continuidad de la empresa agraria familiar, de la cual es titular el causante, para después de su muerte.

Otro mecanismo de suma utilidad en la planificación de la

²⁷⁸ https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722018000200061

continuidad de la explotación agraria familiar, es el denominado “protocolo familiar”. Esta especie de acuerdo familiar tendiente a encauzar la regulación del futuro de la empresa es concebida como un instrumento eficaz para determinar el destino de la entidad tras la muerte de su titular.

Por último, la figura denominada “pacto de indivisión” encuentra cabida en el derecho positivo chileno en orden a la continuidad de empresa familiar agropecuaria. El art. 1317 del Código Civil trasandino en su inciso 2° establece “no puede estipularse proindivisión por más de cinco años, pero cumplido este término, podrá renovarse el pacto”. Posteriormente, es posible mediante este pacto, convenir por los legitimarios la continuidad de la unidad agropecuaria por cinco años y se permite una prórroga por los mismos periodos.

2.3. UNA BREVE MIRADA AL DERECHO SUCESORIO EN MATERIA AGRARIA EN LA VECINA URUGUAY

Hay cierto consenso en la doctrina agrarista uruguaya acerca de la zozobra que representa para la continuidad y sustentabilidad de la empresa agraria familiar la eventualidad de la muerte de su titular con la consecuente sucesión patrimonial.

En opinión de Julio Perrachon “la sucesión involucra a la empresa, a la familia y a la propiedad. Durante su proceso ocurren cambios muy importantes en esos tres subsistemas. Al cambiar el responsable de la empresa puede provocar incertidumbre entre los trabajadores, proveedores y clientes”²⁷⁹.

La realidad legislativa uruguaya en la materia sucesoria agraria se caracteriza por la ausencia de normas de carácter general que prevean soluciones destinadas a la empresa agraria familiar. Sin perjuicio de lo anterior, es dable destacar la disposición que establece el art. 104 de la ley 11.029, creadora del Instituto Nacional de Colonización,

²⁷⁹ http://planagropecuario.org.uy/publicaciones/libros/Familias_y_campo/Capitulo_3_115.pdf

que prevé un singular régimen jurídico para la sucesión del colono fallecido. En lo esencial, esta norma no se aparta del régimen sucesorio de fondo, sino que respecto de la adjudicación de la parcela dispone que la misma sea hecha de manera integral, pudiendo los sucesores continuar con la explotación del predio, siempre que haya acuerdo y se cumplan con las obligaciones que la ley establece. No habiendo acuerdo, el lote deberá ser subastado con admisión de postores extraños, con la condición de que reúnan los requisitos que la ley exige para ser colonos.

3. COMENTARIO A LA LEGISLACIÓN SUCESORIA AGRARIA DE VENEZUELA

Ha sido motivo de debate permanente entre los juristas agraristas venezolanos la interpretación de la normativa contenida en la denominada Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente, y esto fundamentalmente en cuanto a las discusiones que surgen en torno a la aplicación de estas normas por los Tribunales.

Situándonos en el marco jurídico venezolano a nivel nacional, es oportuno destacar en primer lugar, las directrices que la Constitución de Venezuela consagra en materia agraria. Un principio constitucional de vital importancia se encuentra establecido en el art. 307 de la Carta Magna, el mismo reza que el régimen latifundista es contrario al interés social del país, proclamando la transformación de las tierras ociosas en unidades económicas productivas.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se hace eco de este mandato constitucional en su artículo 34, que en lo sustancial faculta al Instituto Nacional de Tierras para que adopte todas aquellas medidas que sean conducentes para transformar las tierras que sean aptas para el desarrollo agrario en unidades económicas productivas. En idéntico sentido, el artículo 117, numeral 17 de la Ley Agraria en vigencia, dentro de las competencias asignadas al Instituto Nacional de Tierras, establece que podrá disponer de las tierras con vocación

de uso agrícola que no estén productivas, que sean baldíos nacionales o que pertenezcan al dominio de la República, con la finalidad de convertirlas en unidades económicas productivas.

En materia sucesoria agraria, la actualmente vigente Ley Agraria venezolana no contiene normas específicas que regulen las sucesiones del sector agrario. No obstante, se pueden identificar disposiciones que tienen aspiraciones de regular la materia bajo análisis.

Merece especial atención el Capítulo V de dicha normativa, que regula el instituto de adjudicación de las tierras. Esta figura jurídica encuentra justificación en la necesidad de que a aquellas personas que son idóneas para la labor agrícola, les sea reconocido el derecho a ser propietarias de las tierras con vocación agraria, mediante la adjudicación de un título permanente. Dentro de este capítulo el artículo 64 expresa “los usufructuarios de un fundo estructurado, que hayan mantenido su eficiencia productiva por un término no menor de tres años consecutivos, tendrán derecho a recibir título de adjudicación de tierras, solo transferible por herencia a sus descendientes o en su defecto a sus colaterales. Dichos fundos no podrán ser objeto de enajenación”.

Por otra parte, surge del texto de la norma anteriormente reseñada un orden de sucesión, que se aparta del modelo establecido por el Código Civil venezolano. Según norma citada, los ascendientes no son llamados a heredar la tierra y demás bienes del acervo hereditario conjuntamente con los descendientes y parientes colaterales. No está claro el motivo de semejante omisión del legislador, siendo una interpretación posible que propone cierta doctrina: “esta situación podría explicarse como que, posterior al fallecimiento del adjudicatario, no sería conveniente dotar de tierra a personas que no conseguirían trabajarla, por relacionarse con individuos de avanzada edad, que, en definitiva, no alcanzarían a atender adecuadamente las labores agrícolas”²⁸⁰.

Esta interpretación que se desprende de lo dispuesto por la

²⁸⁰ FRANCA Luis. op. cit.

ley agraria venezolana ha merecido la crítica de cierta doctrina que observa que el legislador realizó una evaluación anticipada de las desventajas que son inherentes a los ascendientes, en cuanto a sus inadecuadas aptitudes físicas para ejecutar labores agrícolas. Esta consideración parte de un supuesto, de una presunción que no siempre se da en la realidad.

En igual sentido, se pregunta la doctrina por la omisión en que ha incurrido el legislador nacional al dictar la legislación agraria por no considerar la situación del cónyuge o concubino, además de no contar con una regulación expresa que atienda el fenómeno de la disolución conyugal por fallecimiento del titular de la adjudicación.

Otra observación que realizan los comentaristas de la ley agraria se refiere a la poca atención dada por la norma a la aptitud para el trabajo agrícola y el compromiso de los herederos de mantener la eficiencia productiva del predio rural, siendo que el título de adjudicación se transfiere por herencia, sin atender al compromiso del heredero.

Es importante considerar un aspecto de vital importancia para la continuidad de las empresas agrarias, y es que a la muerte del titular muchas veces la transmisión mortis causa de los bienes agrícolas provoca una excesiva fragmentación de los mismos, atentando contra la aptitud productiva de la organización.

4. CONCLUSIONES

La presente ponencia pretendió reseñar de manera sumaria las diversas legislaciones que en materia sucesoria agraria imperan en el derecho positivo regional. Del análisis dedicado a estas normativas surge que Argentina ha logrado avances legislativos en cuanto a la efectiva protección de la explotación agraria familiar en términos de indivisibilidad y continuidad. La sanción del nuevo Código Civil y Comercial trajo consigo la incorporación de institutos que tuvieron en mira la no pulverización de la empresa agraria.

Por otro lado, tanto Chile como Uruguay, no cuentan con una legislación específica en la temática sucesoria agraria como sería deseable. El caso de Venezuela sugiere la necesidad de corregir ciertas faltas de previsión del legislador agrario.

Para terminar, siempre es oportuno recurrir al maestro Antonio Carroza que sentencia “una cosa es la sucesión en la empresa agraria; otra cosa el hecho hereditario considerado, en sí, como puro mecanismo de transmisión de bienes”²⁸¹.

²⁸¹ CARROZA Antonio - ZELEDÓN ZELEDÓN Ricardo, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Astrea. 1990. pág. 380.

DESARROLLO RURAL

CAMINOS RURALES

GABRIELA ALANDA²⁸²

1. INTRODUCCIÓN

Resulta tan obvio para las comunidades agrarias contar con caminos transitables que parece redundante dar cuenta de las múltiples funciones que cumplen.

Vivanco señala que la infraestructura agraria (caminos, puentes, silos, casas, galpones, centros sanitarios, educacionales, electrificación, conectividad) desempeña una función primordial que se traduce en el punto de apoyo para la realización de toda actividad agraria. Sin infraestructura el desarrollo queda limitado a su mínima expresión. “Más aún podría decirse que uno de los síntomas del subdesarrollo, está representado por la ausencia de infraestructura”.²⁸³

²⁸² Adjunta cátedra Derecho Agrario y Recursos Naturales, integrante del Equipo de Coordinación de la carrera de Posgrado de Especialización en Derecho Agrario, FCJS/UNL.

²⁸³ VIVANCO, A., *Teoría de Derecho Agrario*, T. I, Ed. Librería Jurídica, La Plata,

Este trabajo intenta reflejar con algún detalle tres experiencias que denotan una vez más el interés para que los caminos rurales formen parte de la agenda pública.

2. EL PROGRAMA CAMINOS DE LA RURALIDAD

Ha sido impulsado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe a través del Decreto N° 1300/2020²⁸⁴. Éste resulta un programa inédito en varios sentidos pues si bien existía normativa referida a caminos con especial incumbencia de la Dirección Provincial de Vialidad²⁸⁵, también la Ley de Consorcios Camineros incluyendo la última modificación del decreto reglamentario²⁸⁶ y la ley que estipula el Régimen de transporte de cargas N° 13838²⁸⁷ todas ellas tuvieron como objetivo proporcionar infraestructura destinada a asegurar la transitabilidad permanente en áreas donde las comunidades desarrollan actividades de producción agrícola-ganadera, industrial y comercial.

En cambio el programa plasma una comprensión integral de la problemática de la vida en la ruralidad pues atiende a necesidades no sólo productivas sino también educacionales, institucionales y sanitarias lo que muestra una mirada más abarcativa y adecuada al desarrollo de los territorios. Para su implementación se prevé la consecución de cinco pasos. En primer lugar un relevamiento de necesidades que está a cargo del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología que recolecta información en conjunto con otras reparticiones provinciales y demás entidades públicas y privadas, a efectos de formular las propuestas de mejoramiento respecto del estado actual de los caminos rurales de la Provincia; en segundo lugar se realizan

1967, pág. 41.

²⁸⁴ De fecha 6 de noviembre de 2020.

²⁸⁵ Ley Provincial N° 4908 y su modificatoria Ley N° 6336.

²⁸⁶ Ley N° 9.663 y modificatoria N° 12.227 y Decreto reglamentario 3062/2018 (6 de noviembre de 2018).

²⁸⁷ B.O. 4 de enero de 2019.

Informes técnicos efectuados por la misma cartera a lo que se suma informes de otras dependencias ministeriales, entidades públicas y privadas, al efecto de determinar nuevas trazas o mejoras prioritarias, en base a las necesidades y pautas objetivas de evaluación; en tercer lugar se realiza la etapa de Implementación y monitoreo contando con los informes sobre la viabilidad de los requerimientos se proyectarán los principales “objetivos o puntos de conectividad” de los caminos rurales trazados o proyectados, ante la existencia de establecimientos educativos, centros sanitarios, Pequeñas y Medianas Empresas dedicadas a diversas actividades agropecuarias tales como tambos, producciones de agroalimentos en todas sus variantes (cerdos, pollos, huevos, miel, entre otros) y demás actividades ganaderas y agrícolas. El relevamiento de los puntos de conectividad serán aportados por la Dirección General de Sistemas de Información, previo cotejo con los datos surgidos del Registro Único de producciones Primarias —RUPP— u otros registros públicos afines. Mediante dicho informe será posible acceder a información georreferenciada, que permitirá seleccionar una traza rural, que luego será validada y constatada in situ. El trabajo se será de estrecha competencia de la Dirección de Coordinación y Articulación Territorial dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Arraigo y la Dirección Provincial de Producción Lechera y Apícola a cargo de la Secretaría de Agroalimentos del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. La traza rural priorizada será la que contenga la mayor coincidencia de “objetivos o puntos de conectividad” ante los parámetros que se delimiten previamente. La cuarta línea de acción es la Ejecución, pues una vez definida y comunicada la traza rural prioritaria, se requerirá la colaboración y análisis de la Dirección Provincial de Vialidad para evaluar en cada caso las herramientas o medios, tiempos, formas y demás modos a los fines de proyectar la implementación o ejecución de obras, mantenimiento y/o conservación de caminos rurales acorde a la traza proyectada, conforme a la normativa que rige su accionar y funcionamiento. Tras la intervención y aprobación de la Dirección Provincial de Vialidad y/o del Ministerio de Infraestructura, Servicios

Públicos y Hábitat, se requerirá al Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología que arbitre los medios necesarios para otorgar asistencia económica, mediante aportes no reintegrables, a las Administraciones locales para la adquisición de insumos y materiales necesarios para la ejecución de las obras o trabajos que se requieran para el desarrollo y mantenimiento de los caminos rurales seleccionados.

De este modo, se procura un análisis integral de la infraestructura actual, para adoptar medidas efectivas en conjunto con la Dirección Provincial de Vialidad, demás dependencias provinciales y las Administraciones locales para intensificar las políticas en materias de caminos rurales, mejorando las condiciones de transitabilidad, promoviendo un sistema en red en cuanto a las trazas, en estrecha vinculación con los diversos actores productivos y la comunidad rural en general.

Para la implementación de dicho programa se otorgarán ayudas económicas en concepto de aportes no reintegrables a los Municipios y Comunas, quienes actuarán como nexo para llevar adelante la ejecución de obra, cubriendo los costos de insumos y materiales, mediante la celebración de un convenio que será de exclusiva competencia de la Dirección Provincial de Vialidad.

Los interesados en aplicar al Programa deben cumplir con los requerimientos expuestos en el siguiente instructivo²⁸⁸: 1) propuesta de la/s traza/s (georreferenciada); 2) cantidad de kilómetros totales y cantidad de kilómetros diferenciados por traza; aclarar si es para mejoras o construcción; 3) beneficiarios directos e indirectos (número aproximado de habitantes y usuarios frecuentes); 4) establecimientos educativos detallando cantidad de alumnos que asisten, docentes y asistentes escolares; 5) cantidad de instituciones sociales, recreativas y/o religiosas; 6) identificar establecimientos productivos (detallar tipo y volumen de producción); 7) cantidad de industrias y/o comer-

²⁸⁸ <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/265249/1388490/file/Caminos%20rurales%20instructivo.pdf>, acceso 29 de julio de 2022.

cios (puestos de trabajo directos e indirectos); 8) imágenes de las trazas propuestas que reflejen su condición actual y el estado que tienen en condiciones adversas (inundaciones); 9) imágenes de instituciones y unidades productivas involucradas dentro de la traza propuesta.

3. PROPUESTA DIFERENCIAL PARA EL COBRO DE TASA POR HECTÁREA

No debe haber temática más discutida en el ámbito rural que la expresada en este subtítulo. Muchas veces objetada por arbitrariedad en la fijación del monto e incluso se evidencia numerosos reclamos para eximirse del deber de tributar.²⁸⁹

Una pequeña localidad del suroeste de la Provincia de Santa Fe —la Comuna de Maggiolo²⁹⁰—, avanzó hacia una nueva política en materia de cobro de tasas para el mantenimiento de los caminos rurales de su Distrito definiendo el importe de la tasa según el índice verde del campo, premiando o bonificando al productor que genere un consumo mayor de agua en su predio y por ello produzca un excedente menor para evitar el impacto en los caminos.²⁹¹

Tal diseño de cobro de tasa invita a optar por realizar prácticas conservacionistas que permitan mayor captura de agua. En el Distrito, como en toda la provincia, las pasturas prácticamente desaparecieron y los cultivos agrícolas mayoritariamente son anuales —soja y maíz—

²⁸⁹ Autos caratulados “Camposur S.A. contra Comuna de Pedro Gómez Cello s/Recurso contencioso administrativo” (Expte. C.C.A.1nº 297, año 2005).

²⁹⁰ Maggiolo cuenta con unos 2 mil habitantes, es una comuna muy interesada en las cuestiones medioambientales, participa en la red de municipios y comunas para mitigar el cambio climático y cuenta con diferentes propuestas vinculadas al medio ambiente. El proyecto “Maggiolo Saludable” estimula la buena alimentación y obtuvo el reconocimiento internacional de Global Covenant of Mayors for Climate & Energy.

²⁹¹ <https://www.agroclave.com.ar/edicion-impres/a/caminos-sustentables-el-novedoso-proyecto-que-transita-maggiolo-n2660941.html>, acceso 29 de julio de 2022.

sin cultivo de cobertura. No hay sistematización de suelos, no se hacen curvas de nivel ni terrazas por eso es bajo el consumo de agua.

El posicionamiento propone variar la opinión sobre la necesidad de que para acondicionar los caminos rurales sea necesaria inevitablemente la ingeniería civil, a través de obras hidráulicas. Por el contrario, se apuesta al cambio del uso de suelo, a una diferente agriculturización que incluye mayor diversidad de cultivos, ganadería y forestación (ésta última actuando a modo de bombas biológicas implantadas en lugares estratégicos, con ejemplares tales como sauces, álamos y algarrobos), cuyo impacto no solo se evidencia en el buen uso y aprovechamiento del suelo del campo sino también en los caminos rurales.

4. PROPUESTA PARA EL MANEJO SUSTENTABLE Y MEJORAS DE CAMINOS RURALES

El libro *Caminos Rurales. De la degradación a la sustentabilidad*²⁹² describe en forma sencilla y muy amena una propuesta de revisión del sistema de gestión en el manejo de la red de caminos.

Con claridad meridiana expresa que en la Pampa Húmeda “existen miles de kilómetros de caminos rurales de tierra, tanto de jurisdicción provincial como comunal/municipal que históricamente constituyen un dolor de cabeza tanto para sus usuarios, los habitantes de las zonas rurales, como para las autoridades, que deben afrontar su mantenimiento frente a fenómenos climáticos con episodios cada vez más extremos tanto en cantidad como intensidad de precipitaciones, inundaciones, sequías o vientos intensos. De este modo evitaríamos que los suelos de los caminos se nos escurran a las cunetas y se nos sigan erosionando y deprimiendo”²⁹³.

²⁹² AACRuS - Asociación Argentina de Caminos Rurales Sustentables, Versión digital. ISBN en trámite. Rosario, 2022. Disponible en: <https://www.caminosrurales sustentables.com.ar/>, acceso 29 de julio de 2022.

²⁹³ <https://elabcrural.com/propuesta-para-el-manejo-sustentable-y-mejo->

El diagnóstico es siempre el mismo: en las últimas décadas se modificó el entorno productivo, y como consecuencia disminuyó la capacidad de infiltración, retención y consumo de agua por cultivos en el suelo.²⁹⁴

La zona de caminos (entre alambrados) recibe mayor cantidad de agua por las mayores lluvias, agravado por el menor consumo y capacidad de infiltración. En el otro extremo están las sequías, con episodios de mayor intensidad y vientos que agravan la voladura de los suelos de las calzadas naturales.

Los especialistas cuestionan la modalidad convencional para el mantenimiento de los caminos (tractor, disco, motoniveladora) pues contribuyen a la erosión y proponen “leer cada camino” para entender que está necesitando en cada caso según el grado de deterioro.

Para la sustentabilidad de los caminos rurales sostienen que es necesario adoptar las siguientes medidas: captación de agua en origen (en el campo mediante la implantación de los cultivos adecuados); empastado de banquetas; no remoción; un ancho de calzada adecuado ubicada en el centro de la zona de camino por donde circule el tránsito para favorecer la compactación del suelo y limitar la infiltración de agua; cortes oportunos de pasto en cunetas y banquetas; permitir el crecimiento de pasto para retener agua (vegetación espontánea), correcciones puntuales de huellas y el agregado de materiales para la estabilización de baches y zonas conflictivas.

Recuerdan que en las veredas (espacio que comprende desde los alambrados a las cunetas) existe gran biodiversidad que requiere cuidados especialmente de los eventos tecnológicos (agroquímicos aplicados en los campos linderos) por lo que considera son biorefugios.

ras-de-caminos-rurales-santafesinos/, acceso 29 de julio de 2022.

²⁹⁴ Según estadística de INTA de Marcos Juárez la implantación de una alfalfa o una pastura equivale (en el consumo de agua) a lo que consumen cuatro cultivos de soja. En cuanto a infiltración de agua, una pastura tiene una capacidad promedio de 70 a 100 mm/hora, un cultivo de grano en rotación (por ejemplo soja) 30 mm/hora y en monocultivo cae a 9 mm/hora.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Este breve trabajo no tiene la pretensión de agotar la temática referida a los caminos rurales no obstante se sugiere conforme a lo expuesto, y considerando las diversas iniciativas que se están ejecutando, que sería adecuado fomentar una coordinación o articulación sistémica para obtener resultados perdurables ya que las tres iniciativas son loables y encuentran sobrados fundamentos para desarrollarse en forma complementaria. Por último, como usuaria de estos caminos, aspiro a que nunca sean borrados...

Caminito que el tiempo ha borrado
Que juntos un día nos viste pasar
He venido por última vez
He venido a contarte mi mal

Caminito que entonces estabas
Bordeado de trébol y juncos en flor
Una sombra ya pronto serás
Una sombra lo mismo que yo...²⁹⁵

²⁹⁵ Tango “Caminito”. Música: Juan de Dios Filiberto. Letra: Gabino Coria Peñaloza. Guitarras: José Ricardo y Guillermo Barbieri. Interprete Carlos Gardel en <https://www.youtube.com/watch?v=aOaLH2TVMUY>, acceso 29 de julio de 2022.

EMPRESA AGRARIA

LA REORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA EN EL MARCO DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES

LEOPOLDO O. BURGHINI²⁹⁶ Y LAURA POLETTI²⁹⁷

1. LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA. CONCEPTUALIZACIÓN. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

La empresa unipersonal agropecuaria no tiene hoy un abordaje especial en nuestro derecho, situación que vemos de imperioso tratamiento. Proponemos a través del presente, que sea un tema de agenda legislativa definirla, conceptualizarla y no a fines impositivos o recaudatorios, sino en la búsqueda de esa mirada integral y

²⁹⁶ Abogado. UNC. Socio del estudio Abraham-Burghini. Autor de libros y publicaciones especializadas en materia societaria.

²⁹⁷ Abogada, Notaria y Mediadora. Especialista en Derecho Laboral, Contractual y Empresas Familiares. Legal Project Manager Certificada y miembro del Instituto de Derecho Agrario en Col. Abog. Rafaela.

necesaria, dada la importancia en el seno del sector productivo, la sustentabilidad y sostenibilidad de la economía.

En este orden de ideas existe un concepto jurídico y otro desde el punto de vista económico de la empresa, y es indiscutible que en la mirada economicista, la empresa es la organización de todos los factores de producción, con la finalidad de obtener ganancias a partir de ellos. En este sentido, la empresa agraria no es ajena a dicha caracterización.

En la empresa agraria encontramos connotaciones propias de las empresas comerciales, esto es una actividad económica en pos de la producción e intercambio de bienes y servicios; es también una organización heterogénea con un grado alto de profesionalismo y organicidad cuyo titular o titulares, son empresarios que ejercen una actividad económica organizada.

Nuestra temática agraria hoy pertenece al Derecho Civil, aunque tiene connotaciones en el Derecho Comercial y en si, el Derecho Agrario con sus aristas contiene normas de especialidad que le son fundamentales, y el nuevo enfoque ha destacado y brindado una caracterización del derecho Empresario en el que se encuentra inmersa la empresa agraria.

El nuevo CCC Argentino vino a poner sobre relieve la empresa agropecuaria, aunque no la conceptualiza ni define. Por ello, remitimos y nos parece nutritivo el concepto que desarrolla en su Tesis Doctoral el Dr. Horacio F. Maiztegui Martínez esto es, una definición de “empresa agraria como institución unificadora y centro de imputación jurídica en sus quehaceres, en sus fines y en sus objetivos para el desarrollo sustentable” y es en esa búsqueda de “una figura que aglutine, que sea calificada claramente en cuanto a su actividad, que individualice el o los sujetos agrarios que desarrollaran la misma, como así también la revalorización de la hacienda o explotación, y que en su relación con los recursos naturales, pueda implementarse el desarrollo sustentable”, tal nos postula el jurista entrerriano, es que entendemos dable destacar la importancia de encontrar una defini-

ción y caracterización que nos permita un mejor mapeo a la hora de proponer acciones positivas para fomentar su actividad.

2. LA CONVENIENCIA DE LA REORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA EN SOCIEDAD TIPIFICADA LEGALMENTE Y LA CUESTIÓN FISCAL A TENER EN CUENTA

La persona humana que ha optado inicialmente por desarrollar su emprendimiento a título personal también tiene la posibilidad de reorganizar su empresa en una sociedad. El concepto de aunar esfuerzos y lograr mayor crecimiento es algo que el productor agropecuario tiene enraizado, por ello la reorganización es muchas veces una de las óptimas soluciones a considerar a la hora de planificar el desarrollo empresarial.

Reorganizarse impositiva y societariamente en definitiva es unir patrimonios y buscar objetivos comunes y puede ser una salida exitosa en épocas de bajas rentabilidades, en las que el esfuerzo conjunto de dos o más empresas, haga al crecimiento de todas.

Existen en nuestro ordenamiento distintas figuras que podrían dar lugar al cumplimiento de estos fines, como también puede ser que se logre un crecimiento por separación (escisión) o por la fusión de patrimonios /empresas.

Las bondades de reorganizar la empresa que destacamos, son: Mejorar la planificación fiscal, Incrementar resultados, Reducir y optimizar costos y Ganar mercado, entre otras.

Ahora bien, la reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria en sociedad conlleva, en principio, el pago de impuesto a las ganancias, por cuanto fiscalmente se tratará de una venta de un sujeto —la empresa unipersonal— a otro —la sociedad—. Sin embargo, la Ley de Impuesto a las Ganancias (en adelante, *LIG*) contempla la posibilidad de acceder a la neutralidad fiscal de dichas transferencias con la finalidad de que el sistema tributario no se sea

un obstáculo para estos negocios, al darles el carácter de operación gravada e impedir de ese modo que, por razones de costo fiscal, se lleven adelante reorganizaciones cuyo resultado podría ser el mejoramiento de la productividad²⁹⁸.

3. EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA EN EL MARCO DE LA LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS

3.1. LA REORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA COMO CONJUNTO ECONÓMICO

El art. 80 inc. c) LIG establece que se entiende por reorganización *“Las ventas y transferencias de una entidad a otra que, a pesar de ser jurídicamente independientes, constituyan un mismo conjunto económico”*, pero es el art. 172 inc. c) DRLIG el que nos indica que debemos entender por *“conjunto económico”*. La norma nos dice que existirá conjunto económico: *“cuando el ochenta por ciento (80 %) o más del capital social de la entidad continuadora pertenezca al dueño, socios o accionistas de la empresa que se reorganiza. Además, éstos deberán mantener individualmente en la nueva sociedad, al momento de la transformación, no menos del ochenta por ciento (80 %) del capital que poseían a esa fecha en la entidad predecesora.”*

En relación con el término entidad o empresa, el fisco la define como la *“Organización industrial, comercial, financiera, de servicios, profesional, agropecuaria o de cualquier índole que, generada para el ejercicio habitual de una actividad económica basada en la producción, extracción o cambio de bienes o en la prestación de servicios, utiliza como elemento fundamental para el cumplimiento de dicho fin la inversión del capital y/o el aporte de mano de obra, asumiendo*

²⁹⁸ CSJN, 2/3/2011. “Frigorífico Paladini S.A. c/ AFIP s/demanda”. Fundamentos de la Procuración General de la Nación. DSCE, On line, EOLJU155780A

do en la obtención del beneficio el riesgo propio de la actividad que desarrolla”²⁹⁹.

Avanzando un paso más en la misma senda, el fisco ha entendido que las ventas y transferencias en conjunto económico deben comprender un conjunto de bienes, universalidades de derecho o de hecho, que conlleven la reorganización de una empresa e incluso que dichas transferencias “no puede(n) referirse a otra cosa que a las ventas de fondos de comercio”³⁰⁰.

3.2. LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LOS PROCESOS REORGANIZATIVOS: DRLIG Y LA RG 2513

El art. 172 DRLIG en su última parte establece que “Para que la reorganización de que trata este artículo tenga los efectos impositivos previstos, deberán cumplimentarse los requisitos de publicidad e inscripción establecidos en la Ley N° 19.550 de sociedades comerciales y sus modificatorias. Las disposiciones del presente artículo serán también aplicables, en lo pertinente, a los casos de reorganización de empresas o explotaciones unipersonales.”

De su lado, la RG 2513 AFIP en su art. 5°, Anexo II, punto c) 3) establece que se deberá acompañar: “Copia de la constancia de haber cumplido el requisito de publicidad establecido en la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales y sus modificatorias y/o en la Ley N° 11.867.”

La exigencia de acompañar las constancias de haber dado cumplimiento a la Ley 11.867 (en adelante, LTFC) ha sido controvertida por los contribuyentes, porque dicha obligación ha sido emitida por el fisco en exceso de sus facultades reglamentarias, por cuanto, so pretexto de establecer los “plazos y condiciones” del deber de comunicación, incorpora un nuevo requisito para tener por configurada

²⁹⁹ Dictámenes N° 5/06 y 25/10 (DI ATEC).

³⁰⁰ Dictamen DAT. DGI. 30/2000.

una reorganización libre de impuestos que no se encuentra previsto en la normativa que reglamenta³⁰¹.

Sin perjuicio de lo expuesto en relación con la legalidad de la exigencia establecida por el fisco, si se pretende transitar sin mayores sobresaltos –léase, sin tener que litigar durante años hasta llegar a la CSJN para obtener una resolución favorable– un proceso complejo como el que estamos comentando, esto es, una transferencia en conjunto económico, que debe ser evaluada por el fisco, evidentemente, a la hora de la planificación es conveniente proyectar el cumplimiento, tanto de la *LTFC*, como de la norma reglamentaria.

4. EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA UNIPERSONAL AGROPECUARIA EN EL MARCO DE LA LGS

4.1. LAS REORGANIZACIONES EN EL MARCO DE LA LGS

La *LGS* solo contempla dentro de los procesos de reorganización aquellos que involucran personas jurídicas ya existentes (cfr. arts. 74 a 88, *LGS*). Es decir, la *LGS* no contempla la reorganización de una persona humana que explota una empresa unipersonal en sociedad. Sin embargo, la *LGS* si contempla la posibilidad de aportar a una sociedad un fondo de comercio (cfr. art. 44, *LGS*). En este caso, la norma establece que: “*Tratándose de un aporte de un fondo de comercio, se practicará inventario y valuación, cumpliéndose con las disposiciones legales que rijan su transferencia*”. Las disposiciones que rigen la transferencia son las establecidas en la *LTFC*.

301 CNFed.CA. Sala IV. 6.9.2016. Rina Iberia S.L. Suc. Argentina c. A.F.I.P. – D.G.I. s/D.G.I. DSCE, On line, EOLJU179950A. El fallo fue recurrido por la AFIP por ante la CSJN y se encuentra a fallo. La Procuración General ya se ha pronunciado y ha propuesto rechazar el recurso. DSCE, On line, EOLJU182039A.

4.2. EL FONDO DE COMERCIO

El fondo de comercio ha sido definido como un “Conjunto de fuerzas productivas, derechos y cosas que tanto interior como exteriormente se presenta como un organismo con perfecta unidad por los fines a que atiende que no son otros que la obtención de beneficios económicos en el orden comercial e industrial”³⁰².

Para la *LTFC* el fondo de comercio es un concepto estático³⁰³ y se compone de bienes y determinados derechos, es decir, no se encuentran incluidos en él ni las deudas³⁰⁴, ni los créditos³⁰⁵, ni los inmuebles³⁰⁶.

4.3. LA TRANSFERENCIA DEL FONDO DE COMERCIO ¿PUEDE COMPRENDER ELEMENTOS DINÁMICOS?

El punto anterior debe analizarse con detenimiento, porque — como hemos visto *supra* desde la óptica fiscal (3.1)— la transferencia en conjunto económico conlleva la reorganización de una empresa y ésta comprende tanto los activos como los pasivos y los inmuebles si estos se hubieran encontrado afectados a la actividad empresarial.

Debemos destacar que en el marco de una transferencia de fondo de comercio, además de los bienes y derechos contemplados en la *LTFC* es posible transferir pasivos, créditos e inmuebles.

En efecto, las partes pueden por mutuo y expreso acuerdo³⁰⁷ dis-

³⁰² CNCiv. Sala A 1985/05/14. Mastellone de Marino, Gladys c/Mastellone Huber, LL 1986-A, 94.

³⁰³ VÍTOLO, Daniel R., *Transferencias de fondo de comercio*. Ed. Ad-Hoc. p. 36.

³⁰⁴ CCiv. y Com Trenque Lauquen. 14.4.1994. Cooperativa Ltda. de Prov. de Serv. Electrónicos, Obras y Serv. Públicos, Asistenciales y Créd. Vivienda y Consumo de Pehuajó c. Frigorífico Pehuajó S. A. LL, On line. AR/JUR/979/1994.

³⁰⁵ Juzgado de Paz Letrado. Mendoza. 02.02.1998. Cardoso, Arturo E. y otro c. Verna, Héctor E. LL, On line, AR/JUR/2918/1998.

³⁰⁶ Civ. y Com. Salta. Sala II. 18.05.2005. Fernández, Omar c. Muñoz, Héctor O. LL, On line, AR/JUR/1477/2005.

³⁰⁷ ZUNINO, Jorge Osvaldo. *Fondo de Comercio*. Ed. Astrea. 3ª ed. p. 231.

poner que la transferencia comprenderá tanto activos como pasivos³⁰⁸, la cesión de los contratos en curso, así como también los inmuebles³⁰⁹. Esto es posible, incluso, en el marco de un aporte de capital a una sociedad³¹⁰, pero el valor del fondo de comercio aportado será el correspondiente al valor neto aportado, esto es, descontado el pasivo³¹¹.

4.4. EL PROCEDIMIENTO DE TRANSFERENCIA DEL FONDO EN CONCEPTO DE APORTE DE CAPITAL

Para poder realizar la transferencia del fondo de comercio a una sociedad mediante un aporte, la operación deberá cumplir con las normas de la *LTFC* (avisos, oposición, levantamiento de oposiciones, firma del documento definitivo e inscripción en el registro público).

4.5. LA TRANSFERENCIA DE BIENES, CRÉDITOS, DEUDAS E INMUEBLES

Una cuestión que merece especial atención es la relativa a la transferencia de bienes, créditos, deudas e inmuebles. En los procesos de transferencia de fondo de comercio, tanto cuando se transfiere puro, como cuando se adicionan elementos que no lo integran, debe tenerse en cuenta que, además de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la *LTFC*, en relación con la transferencia de los componentes del fondo de comercio, esto es, bienes, créditos, deudas, contratos e inmuebles, habrá que cumplir las normas que correspondan en razón de su naturaleza: v.gr. los bienes registrables se deberán

³⁰⁸ VÍTOLO, Daniel R., *Transferencias de fondo de comercio*. Ed. Ad-Hoc. p. 102.

³⁰⁹ FARINA, Juan M., *Derecho de las sociedades comerciales*. Ed. Astrea. Tomo I p. 311.

³¹⁰ VERÓN, Alberto Víctor. *Ley General de Sociedades 19.550*. 3ª ed. La Ley. Tomo I. p. 729.

³¹¹ SÁNCHEZ HERRERO, Pedro, *Tratado de la sociedad de responsabilidad limitada*, Ed. Astrea, 2018, Tomo I. p.220.

transferir conforme las normas registrables que los reglamenten (v.gr. si se tratare de inmuebles habrá que cumplir con el título y modo (cfr. arts. 1892, CCCN); los automotores deberán transferirse por escrito y la transferencia registrarse ante el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor (cfr. art. 1 Dect. Ley 6582/58); las cesiones de marcas deben registrarse ante la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial (cfr. art. 6 Ley 22.362); las cesiones de patentes deben registrarse ante el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (cfr. art. 38 Ley 24.481). Por otra parte, los cheques (cfr. art. 12, Ley 24.452) y pagarés (cfr. arts.12, 102, Dect. Ley 5965) deberán endosarse; las cesiones de crédito deberán instrumentarse por escrito (cfr. art. 1618, CCCN), aunque si se trata de un aporte de capital bastará su constancia en el contrato social (cfr. art. 41, LGS), y notificarse al deudor cedido (cfr. art. 1620, CCCN); la cesión de los contratos deberá contar con el consentimiento del co-contratante (cfr. art. 1636, CCCN); las cesiones de deuda deberán notificarse al acreedor y si éste presta conformidad, existirá novación, pero si no la presta, la sociedad quedará como deudor subsidiario (cfr. art. 1632, CCCN)³¹²; etc.

5. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Es necesario poner en agenda el tratamiento y definición de la Empresa Agraria y su caracterización, a efectos de las implicancias practicas jurídicas e impositivas en temas productivos.

La arista impositiva en nuestro país es la que define la toma de decisiones, en la mayoría de los supuestos. La flexibilidad y puesta en marcha de mecanismos en pos de la economía agraria, requieren de una política impositiva proactiva a la producción sustentable.

Es viable la reorganización empresaria con la intervención de

³¹² NÚÑEZ, Eduardo José. FRANZONE, María Elena. *Transferencias de fondos de comercio*. Ed. Errepar. 2ª ed. p. 25.

sujetos individuales y no existe restricción legal alguna para que una persona humana sea parte de cualquier proceso de reorganización.

La transferencia de la empresa es un acto jurídico válido y es un marco dentro de un proceso de reorganización en el que se busca transferir un patrimonio libre de impuestos y con la permanencia del titular en la entidad continuadora.

SOCIEDADES POR ACCIONES SIMPLIFICADAS (SAS). UNA NUEVA FORMA DE EMPRENDER EN EL AGRO

BEATRIZ PUPPO HATCHONDO³¹³ Y LUIS A.
TEALDE ZAPATA³¹⁴

1. INTRODUCCIÓN

Por ley 19.820 de fecha 18 de septiembre de 2019 se crea en el Uruguay un nuevo tipo de sociedad comercial; la misma se reglamentó por decreto 399/019 de fecha 23 de diciembre del mismo año, y decreto modificativo 198/021 de 22 de junio de 2021.

³¹³ Abogada. Escribana Pública. Integrante del Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho – Universidad de la República (Uruguay) – Prof. Adj. de la Facultad de Derecho (UdelaR), y Universidad Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). beatrizpuppo@estudiogp.com

³¹⁴ Abogado. Escribano Público. Integrante del Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho – Universidad de la República (Uruguay) – Prof. Ayu. de la Facultad de Derecho (UdelaR), y Universidad Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). luis_tealde@hotmail.com

De esta forma se crean las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), cuyo origen se halla en Europa, gestada por una comisión del Consejo Nacional del Patronato Francés en el año 1994; con su incorporación en el derecho nacional, Uruguay se suma al elenco de sistemas jurídicos que ya la regularon como Argentina, Chile, Colombia y México. Esta nueva entidad compendia las virtudes mas destacadas de los diferentes tipos sociales existentes hasta el momento. En efecto, toma de las Sociedades y Asociaciones Agrarias la prevalencia de la autonomía de la voluntad en cuanto a su diagramación y su flexibilidad; en cuanto a su formación y funcionamiento, así como de las Sociedad de Responsabilidad Limitada sus beneficios tributarios, y de las Sociedades Anónimas su responsabilidad y régimen supletorio.

Es así que, a través de este nuevo sistema normativo, se busca compatibilizar los intereses del nuevo emprendedor, con un tipo social acorde a los tiempos modernos, ágil, innovador, dúctil, económico, y de rápida constitución. En definitiva, este nuevo tipo social junto con las ya existentes Sociedades y Asociaciones Agrarias reguladas por ley 17.777 en el año 2004, modernizan las estructuras societarias comerciales consagradas por ley 16.060 del año 1989, ofreciendo seguridad, fluidez y certeza jurídica a los agronegocios actuales del sector.

2. RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. CONSTITUCIÓN

De acuerdo a lo regulado en el art. 11 de la ley citada, el acto constitutivo deberá otorgarse por escrito, en documento público o privado, e inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas, completando así su iter constitutivo. La innovación en cuanto a la formación de esta entidad es que podrá constituirse por una persona física (humana), una persona jurídica distinta de una sociedad anónima o varias personas físicas o jurídicas. En el marco asociativo hasta entonces, la naturaleza jurídica del contrato de sociedad era lo que en doctrina se denomina contrato plurilateral, mas, en las SAS se supera el mis-

mo ya que el acto puede llevarse a cabo por una simple declaración unilateral de voluntad del emprendedor, dejando atrás el concepto de acuerdo de voluntades.

En pos de su agilidad, la ley previó el procedimiento de constitución por medios digitales y con firma digital avanzada, lo que fue concretado el 22 de julio del corriente año instrumentado este procedimiento en conjunto con la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura, la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS).

Asimismo, una vez concretada la inscripción en la DGI, en un plazo perentorio de 30 días se deberá comunicar el beneficiario final de la entidad en los términos de la ley 19.484.

Es importante señalar también la inexigibilidad de realizar publicaciones.

Con esta ley se contempla por primera vez en las Sociedades Comerciales el principio de la autonomía de la voluntad, que va a regir la voluntad de los socios fundadores en la redacción de sus estatutos, por sobre lo establecido en la remisión a sociedades anónimas (art 9 de la ley antedicha), situación ya contemplada en los tipos sociales agrarios regulados en la ley 17.777.

2.2. OBJETO SOCIAL

Al momento de la configuración de los estatutos la determinación del objeto puede establecerse en forma genérica, es decir cualquier actividad lícita, pudiendo incluso omitirse. En efecto, la ley en estudio innova en varios aspectos; uno de ellos, es la prescindencia de la cláusula objeto, renunciando al principio de la especialidad de la persona jurídica, no siendo este requisito "*sine qua non*", en definitiva, iguala este tipo social al individuo como persona humana, en cuanto a su capacidad de actuar en el mundo jurídico en cualquier tipo de actividad lícita, comercial, civil o agraria.

En consonancia con lo expresado por Adriana Bacchi, entendemos que esta impronta fomenta el emprendedurismo, ya que con

una misma entidad se pueden focalizar en más de una idea; no habrá que describir exactamente el objeto al momento de su constitución, evitando encorsetar al emprendedor en el desarrollo de las mismas.

2.3. CAPITAL Y APOORTE SOCIAL

El capital social suscrito e integrado deberá ser expresado en moneda nacional. Éste se configura por la suma del valor de los aportes de sus emprendedores, naciendo así un patrimonio social autónomo. En el acto constitutivo deberá integrarse un mínimo del 10% del capital social si la integración fuera en dinero, o el 100% si fuera en especie, siguiendo las reglas de las Sociedad Comerciales (ley 16.060).

Respecto a la función organizativa del mismo, este podrá estar representado por acciones nominativas, endosables o no endosables, o por acciones escriturales que tendrán igual valor nominal y serán indivisibles.

Otro aspecto innovador y en cuanto a su función de garantía, radica en que al momento de la redacción de sus estatutos y en aplicación del principio de la autonomía de la voluntad que caracteriza a estas entidades, se puede pactar en contra de lo establecido en el art. 287 de la Ley de Sociedades Comerciales. Expliquemos esto, podemos establecer en los estatutos la no obligación de capitalizar los rubros patrimoniales, por el cual no sea necesario adecuar el capital en función del patrimonio de la sociedad; de vital importancia para el agro, ya sea al momento de la adquisición de inmuebles rurales como de la actividad desarrollada. Misma solución que en las Sociedades y Asociaciones Agrarias, en las cuales no es requisito legal el vínculo jurídico entre el capital y el patrimonio. Asimismo, queda de manifiesto que el capital de la SAS no cumple una función productiva, ya que no exige mínimos y máximos de este.

2.4. RESPONSABILIDAD

Los emprendedores integrantes de las SAS no serán responsables por las obligaciones sociales, más allá del monto de sus respectivos aportes. En efecto, al igual que las Sociedades Anónimas estas nuevas entidades ven limitada su responsabilidad al capital integrado. Asimismo, respecto a las obligaciones de carácter laboral, tributarias o de cualquier otra naturaleza contraídas por la SAS, los emprendedores tampoco serán responsables, apartándose de lo regulado para Sociedades de Responsabilidad Limitada. Estas particularidades cesan en caso de declararse la inoponibilidad de la personalidad jurídica de la sociedad (disregard).

2.5. ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN

La ley nuevamente en el ejercicio del principio de autonomía, le otorga libertad a los emprendedores para organizar la administración y representación de la nueva entidad, esto es; como mínimo deberá establecerse que la sociedad cuente al menos con un representante legal (persona física humana o jurídica), otra innovación de esta ley, en donde se unifican las funciones (ineludible si la entidad cuenta con un solo socio). A falta de su estipulación, se entenderá que el representante legal se encuentra legitimado para gestionar los negocios sociales, salvo que sean notoriamente extraños al objeto social.

Asimismo, puede optar de acuerdo a sus intereses por un órgano de administración (Directorio), los cuales podrán ser designados o no en los estatutos. Si se hiciera en forma posterior, deberá ser comunicado al Registro respectivo en aplicación de la ley 17.904 del año 2005.

Respecto a la responsabilidad de estos, en la fase interna, la misma está prevista en el art. 31 de la norma de referencia (que incluye además al administrador de facto) los cuales de regla no son responsables, salvo que hayan actuado con culpa, dolo grave, o violando los deberes de lealtad y diligencia. En la fase externa, no responden

por deudas de carácter laboral, civil o comercial, sin embargo son solidariamente responsables y en forma objetiva, del pago generado por concepto del Impuesto a la Renta a las Actividades Económicas (IRAE).

2.6. PARTICULARIDAD: TITULARIDAD DE INMUEBLES Y EXPLOTACIONES RURALES

La ley habilita expresamente a estas entidades a ser titular del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales o de explotaciones agropecuarias, en cuyo caso deberá cumplir las exigencias previstas para el resto de los tipos sociales. Aclaración por demás innecesaria, en virtud de lo analizado *ut supra* respecto a la amplitud de su objeto social.

Para este caso las SAS deberán adecuar su estructura a lo establecido en la ley 18.092 promulgada el 7 de enero de 2007, en virtud de lo cuál la totalidad de su capital social deberá estar representado por acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas. Esta disposición especialísima tiene su fundamento en el hecho político de conocer la persona física responsable última del uso y manejo del recurso suelo, a fin de implementar las medidas necesarias para un desarrollo sustentable y su eventual sanción en caso de incumplimiento. La excepción a este régimen es la autorización expresa del Poder Ejecutivo para no adecuar su estructura (situación reglamentada por Decreto 225/007).

3. COTEJO ANALÍTICO DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES

En el sector agrario nacional, como se dijo *ut supra* existen entidades sociales específicas del sector, las Sociedades (SARL) y Asociaciones Agrarias (AA), caracterizadas estas por su flexibilidad y reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad; sin embargo, las entidades comerciales de la ley 16.060 (a pesar de su

estructura cerrada) son una herramienta también utilizada por el sector, entre las que se destacan las Sociedades Anónimas (SA) y las de Responsabilidad Limitada (SRL). A este electo se incorporan las SAS como hito entre unas y otras.

A efectos de poder emprender es necesario contar con la información necesaria para la adecuada elección del tipo social. Entendemos que esta decisión es trascendente y condiciona la actividad agraria a desarrollar, es así, que al momento de elegir la entidad social se debe contar con un cotejo crítico de las diferentes opciones posibles para emprender.

Respecto al objeto, tanto las SRL, SA como las SARL requieren su individualización específica, no así las SAS en las que inclusive se puede prescindir del mismo. En cuanto al plazo, las SRL tienen un máximo de 30 años, mientras las SA se pueden estipular por un plazo mayor, mientras que en las SARL el plazo pasa a ser un elemento accesorio, incluso puede omitirse, en cambio en las SAS se sigue el régimen de las SA. En relación a la cantidad de sujetos necesarios para su constitución, tanto en las SRL como en las SA se requiere un mínimo de 2 socios, así como también en las SARL con la salvedad de que uno de ellos debe acreditar su condición de productor rural, mientras que en las SAS solo es necesario una persona física humana o jurídica (excluyendo a la SA). Respecto a la responsabilidad de socios o accionistas por obligaciones laborales y tributarias, en las SRL son solidariamente responsables, mientras que en las SA no les alcanza dicha responsabilidad, en tanto en las SARL se sigue el régimen de las SRL, en cuanto a las SAS sigue la suerte de las SA. En cuanto a las comunicaciones de titulares y beneficiarios finales al Banco Central del Uruguay, en el agro las SRL y SARL siempre que sus titulares sean personas físicas están exonerados de comunicar, mientras que las SA y las SAS aunque sus accionistas sean personas físicas están obligadas a realizarlo. En relación a la configuración del iter constitutivo, en las SRL y SA se produce con la publicación de las mismas, mientras que en la SARL y en las SAS con la inscripción del contrato en el Registro Nacional de Comercio, Sección Personas Jurídicas.

4. RECEPCIÓN Y PERSPECTIVAS

Esta nueva entidad ha sido de recibo en el ámbito jurídico nacional en el seno de emprendedores e inversionistas del agro, cuyo cometido radica en incentivar la conformación de pequeñas y medianas empresas, entre las cuales destacan las rurales. Una de las principales virtudes es su posibilidad de constitución por un solo productor rural, y aún constituida por más de uno, a falta de uno de ellos, permite su continuidad. Asimismo, el art. 37 de la ley de referencia posibilita la transformación de todos los tipos sociales (a excepción de las Sociedades Anónimas), en estas nuevas sociedades. Es así que las empresas agrarias, que por ejemplo funcionan como sociedades unipersonales pueden transformarse en esta nueva entidad, logrando la continuidad de la explotación incluso luego del fallecimiento de su titular persona física, manteniendo los mismos números de inscripción en los organismos públicos, facilitando la gestión de las mismas.

5. REFLEXIONES FINALES

Las Sociedades por Acciones Simplificadas nacen en el Derecho Oriental como una herramienta válida y eficaz para los productores rurales emprendedores. Asimismo, entendemos que en el sector agrario es un avance significativo respecto a las ya reguladas en la ley 17.777, ya que se pueden constituir o transformar con un solo integrante, no requieren de la condición de productor rural, y a pesar que las segundas tienen mayor autonomía y flexibilidad, estas nuevas entidades permiten construir un estatuto adecuado a la actividad agraria a desarrollar. Es así que el productor rural que quiera prever incluso la continuidad de su empresa más allá de su vida (situación no regulada en nuestro Código Civil) a través de esta herramienta y mediante su transformación en SAS, podrá regular su continuidad, establecer las reglas de funcionamiento y desarrollo, sin pulverizar su explotación agraria, dándole un marco legal al protocolo de familia en la autonomía consagrada por la ley. En definitiva, estas nuevas enti-

dades se adecuan a las nuevas formas de emprender en el agro uruguayo, una ágil y eficaz herramienta, para un mundo vertiginoso.³¹⁵

³¹⁵ Para la elaboración de presente trabajo se han consultado las siguientes fuentes bibliográficas: BELLOCQ, Pedro, *Formas Jurídicas para emprender*, Montevideo, 2019, Ed. FCU. LAPIQUE, Luis, *Sociedades por Acciones Simplificadas*, Montevideo, 2020, Ed. FCU. POZIOMEK, Rosa y ALFARO, Jenifer, *Regimen Jurídico de la SA, SRL SAS*, Montevideo, 2020, Ed. AMF.

POSIBILIDAD DE REGISTRACIÓN DEL PROTOCOLO FAMILIAR PARA EMPRESAS AGRARIAS

BRENDA FRATINI TANONI³¹⁶

“Verba volant, Scripta manent”³¹⁷

1. INTRODUCCIÓN

Mediante este trabajo explicaremos la modificación que la Resolución General 19/2021 de la IGJ introdujo a una figura ya conocida, el protocolo familiar, y con ello brindar información actualizada sobre el tema.

Pero previo a ello debemos relacionar dos temas que atravie-

³¹⁶ Ayudante alumna de la Cátedra “A” de Derecho Agrario, Facultad de Derecho UNR.

³¹⁷ Cita latina tomada de un discurso de Cayo Tito al senado romano, y significa “las palabras vuelan, lo escrito permanece”

san la materia que nos ocupa, ellos son: Empresa Agraria y familia. Partiremos de la conocida definición del maestro Ballarín Marcial, quien define a la empresa como la unidad de producción económica constituida por el empresario bien sea un sujeto individual o colectivo y sus colaboradores dependientes, así como por la tierra y demás elementos organizados mediante los cuales se ejercita a nombre de aquél una actividad agrícola, ganadera, forestal o mixta y las conexas de transformación y comercialización, con o sin finalidades lucrativa³¹⁸, y a esta definición agregaremos el factor “familia”, aunque algunos autores como Raquel Lucero consideran que: *“En la Empresa Familiar coexisten tres subsistemas que interactúan permanentemente: la empresa, la familia y la propiedad”*.³¹⁹

Debemos tener en cuenta que más allá de existir una indisoluble relación entre el agro, las familias y las empresas, *“no toda empresa integrada por los miembros de una misma familia es técnicamente, una empresa familiar”*³²⁰ y que nos encontraremos ante ellas solo cuando *“la mayor parte del capital y el poder de decisión dentro de una empresa, se encuentra en manos de los miembros de una familiar pero también, que todos ellos compartan la voluntad de gestionar la empresa para el traspaso y subsistencia de la misma hacia las sucesivas generaciones”*.³²¹

Llama poderosamente la atención que en Argentina el 80% de las empresas son empresas familiares, según las estimaciones de IADEF³²², y aun así carezcan de una regulación jurídica diferencia y específica. Por otro lado, las empresas agrarias familiares no escapan de las vicisitudes que se presentan en cualquier empresa familiar.

Por todo ello entendemos que para afrontarlas es importante la

³¹⁸ BALLARÍN MARCIAL, Alberto en *Derecho Agrario*, 2ª edición, Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1979.

³¹⁹ LUCERO, Raquel en artículo IADEF artículo disponible en: <https://www.iadef.org/prevencion-en-la-empresa-familiar/BuenosAires>, 2021.

³²⁰ CALCATERRA, Gabriela y KRASNOW, Adriana en “VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario” pág. 322, Rosario, 2010.

³²¹ *Ibídem*.

³²² Instituto Argentino de Empresas de Familia.

buena gesti3n de los asuntos de familias basada en la planificaci3n, y una de las herramientas indicadas para ello es el protocolo familiar.

2. EL PROTOCOLO FAMILIAR

El protocolo familiar asume distintos conceptos seg3n el autor, pero en esencia coinciden en que es, en definitiva, un acuerdo sobre los temas inherentes a la empresa y la familia tendientes a la continuidad y supervivencia de la empresa familiar a lo largo de las generaciones.

La propia Resoluci3n 19/2021 de la IGJ remite al Real Decreto Espa3ol 171/2007 que en su art. 2º define al protocolo familiar como *“aquel conjunto de pactos suscriptos por los socios entres s3, o con terceros con los que guardan v3nculos familiares, que afectan una sociedad no cotizada en la que tengan un inter3s com3n, en orden a lograr un modelo de comunicaci3n y consenso en la toma de decisiones para regular las relaciones entre la familia, propiedad y empresa, que afectan a la entidad”*

La doctrina ha estudiado por largo tiempo esta figura, pero, lo novedoso surge a partir de la resoluci3n mencionada, la cual introduce la posibilidad de registraci3n, fomentando as3 la publicidad; transparencia; la confianza intra y extra familiar y respecto de los negocios que lleven a cabo las empresas de familia.

3. POSIBILIDAD DE INSCRIPCI3N DEL PROTOCOLO FAMILIAR

La Resoluci3n General 19/2021 que de la IGJ admite la inscripci3n de protocolos de empresa familiar que se encuentre suscripto por la totalidad de sus socios de la sociedad, cuyos integrantes est3n unidos por lazos de parentesco por consanguinidad y/o afinidad, sin perjuicio de su firma por terceros no socios o no familiares.

En ese orden de ideas, la propia Resoluci3n en sus considerandos se3ala que: *“la inscripci3n de los “protocolos familiares” en el Registro P3blico ha sido se3alada como una concreta pol3tica de protecci3n de las empresas familiares en tanto permite generar confianza en los grupos*

de interés vinculados a la empresa familiar con respecto a su organización y buen gobierno."

Para su inscripción el mismo debe estar formalizado en escritura pública, o en instrumento privado con firmas certificadas por escribano, y su registro solicitarse por el órgano de administración acompañando el acta respectiva. Si la conformidad de todos los socios con la registración del protocolo no surgiere de su texto, deberá acreditarse por instrumento separado.

La registración del instrumento no es obligatoria primando así la voluntad de las partes y se inscribe un único protocolo por sociedad. En el caso de inscripciones posteriores, se considerará una reforma o sustitución sobre la inscripción anterior.

Afortunadamente, los artículos de la resolución fueron claros en establecer el procedimiento de registración y sus efectos. Así lo indican los textos que a continuación se transcriben:

Art. 4°: La inscripción debe ser solicitada por el órgano de administración acompañando el acta respectiva. Si la conformidad de todos los socios con la registración del protocolo no surgiere de su texto, deberá acreditarse por instrumento separado a los fines de lo establecido por la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.

Art. 5°: El pedido de inscripción debe ser acompañado de un dictamen de precalificación profesional que consigne el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente resolución y de los requisitos generales exigidos por el Anexo A de la R.G. 07/2015 y sus modificaciones en cuanto correspondan.

Art. 6°: La inscripción del protocolo en el Registro Público tendrá como único efecto permitir a los terceros conocer su existencia y alcances, sin que implique presunción legal de conocimiento ni presunción de legalidad de sus cláusulas, lo que se hará constar en el testimonio que se expida.

Quien debe realizar la inscripción es el órgano de administración de la Sociedad (directorio/gerencia) con la conformidad de los

socios, siempre que reuna los requisitos comunes previstos para los trámites de inscripci3n ante IGJ.

Aunque la inscripci3n no resulte obligatoria, la misma trae numerosos efectos y beneficios que son importantes sealar:

- Permitirá a los terceros conocer su existencia. (publicidad)
- Conformar un sistema de protecci3n.
- No implicará presunci3n legal de conocimiento, ni presunci3n de legalidad de sus cláusulas.
- Favorecerá el desarrollo de la empresa familiar.
- Busca reducir los riesgos derivados de la coexistencia, en cada empresa familiar, de tres sistemas internos sujetos a reglas diferentes como son el “familiar” (emocional), el “empresario” (eficiente) y el “societario” (lucratiyo)
- Los terceros sabrán que dicha empresa familiar se profesionalizó.
- Facilitará a terceros conocer el contenido y alcances de dicha profesionalizaci3n consultando el protocolo inscripto.
- Servirá de incentivo para que otras empresas familiares los elaboren e inscriban.

Si nos preguntamos en qué momento debe realizarse, comparto lo que acertadamente han sugerido y sealarado las Dras. Krasnow y Calcaterra: “...cuando las aguas estén tranquilas”³²³.

4. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, la empresa familiar constituye uno de los ejes de la actividad agropecuaria de la Argentina, y no sólo por eso, sino por las características particulares que la diferencian de otras empresas (no familiares), el derecho debe prestarle especial atenci3n.

Vemos con buenos ojos el refuerzo que la Resoluci3n 19/2021

³²³ CALCATERRA, Gabriela y KRASNOW, Adriana en “VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario”, Rosario, 2010. pág. 336.

de la IGJ ha otorgado a la figura del protocolo familiar, la cual se encuentra en consonancia con los lineamientos del Código Civil y Comercial de la Nación que propende a la protección y desarrollo de la empresa de familia.

Si bien, el estado de la figura analizada no está exenta de críticas, la posibilidad de registración representa un paso adelante en el camino de transformar al protocolo familiar en algo más que una mera expresión de deseo y convertirla en una herramienta jurídica útil para fortalecer a las empresas familiares, aumentando su transparencia, su confiabilidad, promoviendo la profesionalización de las mismas.

Por último, el protocolo familiar es una herramienta que permite mantener algo que tanto caracteriza a la actividad agraria, la baja conflictividad.

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA

RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN DE CARNES

EVOLUCIÓN. BREVE HISTORIA

ALEJANDRA BIBIANA CASTRO³²⁴

En 1961, la Argentina lideraba las ventas de carne vacuna al mundo con 525 mil toneladas. En 1971 el país perdió ese primer puesto en manos de Australia que llegó al mismo por haber comercializado unas 600 mil toneladas. Desde 1975, Argentina siguió cayendo ubi-

³²⁴ Abogada, especialista en Derecho Agrario. Integrante del Equipo Docente de Grado como auxiliar en la Carrera de Abogacía de la FCJS de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe. Integrante del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción Judicial de Santa Fe desde el año 2012 a la fecha. Integrante del Equipo Docente de Posgrado en la Carrera de Especialización en Derecho Agrario de la FCJS de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, desde año 2015. Miembro del Consejo Consultivo del Centro de Capacitación Judicial dependiente de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, periodo 2008/2011

caciones llegando al quinto lugar, para luego en 1993 posicionarse en el cuarto puesto.

En 1997 nuestro país vuelve a ubicar a nuestras carnes una vez más en lo alto del podio del mercado, aunque cuatro años más tarde, en plena crisis de la Argentina del 2001, comenzó a perder posiciones.

Es a partir del año 2004 que Brasil ha conseguido la mejor ubicación, marcando en 2020 una producción exportable de 2,5 millones toneladas.

Los peores momentos de los últimos años para la carne vacuna de la Argentina fue previo al año 2006, ya que se implementaron fuertes restricciones a las exportaciones, hasta terminar con el cierre de las mismas.

Fue tan negativo el impacto de aquella medida, que el país llegó a ocupar el puesto décimo quinto en el mercado internacional de exportación.

Cierta recuperación fue a partir del 2016, de la mano de la liberación de las exportaciones y la eliminación de las retenciones, ubicándose en 2018 en el puesto quinto.

Ya transitando el año 2021 cuando se pensaba que la Argentina podría conseguir un nuevo récord de exportaciones, con proyecciones de 1 millón de toneladas, el ejecutivo anunció el cierre de las mismas por 30 días, para luego aplicar hasta el 31 de agosto de 2021 un sistema de cuotificación, donde se exporta el 50% de lo que se exportó en promedio en el segundo semestre del año anterior, a lo que se suman las cuotas Hilton y 481, la cuota anual de 20 mil toneladas a los Estados Unidos y las 3.500 toneladas por mes de carne “kosher” con destino a Israel.

No conforme con estas medidas, a través del decreto 911 del 2021 (con vigencia desde el 22 de enero de 2022) y dos Resoluciones, la 301 y 302 del mismo año, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca fijó la *suspensión* hasta el 31 de diciembre de 2023 de la exportación de carne bovina con destino al exterior del país, en los siguientes términos: art. 1: *Reses Enteras, Medias Reses, Cuarto Delantero Con Hueso,*

Cuarto Trasero Con Hueso, Medias reses incompletas con Hueso y Cuartos delanteros incompletos con Hueso.

De igual modo los siete cortes preferidos parrilleros de masivo consumo interno con alta demanda, ya sea frescos, *enfriados o congelados*: art. 2: *Asado con o sin hueso, Falda, Matambre, Tapa de asado, Nalga, Paleta y Vacío.*

Dicha medida fue basada en el art. 42 de la Constitución Nacional, que reza: *"Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno"*.

A poco de leer el mismo, no resulta fácil *prima facie* coordinar aquel precepto con la medida adoptada, por lo que intentaremos enlazar ambos.

Podría entenderse que favorecer el mercado de consumo interno con aquellos cortes que el decreto suspende exportar a mercados internacionales estaría alineado con la obligación de un Estado Tutelar de defender la competencia de la distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

Podemos también ensamblarlo con la defensa de la salud: que los productos alimentarios sean inocuos y no la perjudiquen. Esto sería posible si los productores produjeran más carne vacuna en base a una previsibilidad del movimiento del mercado interno que a mediano plazo llevaría mejorar la calidad del producto.

Podemos entonces colegir que en este artículo 42 de la Constitución Nacional subyace la idea de mercado libre, competitivo y de sistema democrático, por ejemplo, cuando se hace referencia al control de monopolios y a la defensa de la competencia, pero con un Estado que interviene en la relación de consumo, y con derechos que le son siempre oponibles.

Sin embargo, lo que resulta sumamente relevante es destacar que ese artículo 42 es también el reconocimiento constitucional del

derecho de los consumidores a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno³²⁵.

También en lo que refiere al bien “salud”, se consignó no solo un derecho omnicomprendensivo a la protección sanitaria, sino que abarca también la tutela medioambiental —derecho a un “ambiente sano y equilibrado”—, contenida en el art. 41 CN y en la relación de consumo que también debe apuntar a mantener a los usuarios y consumidores sanos.

No se puede ejercer voluntariamente una elección si no se posee la suficiente información. Surge entonces la idea de propugnar un mercado transparente³²⁶.

Pero dicho artículo solo fue mencionado en el Decreto 911, no se fundamentó doctrinariamente su invocación, solo se dijo de modo general que *“es necesario construir una política pública para la cadena de la carne con el objeto de aumentar la producción, la existencia ganadera y el peso promedio de faena, generando previsibilidad al productor, e incrementar asimismo los volúmenes exportables. Además, que las medidas que se disponen contribuyen a generar un equilibrio entre el mercado argentino y la exportación de productos cárnicos”*.

1. EXCEPCIONES. RESOLUCIONES 301/21 Y 302/21

Hemos hablado hasta acá de la regla contenida en el Decreto 911, pasaremos a analizar las excepciones que toda regla contiene. Solo habrá carne de dos categorías que se podrá comercializar con el exterior de manera libre, sin trámite alguno.

³²⁵ FERRER DE FERNÁNDEZ, Esther H., *El artículo 42 de la Constitución Nacional veinte años después y a propósito de la reciente sanción del Código Civil y Comercial*, <http://www.derecho.uba.ar/institucional/pacem/pdf/ferrer-de-fernandez-el-articulo-42-de-la-constitucion-nac.pdf>

³²⁶ *El despliegue del art. 42 de la Constitución Nacional* por Walter F. Carnota. Enero de 2015 Revista Derecho Público. Año III, N° 9. Ediciones Infojus, p. 137. Id SAIJ: DACF150095

1.1. RESOLUCIÓN 301/21

Mediante la Resolución 301/21 se libera en su totalidad de las exportaciones de carne vacuna proveniente de las faenas de vacas conservas o manufactura categorías D y E (es una carne de baja calidad que se comercializa a China) y toros, así como de huesos con carne resultantes del desposte. Dichas categorías quedan exceptuadas de las limitaciones a los cortes parrilleros. También mantiene el listado de 63 frigoríficos a los que se le asignó un cupo de exportación debiendo presentar una Declaración Jurada de Exportación de Carnes (DJEC) cada vez que quieran exportar.³²⁷

Es decir que no se restringieron las exportaciones de la vaca con destino a China, que incluye categoría D, E y toro, incluidos los siete cortes indicados. También quedó sin restricciones la exportación de los huesos con carne resultantes del desposte.

Por otro lado, con el objeto de mantener y fortalecer los vínculos comerciales con el Estado de Israel, también se encuentra exceptuado según el art. 1 de la Resolución 28/22 del Ministerio de Agricultura y Ganadería al Corte Bovino denominado Paleta de procedencia de faena bajo rito Kosher.

Se dispone además la exclusión de las limitaciones establecidas en el artículo 2° del citado decreto, las exportaciones con destino al Área Aduanera Especial, creada por la Ley N° 19.640 y/o las realizadas desde esa Área Aduanera Especial con destino al Territorio Aduanero General.

1.2. RESOLUCIÓN 302/21

También la resolución abrió la puerta a nuevos exportadores, posibilitando que más plantas faenadoras o procesadoras, o grupos de productores, puedan comenzar a enviar carne bovina al exterior.

³²⁷ www.lanacion.com.ar

Desde junio pasado, el Gobierno solo permitía que exportaran las empresas o productores que tenían antecedentes de exportación.

Ahora, otras firmas que ya tienen habilitación para comercializar afuera del país, pero que habían quedado afuera de la posibilidad de hacerlo, podrán incorporarse.

El plazo para manifestar tal intención de exportar y cumplimentar los requisitos se abrió desde inicios de enero de 2022 por sesenta días pudiendo tomar la Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario para dar la habilitación correspondiente.

2. CREACIÓN DEL OBSERVATORIO DE LA PRODUCCIÓN DE LA CARNE VACUNA. RESOLUCIÓN 301/21

También la Resolución 301/21 crea al Observatorio de la Producción de la Carne Vacuna como un organismo de carácter consultivo, que intenta ampliar su conformación invitando a participar *“a los representantes de las provincias argentinas, de las entidades del sector agropecuario, de las cámaras de la industria frigorífica, de engorde a corral, de matarifes y abastecedores, y de productores exportadores, del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, y a la coordinación de la Mesa de las Carnes.”*³²⁸

Dispone además *“que quien resulte ser el/la titular de la referida Unidad podrá invitar a participar del Observatorio a representantes de otros sectores interesados. (art. 13 del citado decreto)* con la finalidad de brindar asesoramiento para aumentar la productividad, otorgar previsibilidad y confianza al productor y generar un adecuado ambiente de negocios.

Sus funciones serán entre otras la de:

- analizar la evolución y composición de las existencias de ganado bovino; de las exportaciones de carne;
- proponer políticas públicas para el desarrollo de la ganadería

³²⁸ www.boletinoficial.gob.ar

argentina y su cadena de valor y políticas públicas referentes a las exportaciones de carne.

La finalidad de los informes realizados por el Observatorio será la de ser considerados por la Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario en ocasión de autorizar el volumen de exportación de carne vacuna, a los efectos de garantizar el equilibrio entre la productividad, las exportaciones y el mercado de carne argentino. (art. 14)

3. CONCLUSIÓN

Hasta aquí sintéticamente hemos tratado de poner sobre la mesa las disposiciones de un Decreto que aparentemente intenta mejorar un mercado interno y permitir a los ciudadanos gozar de una calidad de carnes que se reservaba para el mercado exterior.

Posibilitaría además mejorar la producción de carne bovina, incrementar volumen exportable y equilibrar la balanza de pagos.

Este objetivo de bajar el precio de la carne al consumidor, es algo que hasta el momento no se consiguió, ya que aumentó un 6% en mayo de 2022 y un 7% en junio de 2022, y que, pese a la baja del precio de la hacienda en el Mercado de Liniers, el precio bajó tan solamente un 1% en julio pasado.

Además, las restricciones provocaron una merma en los precios al productor. Según los datos aportados por la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA), durante estos tres meses de intervención oficial los productores resignaron unos \$6.500 millones de facturación. Por otro lado, se registró una menor faena en la industria frigorífica exportadora y caída de entre un 40 y 50% en los ingresos de los trabajadores.³²⁹

Por otra parte, no bajaron los precios al consumidor, bajó el ingreso de divisas, y el país perdió de exportar unas 74.500 toneladas

³²⁹ www.nwes.agrofy.com.ar

peso producto. Así lo reflejó el relevamiento mensual de la Cámara de la Industria y el Comercio de Carnes y Derivados (CICCRA).³³⁰

Frente a esta realidad y mostrando una importante unidad, la cadena cárnica se pronunció en contra de la decisión oficial y reclamó la finalización de las restricciones.

El mercado interno no se benefició, el productor agropecuario y la producción fueron los primeros perjudicados con una materia prima barata, así bajaron los números de la hacienda y solo se beneficiaron los frigoríficos que se estoquearon y saldrán a vender en condiciones que solo los favorezcan.

Las preguntas son: ¿cuál será el costo final y definitivo que deberá afrontar el sector agropecuario una vez finalizada la suspensión?; ¿qué beneficio efectivo habrá gozado el consumidor?; ¿cómo habrá de verse afectada la economía global con la falta de divisas?

Lo lamentable es que, mientras continúen estos y otros interrogantes, claramente se está afectando a la principal fuente de producción de materia prima que desde antaño sostiene la economía del país.

³³⁰ www.infobae.com/economia/campo/2022/02/04

ANÁLISIS ACTUALIZADO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE RIGEN LAS RETENCIONES A LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

MARIANO PERETTI³³¹

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone repasar el estado normativo existente, hasta la fecha de su redacción³³², de los derechos de exportación (DEX) o, como se los denomina más comúnmente, “retenciones” que rigen sobre los productos agropecuarios, así como las distintas posturas que existen en relación a la vigencia de dichas normas.

³³¹ Abogado, Especialista en Derecho Tributario. Profesor adjunto de la Cátedra “A” de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Vicepresidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

³³² 31/7/2022.

2. REPASO DE LA DOCTRINA DEL FALLO “CAMARONERA”

Para iniciar nuestro análisis, repasaremos sucintamente la doctrina del ya conocido fallo “Camaronera Patagónica S.A.”³³³ dictado por la CSJN en 2014, en el que se fijaron una serie de pautas que actualmente resultan imprescindibles al momento de analizar la legalidad de las normas que crean o modifican los DEX.

El fallo declaró la inconstitucionalidad de la Res. 11/2002 del Ministerio de Economía, en la que el PE intentó justificar su competencia en la delegación realizada por el art. 755 de la Ley 22.415 (Código Aduanero o “CA”) y en la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.

Al resolver, el voto de la mayoría dejó importantes definiciones, las cuales se repasan a continuación de manera sintética:

1) Los DEX tienen una indudable naturaleza tributaria, específicamente se trata de impuestos.

2) La Corte reconoció la posibilidad de establecer DEX con fines extrafiscales (como herramienta de política económica, social o monetaria, además de sus fines recaudatorios).

3) El fallo reafirmó la vigencia del principio de legalidad o principio de reserva de ley, rígido y estricto, en materia tributaria: de acuerdo a los arts. 4º, 17 y 52 CN, la creación y modificación de tributos es de la competencia exclusiva del PL. Este principio no cede en caso de que el PE actúe mediante el mecanismo de la delegación legislativa del art. 76 CN: los aspectos sustanciales del derecho tributario no son materia respecto de la cual la CN autorice la delegación legislativa en el Ejecutivo.

4) Lo anterior no significa que el PL no pueda delegar ciertas facultades; lo puede hacer en ciertos casos, pero circunscribiéndose exclusivamente al aspecto cuantitativo de la obligación tributaria: podría autorizar a elevar o disminuir las alícuotas aplicables, siempre y cuando se fijen límites y pautas precisas para su ejercicio, mediante

³³³ Fs. 337:388

una clara política legislativa. Para decidir así, tuvo en cuenta la Corte que los derechos aduaneros suelen estar ligados a las continuas fluctuaciones del comercio internacional y se requiere de herramientas, como las que tiene el PE, para adecuarlos rápidamente a la política económica.

En el caso analizado, concluyó el Máximo Tribunal, estas exigencias no se cumplían: el aspecto cuantitativo de los DEX había quedado completamente librado al arbitrio del PE, por lo que se declaró inconstitucional e inaplicable la Res. 11/2002, por lo menos hasta la fecha en que fue ratificada por la Ley 25.645.

3. NORMATIVA

Con posterioridad al fallo “Camaronera”, las alícuotas de los DEX a los productos agropecuarios fueron modificadas (incrementadas o reducidas) por una serie de decretos, algunos de los cuales tuvieron ratificación legislativa. Nos vamos a centrar en aquellas normas que resultan relevantes para comprender la situación actual.

El Decreto 793/2018³³⁴, invocando el ya mencionado art. 755 CA³³⁵, aumentó las alícuotas hasta entonces vigentes, disponiendo el incremento, entre otros, del 18% al 30% para los granos de soja y del 0% al 12% para grano de trigo, maíz y girasol, en todos los casos con topes de \$ 4 (soja, trigo y maíz) o \$ 3 (girasol) por cada dólar exportado, valor FOB. Se preveía en el decreto que las alícuotas mencionadas regirían hasta el 31/12/2020.

Algunos meses después, la Ley 27.467³³⁶ delegó facultades al PE para fijar DEX hasta el 30/12/2020, ratificando las alícuotas fijadas por el Dec. 793/18. En ejercicio de dicha delegación, el PE emitió el

³³⁴ B.O. 4/9/2018.

³³⁵ Lo cual, como veremos, daría luego lugar a reclamos por los DEX abonados entre la fecha del decreto y su posterior ratificación por ley.

³³⁶ B.O. 4/12/2018.

Dec. 37/2019³³⁷, manteniendo en general los porcentajes que establecía el Dec. 793/2018, pero eliminando los topes allí previstos.

En diciembre de 2019, el Congreso sancionó la Ley 27.541³³⁸ de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública” que en su art. 1° dispuso declarar la “*emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social*” y delegar facultades en el PE “*en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2°, hasta el 31 de diciembre de 2020*”.

Por su parte, el art. 52 de la misma ley delegó en el PE específicamente las facultades de “fijar derechos de exportación”, las cuales podían ser ejercidas hasta el 31/12/2021 (plazo mayor al previsto en el art. 1°), fijando límites máximos para las alícuotas, de acuerdo a los distintos tipos de productos (ej. 33% para la soja y 15% para el resto de los granos), y estableciendo la exigencia al Ejecutivo de fijar mecanismos de segmentación y estímulo para los pequeños productores y cooperativas en los casos en que se dispusieran aumentos. Cabe señalar asimismo que el art. 54 de la ley ratificó expresamente las alícuotas fijadas anteriormente por decreto (incluyendo a los Dec. 793/2018 y 37/2019).

Ahora bien, en ejercicio de las facultades delegadas por el art. 52 mencionado, el PE dispuso, a través del Decreto 230/2020³³⁹, nuevas alícuotas: 33% para el grano de soja (con un mecanismo de compensación dirigidos a los productores, segmentado según el volumen de producción en cada caso), 12 % para trigo y maíz, y 5% para semillas de girasol, entre otras.

También en ejercicio de la delegación realizada en la Ley 27.541 y justo antes del plazo de su vencimiento, el Decreto 851/2021³⁴⁰ deter-

³³⁷ B.O. 14/12/2019.

³³⁸ B.O. 23/12/2019.

³³⁹ 5/3/2020.

³⁴⁰ 15/12/2021.

minó los porcentajes para los DEX que regirían a partir del 1/1/2022, modificando, entre otros, la alícuota para la semilla de girasol, que pasó del 5% al 7%.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVA DICTADA

Ahora bien, ocurrido el vencimiento de los plazos previstos en la Ley 27.541, nos encontramos con las siguientes situaciones que han creado controversias en torno a la validez de los DEX que actualmente está recaudando la AFIP aplicando los Decs. 230/2020 y 851, 2021, entre otros.

En primer lugar, corresponde tener en cuenta que, como mencionamos, la delegación de facultades prevista en el art. 52 fue realizada, como exigen el art. 76 CN y la doctrina de la CSJN, por un plazo determinado, el cual venció el 31/12/2021.

Por ello, salvo que se adhiera a la postura doctrinaria que se expone más abajo en el apartado 4.4., parece estar fuera de discusión que, por lo menos a partir de dicha fecha, y mientras el Legislativo no realice una nueva delegación, el PE carece de facultades para fijar nuevas alícuotas de DEX.

Ahora bien, ¿resultan actualmente exigibles las alícuotas previstas en los decretos emitidos por el PE en ejercicio de la delegación prevista en la Ley 27.541?, ¿o las mismas han perdido su vigencia a partir del momento en que caducó dicha delegación?

Sin intenciones de agotar todas las posibles interpretaciones y mucho menos los argumentos que pueden existir en cada caso, podemos señalar sucintamente algunas de las posturas:

a) La delegación de facultades en materia tributaria para la creación o regulación de los aspectos sustanciales de los tributos (incluyendo la fijación de la alícuota aplicable) se encuentra absolutamente prohibida en nuestro régimen constitucional. Esta postura se basa en una interpretación integrada y estricta de los arts. 76, 99

inc. 3 y 52 CN, y de la doctrina de la CSJN en “Selcro”³⁴¹, previo a “Camaronera”.

b) La delegación de facultades en materia tributaria se encuentra prohibida en nuestra CN, salvo que se configure un supuesto de “emergencia pública”, como lo prevé el art. 76 CN. En tales casos, las normas que dicte el PE en ejercicio de la delegación efectuada pierden su vigencia una vez que cesa dicho estado de emergencia. De acuerdo a la tradicional jurisprudencia de la CSJN, las medidas de emergencia deben necesariamente tener prevista una duración temporal, limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que las hicieron necesarias³⁴².

En el caso de la Ley 27.541, según esta postura, al vencer el plazo previsto sin que la emergencia haya sido prorrogada, cayeron también las normas delegadas dictadas al amparo de dicha emergencia. Por lo tanto, dado que además las alícuotas previstas en los decretos 793/2018 y 37/2019 tenían una vigencia limitada hasta el 31/12/2020, en la actualidad la percepción de DEX a los productos agropecuarios por parte del Fisco carece de sustento legal.

En esta línea se inscriben los planteos realizados a través de acciones colectivas de amparo por parte de diversas asociaciones rurales en la provincia de Córdoba a comienzos de 2022³⁴³.

Ahora bien, más allá del argumento central, las acciones planteadas se encuentran expuestas a una serie de desafíos jurídicos adicionales que, a primera vista, se constituyen como importantes obstáculos para su procedencia.

En tal sentido, podemos mencionar que, a la luz de la doctrina

³⁴¹ CSJN 326:4251.

³⁴² Fs. 313:15133; 23:1566; 325: 2059; etc.

³⁴³ “Sociedad Rural Argentina y ot. c/E.N.A. – P.E.N. – Amparo Ley 16.986” causa FCB 3323/2022, Juzg. Fed. N° 1 Córdoba; “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c/E.N.A. – P.E.N. – Amparo Ley 16.986”, causa FCB 3661/2022, Juzg. Fed. Río Cuarto.

judicial iniciada por el fallo “Halabi”³⁴⁴ de la CSJN, resulta aún muy discutible la posibilidad de que puedan ser tramitados a través de procesos colectivos este tipo de reclamos, basados en derechos individuales (supuestamente homogéneos) de contenido patrimonial³⁴⁵.

Otra cuestión que ofrece dificultades a la hora demandar la inaplicabilidad de las normas que establecen los DEX es la de la legitimación activa, ya que quien aparece como contribuyente o sujeto pasivo frente al Fisco es el exportador, aunque en la práctica los tributos son trasladados directamente al precio que el productor percibe por la venta de sus productos. Existe una clara diferenciación entre el contribuyente de derecho del tributo y el contribuyente de hecho, lo cual fue reconocido, en su oportunidad, en el fallo “Gallo Llorente”³⁴⁶ de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, donde se admitió la legitimación activa del productor agropecuario sobre la base de que se trata, en definitiva, del sujeto sobre el cual repercute la incidencia económica del tributo.

Tampoco parece sencilla, para las entidades demandantes, la tarea de acreditar claramente la conformación del colectivo de los productores afectados por los DEX y su representatividad³⁴⁷, ya sea

³⁴⁴ Fs. 332:1111.

³⁴⁵ Cabe señalar que la CSJN adelantó una postura contraria a la admisión de este tipo de planteos colectivos, en materia tributaria, en “Sociedad Rural Río V c/ AFIP s/ordinario”, del 4/8/2016. Para hacerlo, consideró la inexistencia de homogeneidad en los derechos supuestamente lesionados y la inexistencia de afectación del derecho de acceso a la justicia, teniendo en cuenta, por ejemplo, la importancia que para cada sujeto aisladamente considerado pueden llegar a representar los montos involucrados en cada planteo (afectación que sí se verificaría en los casos en los que lo exiguo del monto hace presumible que no se encuentre económicamente justificada la promoción de una demanda individual).

³⁴⁶ Cám. Nac. Apel. Contencioso Administrativo Federal, Sala II, in re “Gallo Llorente Santiago Emilio y otro c/E.N. Min. de Economía – Resol 125/08 (dto 2752/91) s/amparo ley 16.986”, del 23/09/2008, voto de los Dres. Marta Herrera y Guillermo P. Galli.

³⁴⁷ Al respecto, cabe mencionar, por ejemplo, que el Juez a cargo del Juzg. Fed.I N° 1 de Córdoba admitió en Primera Instancia la representación colectiva invocada por la SRA, mientras que el Juez Fed. de Río Cuarto, frente a similares

por cuestiones derivadas de sus estatutos, del ámbito territorial de su actuación, o por la convivencia, en el universo representado, de sujetos que son alcanzados de diferente manera por el tributo cuestionado.

c) La delegación de facultades en materia tributaria se encuentra prohibida por nuestra CN para la creación o regulación de “aspectos sustanciales” de los tributos, salvo en materia aduanera, y circunscribiéndose al aspecto cuantitativo de la obligación tributaria. En estos casos, sin exigirse la presencia de una situación de emergencia pública, se admite que el PL autorice al PE a elevar o disminuir las alícuotas aplicables, siempre y cuando se fijen límites y pautas precisas para su ejercicio, mediante una clara política legislativa.

Esta es la interpretación “dinámica” del texto constitucional que deriva del fallo “Camaronera” y que se fundamenta en la naturaleza especial de los derechos aduaneros, ligados a las continuas fluctuaciones del comercio internacional y que hace necesaria la utilización de herramientas, propias de la dinámica del PE y que se son ajenos a los tiempos del PL, para que puedan ser rápidamente adecuados a la política económica.

Esta doctrina, por su parte, al mismo tiempo clausura la posibilidad de que se pueda considerar como válida la delegación del art. 755 CA (aunque siguió siendo citado en los decretos del PE), pero abre la puerta a que se realice una delegación que siga las pautas expresadas.

Siguiendo esta línea, los DEX recaudados por el Fisco en aplicación del Dec. 793/2018 serían repetibles, por lo menos los abonados hasta la fecha de su ratificación por la Ley 27.467, tal como surge de algunos fallos del TFN y Cámaras Federales ante planteos de las exportadoras³⁴⁸.

argumentos, rechazó la legitimación de las entidades presentantes, lo cual fue confirmado por la Cám. Fed. de Córdoba.

³⁴⁸ Fallos “Danes SRL”, Expte. FRO 83479/2018, Cám. Fed. Rosario; “Estelar Resoruces Limited SA”, FCR 16.606/2018, Cám. Fed. Comodoro Rivadavia; “Minas Argentinas SA”, FMZ 59123/2018, Cám. Fed. Mendoza; “Petroquímica Comodoro

Por su parte, en relación a las atribuciones conferidas al PE en el art. 52 de la Ley 27.541, se interpreta que no necesariamente responden al estado de emergencia declarado en el art. 1º, por lo que las normas sancionadas en ejercicio de facultades delegadas (siguiendo las pautas de “Camaronera”) no se encuentran limitadas, en el plazo de su vigencia, al término por el que se declaró la emergencia. Nótese, además, en tal sentido, que la fecha prevista en el art. 52 para la caducidad de la delegación de facultades (31/12/2021) es posterior a la establecida en el art. 1º para la emergencia (31/12/2020), lo cual también configura un escollo para la postura desarrollada en el apartado 4.2.

d) Los decretos del PE que establecen DEX en ejercicio de la delegación prevista en el art. 755 CA son válidos y constitucionales.

Esta postura puede ser observada en un llamativo fallo plenario, dictado el 26/4/2022 por las salas con competencia en materia aduanera del TFN³⁴⁹.

El plenario tuvo como objeto resolver los planteos, basados en la doctrina sentada en “Camaronera”, de repetición de los derechos aduaneros abonados por los reclamantes en aplicación del ya mencionado Dec. 793/2018, durante el período que fue desde su sanción hasta la ratificación por la Ley 27.467.

Con una mayoría, encabezada por el Dr. Miguel Licht, de cuatro votos contra tres, se decidió desestimar los lineamientos trazados por la CSJN³⁵⁰ y convalidar la delegación legislativa del art. 755 CA y los decretos sancionados bajo su invocación. La idea central que recorre los fundamentos de la mayoría es la necesidad de que los DEX se encuentren bajo la órbita del PE para que éste pueda hacer

Rivadavia SA”, TFN Sala E, del 21/9/2021; “Petroquímica Comodoro Rivadavia SA” TFN Sala F, 22/12/2021, “Newsan SA”, TFN Sala F, 28/12/2021, entre otros.

³⁴⁹ Dictado el 26/4/2022 en el marco de la causa “Petroquímica Comodoro Rivadavia SA c/DGA s/recurso de apelación”.

³⁵⁰ Cuyo fallo consideran un “mal precedente... que no tiene coherencia interna” (cons. CXXXI, voto Dr. Licht).

frente, a través de su utilización como instrumentos de regulación, a las cambiantes circunstancias que rigen el comercio exterior. Por su parte, entre los argumentos más importantes del fallo se encuentran la distinción entre delegación legislativa propia e impropia (o reglamentos delegados y decretos reglamentarios), la improcedencia de la categorización de los tributos aduaneros como “impuestos”, así como la clara diferenciación entre los principios aplicables en materia tributaria y aduanera, la cual no se encontraría alcanzada por las limitaciones que la Constitución Nacional establece para los impuestos.

5. CONCLUSIONES

A más de ocho años del fallo “Camaronera”, es posible señalar que su doctrina, si bien pasible de algunos cuestionamientos jurídicos, ha aportado una cuota de razonabilidad sobre el tema que nos ocupa y sirvió como un “muro de contención” que, por lo menos hasta el momento, ha logrado evitar un ejercicio extremadamente arbitrario del poder por parte del Ejecutivo, más allá de algunos intentos de seguir echando mano del art. 755 CA para aumentar los DEX.

En este contexto, entendemos que los planteos judiciales que los contribuyentes realizan ante los desvíos de la Administración resultan siempre beneficiosos, obviamente para la defensa de los derechos afectados, pero también como aporte para la construcción de un sistema tributario más justo y apegado a las normas del Estado de Derecho. No obstante, el camino es largo y quedan aún muchos escollos jurídicos que sortear, ya sea en relación a las cuestiones de fondo como en algunos aspectos procesales que no se han terminado de delinear.

PRODUCCIÓN Y CONSUMO SUSTENTABLE

EL ROL DE LA NORMATIVA PARA LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA EN LA CONVIVENCIA DE LOS MODELOS PRODUCTIVOS

HÉCTOR HUGO PILATTI³⁵¹

1. EL ROL DE LA NORMATIVA

Es posible coincidir que el derecho es un conjunto de principios y normas, generalmente inspirados en ideas de justicia y orden, que regulan las relaciones de las personas en una sociedad, asignan facultades e imponen deberes en los que se basa la convivencia social, cuyo cumplimiento se puede imponer coactivamente por parte del Estado a través de órganos e instituciones encargados de verificar su cumplimiento y aplicación.

Argentina ha integrado a su normativa los tratados internacio-

³⁵¹ Abogado. Profesor de posgrado. Facultad de Agronomía y Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Universidad ISalud. Consultor.

nales según el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional y otros, ratificados por ley del Congreso de la Nación que obligan a las partes, deben ser cumplidos de buena fe y no cabe justificar con disposiciones internas su incumplimiento.

Las políticas públicas frecuentemente se expresan en normas jurídicas y se acompañan de un presupuesto, porque sin recursos para ejecutarlas se olvidan y caen en desuso.

2. LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA

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.

Los alimentos son esenciales para nutrir el organismo, la vida y energía de las personas. Son tan importantes que los estados necesitan normas relativas a la inocuidad, propiedades nutricionales, límites de residuos admitidos, etc. y también abarcar el concepto de buena fe, que se traduce en la prevención de las falsificaciones, adulteraciones, alteraciones, con el objetivo de obtener alimentos sanos e inocuos³⁵². El derecho a la información de los consumidores y usuarios de servicios alimentarios también se regula.

La nota al Poder Ejecutivo³⁵³, que acompañó la actual Ley 18284, que pone en vigencia el Código Alimentario Argentino dice que “pretende contribuir positivamente a prestigiar la calidad de nuestros productos en el exterior y estimular la actividad de una industria jerarquizada y de un comercio en firme desarrollo (...)”; pero, se requieren incentivos para el desempeño de la cadena.

De la actividad agraria, principalmente de la agricultura, la ganadería y la pesca provienen los productos que transformados o no,

³⁵² Adaptado de Desarrollo de la legislación de alimentos FAO. https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10708:2015-desarrollo-de-la-legislacion-alimentos&Itemid=41373&lang=es

³⁵³ ADLA XXIX-B. pág. 1457/59.

sirven como alimento por eso “el vínculo entre los recursos naturales y la alimentación es tan evidente que no requiere ser demostrado³⁵⁴”.

Cada alimento tiene una historia que habla de recursos naturales y humanos, consumo de energía y materiales, emisiones, términos de intercambio económico, etc.; la alimentación implica un proceso lleno de cargas ambientales. No es difícil visualizar las extensiones de tierra subordinadas al sistema agroalimentario.

Producir alimento para una población cada vez mayor y el desarrollo industrial son dos factores que explican el crecimiento del impacto ambiental desde mediados del siglo XIX.

En la época de Malthus “se necesitaban unas 2 has. para producir el alimento anual necesario para una persona. (...)”. Hoy día, con los conocimientos científicos y al desarrollo tecnológico, la misma cantidad “se puede producir en algo menos de 0.2 ha.^{355 356}”. Queda merituar el impacto ambiental de ese avance.

3. LOS MODELOS PRODUCTIVOS

3.1. PRODUCCIÓN CONVENCIONAL

Argentina es uno de los mayores productores y exportadores de alimentos del mundo^{357, 358} y le cabe responder a los desafíos futuros

³⁵⁴ COLLART DUTILLEUL François. *El derecho al servicio de las problemáticas alimentarias de la explotación y del comercio de los recursos naturales*. 2011. Traducción al español realizada por el Dr. Hugo Alfonso Muñoz Ureña, Profesor Invitado de la Univ. de Costa Rica. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01060946/document>

³⁵⁵ RENOBLES SCHEIFLER Mertxe de. *Alimentos más Sostenibles: Las Semillas Transgénicas en la Agricultura Ecológica*. 2009.

³⁵⁶ CASTILLO Jorge. *¿Quién nos alimentará en 2050?* 2015. <https://www.forbes.com.mx/quien-nos-alimentara-en-2050/>

³⁵⁷ Según el Monitor de Exportaciones Agroindustriales de la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, “las exportaciones agroindustriales son 74% de las exportaciones totales del país”. <https://bcnews.com.ar/mercados/en-cuales-productos-argentina-esta-en-el-podio-mundial-de-exportaciones/>

³⁵⁸ Según Infocampo, siguiendo a la FADA, “en promedio, de los 20 comple-

de los alimentos y los recursos naturales, es necesario pensar estratégicamente y promover una agricultura en armonía con el ambiente porque es un compromiso a alcanzar en los Objetivos Globales de las Naciones Unidas y un deber transformar el modo de producir alimentos y cumplir el artículo 41 de la CN.

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, los “sujetos agrarios físicos” que define Vivanco³⁵⁹, que son cada día menos.

Ese desafío incluye las tres dimensiones de la sustentabilidad: económica, que significa llevar a cabo prácticas que sean económicamente rentables; ambiental y social, o sea sin descuidar el ambiente y la equidad social; hacen falta indicadores y puntos de referencia para monitorear la estrategia que se defina e identificar las carencias y debilidades actuales y planificar el futuro. No es viable la maximización de la producción y el consumo sin verificar todos sus costos³⁶⁰.

De un lado se ubica la revolución verde de los años '60/'70, favorecida por la producción de fertilizantes y agroquímicos posterior a la segunda guerra; en esos años la producción de trigo, maíz y arroz se incrementó, tanto que Norman Ernest Borlaug, fue Premio Nobel de la Paz en 1970 por sus contribuciones a esa revolución y su impacto. Paradójicamente la revolución verde es responsabilizada de degradar el suelo, contaminar cuerpos de agua subterránea y alimentos por el uso intensivo de plaguicidas, pérdida de diversidad genética y la introducción de los organismos genéticamente modificados (OGM).

Para plaguicidas y OGMs se han dictado normas jurídicas que

jos agroindustriales seleccionados, el 50% de lo que producen se exporta, y la otra mitad se destina al mercado interno”. <https://www.infocampo.com.ar/uno-de-cada-10-productos-agroindustriales-que-se-venden-en-el-mundo-son-argentinos/>

³⁵⁹ VIVANCO Antonino C. *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica Argentina. 1967. T. I. Pág. 323.

³⁶⁰ Incluyendo indicadores ambientales: balance de nutrientes, balance de materia orgánica y erosión.

le ponen marco; para los primeros, coexisten convenios internacionales, normas nacionales, provinciales y municipales y para referencia puede consultarse la web³⁶¹.

Con relación a los OGMs los avances y desarrollos tecnológicos se regulan para garantizar su seguridad para el agroecosistema y su aptitud para el consumo; sus lineamientos están en la Resolución 763/11 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, aunque el marco es amplio y detallado³⁶².

Importa a la Nación Argentina y su población alcanzar los doscientos millones de toneladas de cereales, oleaginosas y legumbres antes del año 2030 referidos en la “iniciativa” puesta en la Resolución 216/20 y a su par demostrar con datos objetivos el compromiso con las generaciones futuras, los pobladores rurales. Las *AgTech*³⁶³ vienen a contribuir, son necesarias, pero no suficientes. La eficiencia en el uso de los recursos, la menor cantidad de insumos utilizados calificarían al país como productor sostenible, hasta proveedor de alimentos seguros, aunque no sustentable en términos estrictos.

3.2. PRODUCCIÓN ECOLÓGICA, BIOLÓGICA U ORGÁNICA

El sistema de producción ecológica, biológica u orgánica definido por la Ley 25127, reglamentada por el Decreto 97/01 precisa esta modalidad. Se ocupa del ámbito, la autoridad de aplicación y promoción, crea la Comisión Asesora para la Producción Orgánica, cuyo trabajo se expresa en el Plan Estratégico del Sector de la Producción orgánica Argentina 2030 aprobado por la Resolución 17/21.

³⁶¹ Regulaciones sobre aplicación de fitosanitarios. <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/regulacion-de-fitosanitarios>

³⁶² Principal normativa específica en materia de biotecnología del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y entes descentralizados. <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/alimentos-y-bioeconomia/marco-regulatorio>

³⁶³ Término utilizado para abarcar una gama extensa de tecnologías utilizadas en agricultura de precisión para favorecer la productividad, eficiencia y rentabilidad.

3.3. PROYECTO DE LEY DE AGROECOLOGÍA

Aunque la agroecología no es un concepto nuevo, aun no ha solidificado, es posible pensar que, por la amplitud de su campo de acción son numerosos sus matices conceptuales y su materialización en el día a día. La Cámara de Diputados de la Nación tiene un proyecto para fomentarla³⁶⁴ y es imperativo que sea ley.

“La Agroecología es una ciencia que estudia los principios sobre los cuales se debe basar una agricultura sustentable”; “que sea ambientalmente sana, diversificada y que rompa el monocultivo para que así no dependa de insumos agrotóxicos externos que son caros y ecológicamente peligrosos”. “También busca la viabilidad económica y la justicia social”. “debe complementarse con políticas agrarias que busquen la seguridad alimentaria, la conservación de los recursos naturales y la eliminación de la pobreza rural; lo que denominamos una agricultura sustentable³⁶⁵”, dice Altieri.

El ecosistema agrícola es la unidad fundamental de estudio. La agroecología tiene un “carácter interdisciplinario, multidimensional y estratégico por su conexión con otros campos del conocimiento”.³⁶⁶

La agroecología, trata de “un método de demostración (que va), de lo simple a lo compuesto, de las causas para los efectos, de las partes para el todo y en materia de raciocinio del principio para las consecuencias. Comprende diferentes áreas, herramientas y medios de producción, siempre rescatando las costumbres locales. Por eso puede considerarse una palabra polisémica dado que involucra investigadores de diversos campos académicos, el conocimiento de los agricultores, indígenas y campesinos³⁶⁷”.

³⁶⁴ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2584-D-2021.pdf>

³⁶⁵ ALTIERI Miguel. *Una respuesta agroecológica al problema del monocultivo en la Argentina*. <https://www.agroeco.org/doc/miguel/>

³⁶⁶ DÍAZ Daniel N. (s.f.). INTA Centro de Investigación en Economía y Prospectiva. Obtenido de Red de Agroecología: <https://inta.gob.ar/proyectos/red-de-agroecologia-0>

³⁶⁷ RODRIGUES DE AMORIM Fernando. Revista DeLoS: Desarrollo Local Sos-

Se han realizado experiencias de producción agroecológica y verificado que al aplicar principios ecológicos permite muy buenos resultados; alimentos seguros e inocuos al tiempo que el consumo de recursos y su impacto no excede la capacidad de regeneración del ambiente. Se trata ni más ni menos de evitar “comernos el planeta”.

4. PROYECTOS PROVINCIALES

Según el Censo Nacional Agropecuario 2018, y datos del INDEC, los resultados indican que en 2309 establecimientos agropecuarios se realizó producción agroecológica. En los primeros cinco puestos se encuentran Buenos Aires; Salta; Jujuy; Santa Fe y Misiones.

En la provincia de Buenos Aires, mediante la Resolución 78/20³⁶⁸ del Ministerio de Desarrollo Agrario crea “el programa provincial de “Promoción de la Agroecología” con el fin de promover el desarrollo de la producción agroecológica” y promete herramientas.

Entre sus fundamentos reconoce que “la transición hacia sistemas productivos agroecológicos demanda un acompañamiento gubernamental para enfrentar los riesgos y limitaciones propios de la transformación”.

La misma decisión crea “el Registro de Productores/as Agroecológicos” en el que pueden inscribirse “aquellos sujetos que lleven adelante producciones respetando prácticas agroecológicas”, para lo cual deben identificarse y detallar del proceso productivo indicando manejos y prácticas implementadas contemplando como mínimo “a) Prevención y control natural de las plagas y enfermedades; b) Prácticas de producción basadas en el cuidado de los organismos vivos del suelo y su fertilidad; c) Cuidado del suelo y reciclaje de los nutrientes a través de rotaciones de cultivo y otras prácticas”.

Conforma “la Red Provincial de Facilitadores de Prácticas Agro-

tenible, n. 29 2017. La génesis y búsqueda de un concepto único de la agroecología.
<https://www.eumed.net/rev/delos/29/agroecologia.html>

³⁶⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/04QkQofN.pdf>

ecológicas”; cuya actividad y productos será fundamental para que los aspectos programáticos de la norma se conviertan en operativos, no queden en lo planeado o prometido, esencialmente los indicadores objetivos que una vez cumplidos habilitarían la certificación de los alimentos obtenidos minimizando la brumalidad y discrecionalidad en el procedimiento de evaluación.

Para calificar como productor agroecológico hay que inscribirse en el “AgroRegistro MiPyMEs”, y en el “Registro de Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MiPyMEs) del sector agropecuario” creado por la Resolución 7/20 del mismo Ministerio. Cumplido el derrotero burocrático, se les habilitaría para “acceder a los beneficios que establezcan los programas que oportunamente (se) creen”.

En otras jurisdicciones se ve que Salta impulsa y Jujuy también fomenta el desarrollo de sistemas de producción agroecológica con un proyecto de ley disponible en la WEB³⁶⁹.

Santa Fe promueve la agroecología como herramienta de desarrollo desde que aprobó la Ley 12064, actualmente propicia el fomento a la producción agroecológica mediante una ley³⁷⁰.

Misiones fomenta el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica asegurando a los productores el goce de especial atención y prioridad en las políticas de crédito y programas de producción de alimentos, según la Ley VIII N° 68.

5. CONCLUSIÓN

Con el tiempo los conceptos de producción orgánica y agroecología se han diferenciado, uno más atado a un esquema normativo y otro vinculado a la experiencia social y comunitaria. La producción

³⁶⁹ https://www.google.com/search?q=ley+agroecologia+jujuy&rlz=1C1CHZN_esAR951AR951&oq=ley+a&aqs=chrome.0.69i59l2j69i57j69i59j0i512j0i433i512j0i512l4.2718j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

³⁷⁰ <http://186.153.176.242:8095/datos/datos/smbtramite/01-PROYECTOS/02-Con%20Tramite%20Parlamentario/Ley/dl3750920.pdf>

orgánica se va a asociar con el esquema de certificación elaborado para garantizar las propiedades del producto destinado a la exportación.

El concepto de agroecología se apoyó en el enfoque holístico y de paradigma de Miguel Altieri y otros referentes locales, con prácticas productivas y asociativas orientadas a mercados cercanos y sin el énfasis en la certificación, o proponiendo formas de certificación participativa, con base en la confianza, y apoyadas por las tradiciones de la educación y transferencia de conocimiento popular.

En términos genéricos, comparto que en Argentina “las políticas a favor de la agroecología específicamente se enmarcan en un contexto complejo, ya que en general el sistema institucional está orientado a facilitar el desarrollo de la agricultura competitiva, con inserción en el mercado internacional y con alto nivel de uso de insumos. Este contexto resulta una limitante para el desarrollo de una política integral de agroecología³⁷¹”; ello, por la necesidad constante que tiene el Estado de proveerse de divisas que a la luz de la realidad social, política y económica actual siempre resultan escasas en relación al uso que de ellas se viene haciendo desde hace años.

La Organización de las Naciones Unidas dice al declarar recientemente el acceso a un medio ambiente limpio y saludable como un derecho humano universal³⁷², “el impacto del cambio climático, la gestión y el uso insostenibles de los recursos naturales, la contaminación del aire, la tierra y el agua, la gestión inadecuada de los productos químicos y los residuos, y la consiguiente pérdida de biodiversidad interfieren en el disfrute de este derecho, y que los daños ambientales tienen implicaciones negativas, tanto directas como indirectas, para el disfrute efectivo de todos los derechos humanos”, es oportuno y necesario intensificar el compromiso de producir alimentos aptos para

³⁷¹ *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe* /Eric Sabourin ... [et al.] (organizadores). – Porto Alegre : Evangraf / Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017. https://inta.gob.ar/sites/default/files/e._sabourin_et_al_2017_politicas_publicas_a_favor_de_la_agroecologia_en_alyec.pdf

³⁷² Noticias ONU. 28/7/22. <https://news.un.org/es/story/2022/07/1512242>.

el consumo humano minimizando al máximo su impacto en el ambiente proveyendo a los sujetos agrarios reglas claras y transparentes.

DICOTOMÍA JURÍDICA ENTRE PRODUCIR Y CONSERVAR: LEY DE PRODUCCIÓN BUBALINA

ELINA RAMÍREZ³⁷³

1. INTRODUCCIÓN

Los rebaños de bubalinos en América Latina tuvieron sus orígenes en importaciones realizadas desde Australia, Bulgaria, Egipto, India, Italia, Rumania y sudoeste asiático introducido a finales del siglo XIX en el Caribe y en el norte de Brasil. En lo que respecta a Argentina, los primeros búfalos fueron introducidos en los años 1900 y 1920 desde Isla Marajó (Brasil), Italia y Rumania difundiéndose en las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa.

Los productores intentaron cruzarlos con bovinos y al frustrarse el intento, los búfalos fueron abandonados criados en estado

³⁷³ Abogada, Becaria de Iniciación por Ciencia y Técnica de la UNNE, Maestranda en Ambiente y Desarrollo Sustentable, Adscripta de la Cátedra B de Derecho Agrario y Ambiental de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

semi-salvaje hasta finales del año 1970. En Argentina se crían tres razas de mayor importancia económica en el mundo, la Mediterránea que representa el 70% de la población bubalina, la Murrah y la Jafarabadi, todas con doble propósito de importancia, leche y carne y subproductos derivados.³⁷⁴

Barboza Jiménez³⁷⁵ menciona que el búfalo es una especie novedosa tanto para el turismo rural como para el control del crecimiento excesivo de vegetación en humedales debido a sus características naturales, rústicas y de adaptabilidad. En principio y siguiendo al citado autor se puede decir que, se reconocen beneficios ecológicos, sociales y económicos ya sea conservando sitios de interés ambiental y científicos y, por otro lado, en rentabilidad para los productores.

2. POLÍTICA GANADERA Y SITUACIÓN JURÍDICA EN PRODUCCIÓN BUBALINA

Así como se identifica al derecho ambiental con protección al ambiente, en el derecho agrario la palabra clave es la producción. Esta finalidad productiva caracteriza y constituye objeto de protección del ordenamiento. Como lo señala Vivanco existe una finalidad conservativa en la política y el derecho agrario, la cual se ve en sus orígenes, con un interés subordinado al de producción, ya que el agotamiento del suelo y los recursos podría afectar aquello y así mismo el derecho agrario extiende su objeto mucho más allá de la producción primaria, para alcanzar la comercialización y la industrialización.³⁷⁶

³⁷⁴ PATIÑO, E. M. (s. f.). *El búfalo: clasificación, origen y situación en América*. en "Producción animal". https://www.produccion-animal.com.ar/informacion_tecnica/razas_de_bufalos/54-bufalo.pdf

³⁷⁵ BARBOZA JIMÉNEZ, G. (2011). *Bondades ecológicas del búfalo de agua: Camino hacia la certificación* en "Tecnología en marcha". Vol. 24 Revista Especial, p. 82-88 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4835763.pdf>

³⁷⁶ PASTORINO, L. F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Ed. Abeledo Perrot.

La FAO³⁷⁷ menciona que el derecho agrario en calidad de ciencia jurídica y también como reflejo de intereses específicos y diversos en el tiempo y espacio, adquiere una fisonomía diferente según el lugar y la época; pero también es cierto que dicha actividad agraria se ha visto modificada y redimensionada en los últimos tiempos por la cuestión ambiental.³⁷⁸

En Argentina, llegan a principio del siglo XX bubalinas o búfalos de agua, que se caracterizan por su preferencia a zonas encharcadas o pantanosas (donde se sumergen o caminan por el lodo sin dificultad gracias a sus anchas pezuñas que le impiden hundirse en exceso), procedentes de Rumania y que, ante el fracaso de intentar cruzar con bovinos, fueron liberados para caza mayor. Sin embargo, en el 2004 se crea en la Provincia de Corrientes la Asociación para la Producción y el Desarrollo de Búfalo en la Argentina y de esta manera se fue consolidando la producción en la región e incorporándose a nivel mundial. De las 23 provincias del país, sólo tres son las que tienen mayor población de bubalinas, Corrientes con 60.671 cabezas, Formosa con 42.523 y Chaco con 19.614, representando un 88.89% en relación al resto del país.³⁷⁹

Teniendo esta referencia, de una producción que requiere de cursos de agua y pantanos para su desarrollo, nos convoca a analizar la norma sancionada a nivel nacional en el 2015 ley N° 27.076, que crea el Programa Federal de Fomento y Desarrollo de la Producción Bubalina, teniendo en consideración la dicotomía entre producir y conservar el ambiente. Dicha norma fue reglamentada el año 2021 por medio del Decreto Reglamentario N° 54/2021.

Ahora bien, en su art. 1, menciona que es de aplicación en to-

³⁷⁷ FAO. (s.f). *Derecho Agrario y Justicia Agraria. Estudio legislativo N° 5*. <https://www.fao.org/3/e8734s/e8734s.pdf>

³⁷⁸ PASTORINO, ob. cit.

³⁷⁹ CRUDELI, G. A., PATIÑO, E. M., MALDONADO, V. P. y KONRAD, J. L. (2021). *Los búfalos en Argentina*. "Revista Veterinaria". Pp. 169-173. https://www.researchgate.net/publication/356699153_Los_bufalos_en_Argentina.

das las zonas agroecológicas aptas del territorio argentino y en art. 2 refiere a los objetivos, que consisten en:

Generar y promover políticas ganaderas específicas de la producción y óptimo aprovechamiento del ganado bubalino, en un marco sostenible en el tiempo y que permita mantener, desarrollar e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural tendiendo a una mejor calidad de vida. También comprende el aprovechamiento de la hacienda en toda su extensión: animales en pie, leche, cuero, semen y todos los demás productos y subproductos derivados, en forma primaria o industrializadas con el objetivo final de lograr una producción para autoconsumo y/o comercialización, a nivel nacional como de exportación y de esta manera favorecer al desarrollo de la economía de la región.

De ello se puede inferir que, viene a limitar el desarrollo de la producción a territorios agroecológicamente aptos, la región del NEA ofrece oportunidades para la expansión en humedales como los Esteros del Iberá, Isla del Ibucuy las zonas bajas y anegadizas del Chaco, Formosa, en la región norte de Santa Fe y el Delta del Paraná, y es justamente en esta región donde se halla dicha producción primaria (Sabatini, 2014). En otras palabras, se busca el aprovechamiento de aquellas tierras no aptas para la actividad vacuna, zonas anegadas o susceptibles de inundaciones, temperatura subtropical o pastizales de baja calidad de forraje.

En el primer apartado del art. 2, apunta a las políticas ganaderas específicas que busquen el óptimo rendimiento y aprovechamiento de la producción en un marco sostenible en el tiempo. Al ser una actividad que se puede desarrollar como se mencionó, en humedales, demanda considerar la necesidad de preservar los recursos naturales.

De ahí, es la implementación de un modelo de desarrollo sostenible que se ve reflejado en el derecho y que surge, de la necesidad de respetar las reglas del equilibrio natural que permita garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales lo cual se logra organizando de manera racional, coherente y armonizada ciertas

acciones y actividades de modo que sea posible su aprovechamiento y preservación para el futuro.³⁸⁰

Seguidamente trata sobre el desarrollo e incremento de las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural con mejor calidad de vida: Los avances socioeconómicos de los últimos tiempos aseveran que América Latina y el Caribe continúan siendo las más desiguales del mundo, desigualdad que se observa en las brechas de desarrollo entre lo urbano y lo rural, y también, dentro de este último.

En la estructura productiva rural, coexisten por una parte un sector de mediana y grandes empresas intensivas de capital y tecnología, que, impulsado por políticas de estímulos y programas de fomento desarrollados por los gobiernos, logran una cadena agroalimentaria dinámica y, por otro lado, amplios sectores socioproductivos de pequeña agricultura familiar que en muchos casos no consiguen una inserción en la dinámica agroecológica.³⁸¹

Aquí se puede observar la proyección de la ley 27.076 en miras de ampliar las fuentes de trabajo agrario y consolidación la población rural al avance del sector siendo un desafío para una nueva ganadería.

Argentina se diferencia de otros países de América Latina en el destino que le otorgan a la cría de búfalos, en cuanto aquellos tienen por finalidad la producción de leche, Argentina se ve afectada (en principio) a la producción de carne que es comercializada como vacunos. Por otra parte, en las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones existen productores que elaboran productos artesanales con leche bubalina.³⁸² De lo que se puede concluir que cumplen con

³⁸⁰ NONNA, S. y ARAGAO, A. (s.f). *Derecho ambiental sostenible. Análisis de la situación normativa en Argentina, Cuba, México y Uruguay*, en "Pensar en Derecho". <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/15/derecho-ambiental-sostenible.pdf>

³⁸¹ REINECKE, G. y FAIGUENBAUM S. (2017). *Empleo rural en América Latina: Avance y desafíos* en "Nueva Sociedad", https://static.nuso.org/media/documents/PERS_Reinecke_Faiguenbaum_FF_HhTg5ke.pdf

³⁸² CRUDELI et al, ob. cit.

la cadena de comercialización aprovechando el óptimo rendimiento en toda su expansión.

3. BUBALINAS Y RECURSOS NATURALES EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

La ley 27.076 menciona que el programa será de aplicación en las provincias que se adhieran y que, para acogerse a los beneficios, las mismas deberán designar un organismo provincial encargado de la aplicación del programa.

El beneficio consiste en que, el Poder Ejecutivo nacional incluirá en el presupuesto nacional un monto anual que no será inferior a los diez millones de pesos (10.000.000), siendo la autoridad de aplicación que en este caso es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca quien distribuya dicho monto, dando prioridad a las zonas agroecológicas del país en las cuales la actividad bubalina tenga significativa importancia para el arraigo de la población y de los planes de trabajo o proyectos (art. 8 y 9).

La provincia de Corrientes se adhiere mediante ley N° 6348 en el año 2015, sin embargo, con anterioridad en el año 2006, se sancionó la ley provincial N° 5754 mediante la cual se incluye a la producción de búfalo, en todos los planes ganaderos que trace el estado provincial.

Según informe emitido por el INTA (2015), la región NEA posee una superficie importante de ambiente, que en forma temporal o permanente están inundados, formando cañadas, bañados y malezales que se mezclan con montes y sabanas con predominio de pajonales. En estas regiones la principal actividad es la ganadería vacuna que sufre algunas limitaciones productivas como los efectos negativos de las altas temperaturas y humedad sumado a la influencia estresante del ataque de tábano y mosquitos, señalando que, en estas zonas la cría de búfalo demuestra una mayor adaptabilidad.³⁸³

³⁸³ INTA. (2015). Informe de avance del proyecto. Caracterización productiva

Teniendo en cuenta la condición de la provincia en la actividad ganadera de búfalos, las condiciones agroecológicas que ofrece para su desarrollo y los recursos naturales con que cuenta, se hace preciso tener en consideración lo que la ley 27.076 enuncia, sobre las prácticas gobernadas por criterios de sustentabilidad económica, social y con respeto por los recursos naturales. Por esto, es importante indagar hasta donde la norma permite el desarrollo de la actividad y cuáles son los límites que ofrece respecto a la conservación de los recursos naturales, buscando una relación amigable.

Al tenerse en cuenta a la sustentabilidad, debe pensarse en un modelo de desarrollo que como menciona Pastorino³⁸⁴ 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 agotabilidad y limitaciones.

La actividad agraria cambia continuamente e incluso con el avance de la tecnología alterando el ecosistema, recibiendo tensiones económicas muy fuertes que derivan por un lado de la producción y por otro de la conservación de los recursos generándose así una fragmentación de incertidumbre.

Algunas de las amenazas de esta actividad productiva en humedales son aquellas que afectan directamente las características superficiales del suelo como reducir la capacidad de retención del agua debido al pisoteo, modificación del diseño original de las cuencas de drenajes, la calidad del agua por medio de sus deposiciones, características estructurales y funcionales de la vegetación mediante reducción de la biomasa o cobertura de la misma, amenazas sobre fauna, entre otros.³⁸⁵

Cuando se habla de zonas agroecológicas, se concluye en zonas

de la cría, recría y terminación de búfalos en el Chaco húmedo y Corrientes. <https://inta.gob.ar/documentos/informe-caracterizacion-productiva-de-la-cria-recrta-y-terminacion-de-bufalos-en-el-chaco-humedo-y-corrientes>

³⁸⁴ PASTORINO, ob. cit.

³⁸⁵ TRAVAINI, A., ASTRADA, E. y CADOPPI, A. (2019). *Búfalos de agua (Bubalus bubalis) en el Delta del Río Paraná*. Wetlands international. <https://lac.wetlands.org/>

extrapampeanas, haciendo mención al desarrollo regional, vinculada a producciones regionales con un valor agregado, al incentivo de servicios que aprovechen los valores propios de la región y al poner el acento en cambios de visión que busca favorecer actividades productivas y que en principio generen escaso impacto ambiental, a este respecto se podría hablar de un desarrollo rural sostenible, teniendo en cuenta que la actividad agraria también se combina con elementos culturales, valorización del territorio y de lo local o regional.

4. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, se puede decir que en principio se presenta un escenario favorable para el desarrollo de la actividad, teniendo en cuenta la demanda de alimento, los fenómenos naturales como las sequías e inundaciones y la capacidad de adaptabilidad en relación con otras especies. La norma hace mención al desarrollo y aprovechamiento de la producción en consonancia con el ambiente, sin alterar los recursos naturales, en procura de incrementar fuentes de trabajo y el arraigo de la población rural, lo que nos brinda una visión, que comprende un emprendimiento de triple impacto. Pero aun quedan cuestiones por sortearse como por ejemplo el efecto a largo plazo de la incorporación de este ganado en áreas como humedales, cuestiones de comercialización, sanidad, entre otros.³⁸⁶

wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2019/10/B%C3%BAfalos-de-Agua-en-el-Delta-del-R%C3%ADo-Paran%C3%A1.pdf

³⁸⁶ Para la elaboración de presente trabajo se han consultado, además de las citadas en las notas al pie, las siguientes fuentes bibliográficas: BREBBIA, F. y MALANOS, N. (1997). *Derecho Agrario*. Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. SABATINI, D. J. (2014). *Núcleo socio-productivo estratégico. Producción animal no tradicional*. "Plan Nacional de ciencia y tecnología e innovación productiva", p. 7-22 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/produccion_animal_no_tradicional-doc_0.pdf

PROPIEDAD AGRARIA

LA LIMITACIÓN AL DERECHO DEL AGRICULTOR A RESERVAR SEMILLAS PARA USO PROPIO MEDIANTE EL SISTEMA CONTRACTUAL

ANDREA L. SARNARI³⁸⁷ Y HÉCTOR R. LAGO³⁸⁸

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la innovación vegetal es una actividad costosa en términos económicos y lleva años de investigación, por lo que requiere de Protección de la Propiedad Intelectual. Aunque el elemento de protección tiene una particularidad propia, debido que, al tratarse

³⁸⁷ Abogada especializada en Derecho Agrario (FCJS/UNL), Docente JTP Derecho Agrario (FDER/UNR), Miembro Titular Comisión Nacional de Semillas (CONASE), Miembro Consejo Directivo ACSOJA. Doctorando en Derecho (UNR). Profesora e investigadora de la Universidad Siglo 21.

³⁸⁸ Abogado (UES21). Magister en Derecho Privado Europeo (UNIRC - Italia). Especialista en tributación (UNRC). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor e investigador de la Universidad Siglo 21.

de un material vegetal capaz de reproducirse tiene un aspecto dual, como insumo o como producto.

Como fue destacado por Wuesthoff, el que se hace con material de reproducción de una variedad se hace también con la *fábrica* de ulteriores ejemplares de una planta, marcándose así la diferencia con otros sectores y la protección de la propiedad intelectual, porque mientras un kilogramo de producto químico es siempre un kilogramo, un kilogramo de papas es susceptible de convertirse en un número ilimitado de plantas³⁸⁹.

En el contexto nacional, se observa un prolongado conflicto en torno al derecho del agricultor a reservar semillas para uso propio y el cobro posterior de regalías por parte de las semilleras, en donde estas buscan eliminar el derecho del agricultor, para lograr así el cobro de regalías extendidas y, en cuanto a los productores, obviamente, buscan mantener el derecho del agricultor.

En esta discusión toma relevancia el diseño del sistema de propiedad intelectual, que puede provocar la existencia de un oligopolio, vulnerar la libre competencia de la industria y, por ende, el resguardo de los consumidores de esos productos. Este mercado tiene una alta concentración, lo cual lo hace más complejo, esta circunstancia se profundizó al iniciarse el frenesí de las fusiones.

En años anteriores, seis compañías globales denominadas *Big Six* (Monsanto, Syngenta, DuPont, BASF, Bayer y Dow) controlaban aproximadamente el 63% partes del mercado global de semillas y más del 70% del de pesticidas, ahora quedarán solamente cuatro compañías en ámbito de semillas y pesticidas³⁹⁰: Bayer-Monsanto, que será la dominante, seguida por Corteva Agriscience (una empresa derivada del resultado de la fusión entre Dow y DuPont), la empresa

³⁸⁹ WUESTHOFF, F. (1957). *Patentschutz für Pflanzen*. Cologne: Grur. pp. 49 y ss.

³⁹⁰ ETC Group. (2015). Breaking bad: Big Ag Mega-Mergers in Play; Dow + Dupont in the Pocket? Next: Demonsanto?. Recuperado en: abril 11, 2022, de ETC Group. Sitio web: <https://www.etcgroup.org/content/breaking-bad-big-ag-mega-mergers-play>.

resultado de la fusión anterior entre Syngenta (con sede en Suiza) y ChemChina (la ambiciosa compañía química china que se espera se fusione muy pronto con la aún más grande Sinochem) y, finalmente la cuarta jugadora en el campo será BASF, la gigante alemana que se espera adquiera todos o casi todos los activos de los que Bayer y Monsanto se están deshaciendo bajo presión de monopolio. Sin embargo, cuando estas fusiones dejen de tener la atención que tienen ahora, los *Seis Grandes* que dominaron los mercados globales de semillas y pesticidas durante el último tiempo, se convertirán en los *Cuatro Temibles* y controlarán la misma proporción del mercado.

Lo descripto permite que las empresas semilleras ejerzan sobre los agricultores prácticas abusivas, como pueden ser los acuerdos de transferencia de material (*Material Transfer Agreements*) que se celebran entre los titulares de los derechos de propiedad intelectual o sus licenciarios y los productores agrarios, quienes pueden quedar sometidos a restricciones que van más allá del ámbito de protección del derecho exclusivo³⁹¹. En este supuesto se encuentra “el debate sobre el Agotamiento del Derecho, principio universalmente aplicado a los derechos intelectuales por el cual el poder del titular se agota en la “primer venta” (esto es en la bolsa de semilla)”³⁹².

2. DESARROLLO

Argentina cuenta con la adhesión a UPOV 78 y la Ley 20.247, las que determinan la gratuidad y refieren que no viola el derecho del obtentor el uso propio de semillas por parte del agricultor.

Sin embargo, la resolución 35/96 del INASE y 338/2006 de

³⁹¹ CURTO POLO, M. M. (2020). *La protección de las innovaciones vegetales en la Unión Europea. Patentes vs. títulos de obtención vegetal*. Valencia: Tirant Lo Blanch. p. 27.

³⁹² SARNARI, A. L. (2016). *La propiedad intelectual en la semilla y las creaciones fitogenéticas*. En XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario (pp. 433-443). Rosario: Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

la SAGPyA, han puesto límites a lo que se considera uso propio. La primera definiéndolo como una excepción siempre que se trate de un agricultor, que haya adquirido legalmente la semilla originaria, que haya reservado del grano cosechado, que sea destinada exclusivamente para su propia explotación y mantenerla separada del grano. La resolución 338/2006 sostiene además que la reserva de semilla propia no puede exceder la cantidad de hectáreas sembradas en la anterior siembra.

Desde el punto de vista jurídico, estas resoluciones acotan el derecho concedido por la ley.

El Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) firmado en la Ronda Uruguay del GATT de 1994 (ley 24.425), reconoce dos sistemas los dos sistemas de protección para las obtenciones vegetales: El Sistema de Patentes y el Derecho del Obtentor. Ahora bien, UPOV 1978, (ratificada por ley 24.376) prohíbe la doble protección, y establece que los países deberán optar por uno u otro sistema para la misma especie botánica.

2.1. EL RÉGIMEN CONTRACTUAL: IMPLICANCIAS JURÍDICAS

En los últimos meses se ha lanzado al mercado un nuevo modelo de negocio, mediante un régimen contractual, que la industria semillera propone (contrato de adhesión), e implica en principio a variedades de soja pero está pensado para alcanzar el cultivo de trigo y tal vez otras variedades.

Se trata de una manera de vincular a la industria con el productor, aunque no tan novedosa, pues ya ha sido puesto en el mercado años atrás un modelo de canon tecnológico, que se pretendía cobrar sobre el producido de la cosecha (grano).

El modelo de agronegocios funciona de la siguiente manera: el obtentor licencia al multiplicador y a su vez al productor, mediante contrato de licencia, el uso de la tecnología incorporada a la variedad. Donde lo que se licencia de manera no exclusiva, onerosa e intransferible son los Derechos de Propiedad Intelectual de determinada

variedad con el fin de producir y comercializar el grano de soja que resulte de la siembra de esa variedad. Como contraprestación el productor pagará al obtentor un monto de dinero de acuerdo a la cantidad de hectáreas que siembre y según la semilla adquirida. La unidad de medida para el cálculo del canon es denominada hectárea tecnológica, para cuyo cultivo se ha adquirido genética y biotecnología o solo genética en la semilla fiscalizada o en la producción de nueva semilla.

Este nuevo sistema, llamado “*Sembrá evolución*”, tiene dos particularidades, primero que toda la industria semillera está promoviéndolo, a diferencia de sistemas anteriores, donde el principal actor era Monsanto, y segundo, no estaríamos en presencia del cobro de regalías extendidas (donde el pago se realiza por la semilla guardada y vuelta a utilizar por el productor en la próxima campaña), sino que el canon está sujeto a la cantidad de hectáreas sembradas (o a la cantidad del producido – grano) y no de la semilla utilizada.

Entre el derecho de propiedad de la biotecnología (protegido con derecho de patentes) y el derecho de propiedad de la variedad (derecho de obtentor), existe una línea delgada que dificulta la resolución del conflicto.

Resulta prioritario observar el punto en que se produce el agotamiento del derecho del obtentor respecto de la propiedad intelectual: cuando lo protegido deja de ser semilla y se convierte en “grano” deja de intervenir la protección.

El decreto reglamentario 2183/91 de la Ley de Semillas protege la propiedad intelectual de quien desarrolla una variedad y reúne los requisitos de novedad, estabilidad, homogeneidad y diferenciabilidad, sobre el material de reproducción o multiplicación es su calidad de semilla con fines comerciales, puesta en venta o comercialización (UPOV 78). No lesiona el título de propiedad quien reserva para su uso propio o usa o vende como materia prima o alimento el producto obtenido (art. 27 Ley 20247). Observamos entonces que el Derecho de Obtentor se agota en la comercialización de la semilla.

El contrato de Licencia de uso propuesto por la industria semi-

llera contiene un objeto violatorio de la norma, pues deja sin efecto el derecho de uso propio gratuito del agricultor.

Dentro del objeto contractual: la licencia de propiedad intelectual, el contrato debería referenciar, no solo la variedad vegetal que se utiliza —y que es objeto del contrato—, sino la patente biotecnológica, con su descripción y registración pertinente. Si no fuera de este modo estaría el límite de la ilegalidad manifiesta, dando lugar a la nulidad del contrato por inexistencia del derecho de propiedad intelectual.

Otro aspecto que se advierte en el modelo de negocios propuesto, es el círculo cerrado de los canales de comercialización, alcanzando únicamente a los operadores que de manera previa han acordado los términos y condiciones propuestos por los propietarios de la variedad y de la biotecnología, lo cual pone en riesgo la libertad de comerciar.

2.2. EL CONTROL ESTATAL

Habitualmente la semilla utilizada por el productor para la plantación de un cultivar destinado a la cosecha de granos, puede provenir de la compra de semilla fiscalizada, o de uso propio.

Con el correr de los años, el Estado viene desarrollando un exhaustivo control de variedades mediante el INASE, para detectar el uso ilegal y/o legal de la semilla, fundamentalmente de soja. En cumplimiento de la Ley de Semillas los obtentores tienen derecho al cobro de Propiedad Intelectual de las variedades registradas.

Ahora bien, para el control de las empresas propietarias de la variedad y de la tecnología incorporada a ella, el sistema no alcanzó. Entonces se propuso, mediante un sistema privado denominado “Bolsatech”, el control de tecnología para el cobro compulsivo de la genética vegetal. Para evitar la violación del derecho del agricultor al extraerse compulsivamente muestras de su carga de grano para analizar la mercadería, el INASE dictó la resolución 207/16, sucesivamente prorrogada, para la toma de muestreos en el primer punto de venta sobre el grano de soja (luego ampliado a otras variedades) y “detectar” variedades.

La resolución 37/22 del MAGyP establece que “le serán extraídas al productor o remitente, DOS (2) muestras de grano en el primer punto de entrega, para la verificación varietal y del cumplimiento de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247”. Esta norma contiene una operatoria de contralor por parte del Estado, y atento a carecer de los recursos necesarios, obliga a los operadores privados (acopios, cooperativas) tomar las muestras y la logística del análisis, con el costo económico que ello conlleva.

Ante aquello, los acopios/cooperativas han resistido tener que tomar muestreo compulsivo a su entero costo, cuando debería ser el Estado el que lo haga, o en su defecto los mismos titulares de la propiedad intelectual, que son los interesados, tanto por el resguardo de su conocimiento y de sus variedades, como así también, por el cobro de canon tecnológico por la biotecnología aplicada.

Esta nueva operatoria de control alcanza todas las variedades vegetales y ya no cuenta con plazo determinado por campañas, como lo hacía la vieja resolución 207, sino que es indefinida pero, aunque la norma está vigente, aún no está puesta en marcha.

3. CONCLUSIÓN

Podemos sintetizar sosteniendo que el descubrimiento, la creación y el desarrollo de las semillas, así como el control de su calidad, el rápido progreso de las ciencias genéticas, biotecnología y las mayores exigencias de la agricultura moderna, la multiplicación y difusión de semillas por empresas que aplican técnicas altamente evolucionadas hicieron a la necesidad de la regulación jurídica de las semillas y las creaciones fitogenéticas. Entonces la necesaria protección de la propiedad intelectual en esta materia ha sido resuelta en Argentina mediante la ley 20.247, su decreto Reglamentario 2183/91 y la ley 24.376 de adhesión a UPOV 78 por parte del Estado Argentino.

En este contexto legal el nuevo sistema contractual se muestra endeble desde lo jurídico y con irregularidades que se deberán resol-

ver, tales como el agotamiento del derecho de propiedad intelectual, el cual no sólo se convierte en indefinido (o definido por la voluntad de las partes y no la ley), sino que se extiende más allá de la semilla y la tecnología incorporada, alcanzando el producto de la cosecha.

Partiendo de la premisa que el agricultor es la parte más débil en la negociación de los derechos de propiedad intelectual aparece indispensable la aplicación del orden público agrario. Condicionando la autonomía de la voluntad en aquellas cláusulas que modifiquen las condiciones legales sobre el Uso Propio del Agricultor consagrado en el art. 27 de la ley 20247. Señalamos que según está previsto el contrato modelo, el Uso Propio Gratuito consagrado por la legislación desaparece.

La debilidad del agricultor se corresponde con la concentración de los derechos de propiedad intelectual en pocas empresas, lo que da lugar, da lugar al ejercicio de prácticas monopólicas abusivas, manifiestas en los contratos de adhesión, tales como precios indebidos y restricciones en las prácticas comerciales del producto obtenido de la cosecha.

El Estado finalmente debería garantizar los derechos de los obtentores en el momento de la venta de semilla fiscalizada (en la bolsa), y allí agotarse todos los derechos correspondientes a la propiedad intelectual. De tal modo que el precio de la semilla contenga toda la inversión realizada por la industria, y así no sólo se garantiza a ésta el debido recupero de su inversión, sino que se garantiza al agricultor el uso propio y la certeza jurídica del alcance de los Derechos de Propiedad Intelectual.

LEY 26.331. PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS. PROPIEDAD DE LOS BOSQUES. COMPENSACIÓN

GUSTAVO ADOLFO BELLAGAMBA³⁹³

1. INTRODUCCIÓN

La humanidad siempre tuvo conciencia ambiental, pero muchas veces para favorecer determinados intereses, se sancionaron normas y se tomaron decisiones que perjudicaron a la naturaleza y/o a los hombres.

La Ley Marco N° 25.675 y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 miran a la protección del ambiente y de los recursos naturales y dotan al Estado

³⁹³ Abogado. Prof. Adjunto Encargado de la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiente (Plan de Estudio 2000) y por extensión, Cátedra de Derecho Ambiental (Plan de Estudio 2018) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

Nacional de una gran herramienta de política ambiental: el “Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT)”, instrumento del Estado para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible.

2. DESARROLLO

La Ley N° 26.331, “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos” tiene como premisa establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad; y crea el Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que estos brindan.

El art. 2 define “bosques nativos” y el art. 3, enuncia los objetivos.

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

Nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal.

Actualmente Argentina cuenta con una superficie de 31.443.873 hectáreas de bosque nativo, que representan sólo el 30% de las masas forestales originales.³⁹⁴

Durante la última década, varios actores de la sociedad argentina marcaron la necesidad del planeamiento territorial como una

³⁹⁴ Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Argentina, 2007.

herramienta de gestión que asegure la conservación de los recursos naturales y como vía para resolver o prevenir conflictos ambientales y brindar reglas claras al sector privado para la inversión.

La Ley N° 26.331 se estructura sobre dos medidas centrales: inmediata paralización de los desmontes y ordenamiento ambiental territorial de cada provincia, y con ello el ordenamiento del bosque nativo. Tiene el objeto de dar lugar a la preservación y al uso sustentable de los bosques y a la consideración de los servicios ambientales que estos prestan a la comunidad.³⁹⁵

Es la primera vez que una norma de “presupuestos mínimos” incluye el concepto y coloca como bien jurídico de expresa protección estos servicios, funcionando como la “justificación de la distribución de fondos” que aquella prevé como compensación por la conservación de masas boscosas.

3. ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Es un concepto transversal, no circunscripto al ambiente del derecho, complementario con nociones de política, economía y socioculturales, referidas a un espacio físico (rural o urbano), orientado al logro del desarrollo sustentable.

Al decir de Bellorio Clavot, “es un instrumento utilizado en atención a las distintas realidades, tanto local como regional, imperantes en nuestro país. De esa manera tiende a promover el funcionamiento integrado, homogéneo y solidario de las distintas esferas del estado, frente a los intereses de la sociedad”³⁹⁶

Debe realizarse de manera participativa, en el lapso de un año desde su sanción.³⁹⁷ Y conforme lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 25.675.

La norma que refleje el proceso de ordenamiento, deberá desig-

³⁹⁵ Art. 5 Ley 26331.

³⁹⁶ BELLORIO CLAVOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, T. I.

³⁹⁷ Art. 6 Ley 26.331.

nar las áreas correspondientes a las diferentes categorías de conservación: I (rojo) sector de muy alto valor de conservación que no debe transformarse; II (amarillo) sector de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación; y III (verde) sector de bajo valor de conservación. La clasificación debe efectuarse en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que los mismos proporcionen³⁹⁸.

El art. 30 de la ley 26.331 crea el “Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los Bosques Nativos” o fondo de compensación a efectos de “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan”.

Se integra con diversos recursos y el más significativo lo constituye el 2% del total de las retenciones a la exportación de productos primarios y secundarios proveniente de la actividad agropecuaria y forestal.³⁹⁹

Debe distribuirse cada año, conforme criterios que la propia norma establece⁴⁰⁰:

La “distribución” está a cargo de la autoridad nacional de aplicación de manera conjunta con las respectivas autoridades locales, tomando como base la documentación que presentarán las jurisdicciones para acreditar las categorías de clasificación del bosque nativo.

La ley prevé cómo deberán “aplicarse” los fondos en las jurisdicciones⁴⁰¹ que tienen la obligación de remitir a la autoridad nacional un informe sobre dicha aplicación⁴⁰² y prevé la realización de “controles

³⁹⁸ Art. 9 Ley 26331.

³⁹⁹ Art. 31 Ley 26331.

⁴⁰⁰ Art. 32 Ley 26331.

⁴⁰¹ Art 35 Ley 26331.

⁴⁰² Art. 37 Ley 26331.

integrales” de fiscalización por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

4. COMPENSACIÓN

El art. 35 dispone la aplicación del 70% de los fondos para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, públicos o privados, de acuerdo con su categoría de conservación.

En Tucumán, la Ley 8.304 “Normas OTBN” en su art. 29, faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar el procedimiento y los requisitos para la compensación a los titulares de las tierras en cuyas superficies se conservan bosques nativos.⁴⁰³

El alcance de la palabra *compensación* para la ley nacional y provincial es un gran problema.

Si un particular adquirió un inmueble con destino a la explotación agrícola-pecuaria, conforme a la presente ley, dicha propiedad podría quedar encuadrada en las categorías I (roja) y/o II (amarilla).

Me pregunto: ¿El concepto de compensación le cubriría sus expectativas de rentabilidad? ¿El daño que ocasionaría dicha afectación repercutiría en los bienes patrimoniales del particular? ¿Cómo equilibrar el perjuicio individual con el objetivo del bien común perseguido por la ley? ¿La compensación contemplará el daño emergente y lucro cesante? ¿Con qué criterio se cuantificó o cuantificaría el daño?

El Diccionario de la Lengua Española 2005 Espasa-Calpe define la compensación como: 1) Acción y resultado de compensar; 2) Indemnización, contraprestación o pago que se abona para reparar un daño o un perjuicio: recibir algo en compensación....

Para la Ley 26.331 la “compensación” procura la conservación de los bosques nativos y tiene el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales

⁴⁰³ Ley 8304, art. 29.

que éstos brindan. El fondo de compensación tiene un sentido federal, ya que el 30% está destinado a fortalecer la capacidad técnica y de control, mientras que el 70% restante a compensar a los titulares que efectúen tareas de conservación y manejo sostenible de los bosques.

La ley 26.331 ¿se ajusta al Artículo 14 de la Constitución Nacional y al 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos?

El art. 14 de la Constitución Nacional establece que: *“Toda persona tiene el derecho de usar y disponer de su propiedad...”*.

Y el art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por Asamblea General de las Naciones dice: *“1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”*

El derecho a la propiedad privada es una derecho natural, defendido por la Iglesia y por los mejores pensadores del derecho universal como un derecho natural, e inclusive fue adoptado hace poco tiempo por la República Popular China, como un estímulo más para su desarrollo.

El derecho a la propiedad privada es considerado la mejor forma de organizar la vida en la sociedad, particularmente en la vida económica.

Tener propiedad privada implica seguridad y es una cualidad generadora de negocios. Y puede tener uso puramente individualista, pero debe ser siempre en miras de la sociedad ya que el bien de los demás no puede imponerse en perjuicio del propietario.

En caso de fuerza mayor, el Estado tiene las facultades de expropiar la propiedad, debiendo pagar al propietario una justa indemnización, (previa declaración por ley de utilidad pública).

Admitida la viabilidad de la pretensión indemnizatoria, el daño debe ser cierto, toda vez que no se presume. Y debidamente acreditado, con elementos de convicción que exterioricen un efectivo y concreto perjuicio. La reparación debe ser integral, y nunca motivo de enriquecimiento.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ “Maruzza, Oscar c/ Alejandro Rigada s/Cobro de pesos” - Ref. Norm:

En la expropiación, la indemnización mantiene el equilibrio entre el interés general y el del propietario.

Se entiende que estamos en presencia de un daño resarcible, entendiendo por este “el menoscabo que se experimenta en el patrimonio por el detrimento de los valores económicos que lo componen (daño patrimonial) y también la lesión a los sentimientos, al honor o a las afecciones legítimas (daño moral)”⁴⁰⁵.

El art. 1737 del Código Civil y Comercial define al daño resarcible: “*Hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva*”.

La definición acoge la tendencia doctrinal y jurisprudencial mayoritaria que entiende que el daño puede recaer sobre derechos o intereses no reprobados por el ordenamiento jurídico. Da protección a los intereses merecedores de tutela que no tienen el estatus de derechos.

El artículo 1738 del CCyC de la Nación enumera los aspectos o rubros que incluye la indemnización⁴⁰⁶

Este modo de regular el daño resarcible lleva a interrogarse sobre cuál es la relación entre ambos artículos y qué se entiende por daño en el Código Civil y Comercial: si la lesión a un interés o las consecuencias dañosas de la lesión.

El artículo 1737 define al daño en sentido amplio como daño lesión o daño evento, pero, para que este sea indemnizable, debe provocar consecuencias dañosas como las enumeradas en el artículo 1738, bajo el título indemnización. Es decir, para que el daño sea resarcible, es insuficiente que solo se haya lesionado un derecho o un interés no reprobado. La resarcibilidad de la lesión requiere que esta haya provocado consecuencias dañosas en la persona o en su

C.C. 622.

⁴⁰⁵ BUSTAMANTE ALSINA Jorge, *Teoría General de la Responsabilidad Civil*, Abeledo-Perrot, 2004 pag 169-

⁴⁰⁶ Art. 1738 del Código Civil y Comercial de la Nación.

patrimonio. La lesión en sí misma no es indemnizable. Ello surge del artículo 1738, que refiere a la indemnización y detalla las consecuencias resarcibles⁴⁰⁷.

No es posible valorar el daño y cuantificar la indemnización por la sola lesión a un interés o a un derecho. La lesión a un interés es un requisito indispensable, pero en modo alguno suficiente para que haya daño resarcible y derecho a la indemnización.

Así, el daño emergente entendido como el perjuicio derivado de una actuación negativa sobre una persona o un bien patrimonial, comporta un empobrecimiento del patrimonio en sus valores actuales, como consecuencia de la aplicación de la norma jurídica, que resulta lesiva al patrimonio individual. Por ejemplo, no es lo mismo tener una superficie disponible libremente, que una propiedad con una afectación como la prevista por la ley.

En el caso que nos ocupa: la afectación de un fundo al régimen establecido por la ley 26.331 y la compensación que la ley dispone, configura un *daño resarcible*.

¿Cómo se tarifa ese resarcimiento? Determinar el valor del daño sufrido significa medirlo en dinero. Ello constituye el problema de la valuación del daño y la arista débil de la ley en cuestión.

Conforme la doctrina nacional, la valuación puede ser: Legal, Convencional y Judicial.

La compensación establecida por la ley a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos —sean públicos o privados— de acuerdo a su categoría de conservación (a la que hace referencia la ley), no garantiza una correcta equiparación con el daño sufrido por el propietario por el cambio de destino impuesto. Existe un *daño patrimonial* directo al propietario de las tierras afectadas por la ley: daño emergente (perjuicio efectivamente sufrido), y lucro

⁴⁰⁷ LÓPEZ MESA, Marcelo J., *El concepto de daño resarcible en el Código Civil y Comercial de la Nación*, Revista Argentina de Derecho Civil - N° 1 - Abril 2018 - 25-04-2018 Cita: IJ-DXXXIII-537.

cesante (ganancias de que fue privado el damnificado). El texto de la ley no garantiza la justa compensación.

Llevado a un ejemplo: si un propietario de tierras cuyo destino es la explotación con el fin de tener una rentabilidad para el resto de su vida, ve afectada su disponibilidad por aplicación de la ley, recibirá una compensación. Seguramente esta última improbablemente será justa y equivalente a la rentabilidad que dicha superficie en producción le podría generar si no hubiera estado afectada.

Obviamente, las ganancias frustradas (chance o lucro cesante) deben ser probadas, acreditadas, nunca se las presume (art. 377, CPCyCN)⁴⁰⁸, pero no por ello dejan de existir.

En el marco de esta ley, cada provincia argentina tuvo que elaborar un mapa de OTBN, tendiente a reducir la tasa de deforestación mediante una jerarquización de sus bosques. Se realizó una descripción geográfica de la clasificación de los bosques en las provincias, teniendo en cuenta información, métodos de mapeo, pero todas informaciones fragmentarias y muy lejos de responder a cánones de calidad científica, lo que se plasmó en una situación de fuertes discontinuidades fronterizas.

5. CONCLUSIÓN

La aplicación de la ley 26.331 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos” es cuestionable en cuanto al tratamiento de la “compensación” al propietario de aquellas superficies que fueron afectadas por la misma.

1) La propuesta de compensación no resarce el daño en virtud de la lesión a un interés legítimo como es la propiedad privada.

2) La compensación debe ser integral y comprender los rubros principales, daño emergente y lucro cesante.

⁴⁰⁸ Carga de la prueba. Art. 377 Código Procesal de la Nación.

3) El régimen aplicable señala una ausencia de coordinación entre provincias, y divergencias de criterio para atribuir categorías de protección de los bosques en situaciones ecológicas similares.

4) Se debe precisar la manera de estimar la cuantificación por el cambio de destino que sufrió la propiedad privada en procura de resguardar el Derecho a la Propiedad, sin perder de vista que no estamos en presencia de una expropiación.

5) El Estado Nacional y/o Provincial, debería fomentar a los propietarios de bosques, el ingreso a la productividad bajo un control de sustentable.

6) Ello demuestra que la mentada ley 26.331 roza la inconstitucionalidad al afectar las características de la *Propiedad privada*, que tiene raigambre Constitucional.

LA DESFORESTACIÓN PONE EN RIESGO AL PLANETA

NORMATIVA PROVINCIAL LEY 10467. UNA LUZ PARA PALIAR ESTA SITUACIÓN

JUAN JOSÉ STAFFIERI⁴⁰⁹

1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de una enfermedad, que puede atacar y matar en poco tiempo, los asuntos ambientales y sus consecuencias se ven en tiempos dilatados, que pueden extenderse por años y décadas.

Esta situación, que se visualiza recién después de mucho tiempo, hace que muchas veces el ser humano no tome realmente

⁴⁰⁹ Abogado especializado en Derecho Agrario (UNL). Ex vicepresidente del Inst Derecho Agrario. Profesor de Derecho de la UNR. Miembro del Comité académico y profesor en la carrera de Posgrado en Derecho Agrario UNL. Máster en Asesoramiento Jurídico de Empresa (UNNIF Austral) Miembro de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios. (UMAU)

conciencia de la degradación que por mal manejo, se produce en el eco sistema.

Por otra parte, esa brecha temporal entre causa y efecto muchas veces impide tomar decisiones correctas.

Con solo tomar como punto de referencia lo ocurrido en el mundo durante estos tres últimos años podemos lamentablemente ver las catastróficas consecuencias producidas por los incendios por doquier tanto en Australia, California, Amazonas, Córdoba, El Bolsón o Río Negro, por tomar a modo ejemplificativo zonas diversas y distantes, y ni que hablar de los grandes incendios que se han produciendo en el verano europeo .

Según un informe de la World Wildlife Fundación (WWF) titulado “Frentes de Deforestación: impulsores y respuestas en un mundo cambiante”⁴¹⁰ publicado a comienzos de 2021, de los veinticuatro frentes de deforestación en el mundo, nueve están en América Latina y uno incluye a la Argentina y Paraguay (la zona del Gran Chaco).

La Organización Mundial de la Salud en una reunión celebrada a comienzos del 2021⁴¹¹ ha dicho: “La pandemia nos enseña que la salud humana, de los animales y del planeta están íntimamente relacionados. Solo podemos proteger y promover la salud humana si mejoramos mucho el monitoreo y el manejo de los riesgos de esta relación entre humanos, animales y ecosistemas. No es algo nuevo, pero la pandemia le ha dado un alcance todavía más profundo.”

Aunque no estaban dentro del rubro de “esenciales”, a las topadoras argentinas no les importó la cuarentena pandémica. “Legal o ilegal le metieron máquina igual. Las restricciones impuestas por la pandemia no han significado una reducción de la pérdida de bosques.” Así lo ha afirmado el Jefe de la campaña de Bosques Hernán Giardini de Greenpeace .⁴¹²

A modo meramente informativo podemos decir que entre

⁴¹⁰ DE AMBROSIO, Martín, *Bosques en extinción*, La Nación, 30/01/2021.

⁴¹¹ Idem.

⁴¹² Idem.

marzo y octubre del 2020 se perdieron alrededor de 200 hectáreas de bosques ¡por día ! solo en Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco, sumando casi 50.000 hectáreas en ese período de confinamiento.

Ahora bien si perder bosques es tan nocivo, ¿por qué se avanza con la deforestación? Las causas son sin duda mercantiles. La necesidad es de ampliar la mal llamada frontera agropecuaria ya sea para criar ganado o para sembrar sobre todo soja .

Por su parte Emiliano Ezcurra director ejecutivo de la ONG Banco de Bosques y ex vicepresidente de Parques Nacionales durante el período 2015-2019 dice que “es una situación dramática” y agrega, “los bosques nativos de la Argentina vienen de más de un siglo de retroceso por diversas causas. Los incendios son un fenómeno recurrente, exacerbado a partir del aumento de la población y el cambio climático, esas son las dos razones que hacen que hayan incendios cada vez más agresivos y devastadores, que no le dan al bosque la posibilidad de regenerarse”.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL EN NUESTRO PAÍS

Tras la reforma de 1994 las provincias son las que tienen jurisdicción sobre sus recursos naturales y son por ende las que deben controlar en su territorio el cumplimiento de las leyes nacionales. Esto sucede desgraciadamente de manera muy limitada .

Por su parte Hernán Casañas, director ejecutivo de otra ONG Aves Argentinas nos dice “No hay interés por parte de las provincias de detener ciertas actividades productivas . La pérdida de bosques está vinculada a la inacción, la inoperancia o directamente la corrupción”.

3. NUEVAS LEYES

Cuando se consulta a los expertos en ambiente sobre la Ley de Bosques sancionada en el 2007 hay respuestas y sensaciones encontradas. Por un lado se reconoce como muy positivo de la ley que a través

de ella se logro avanzar en una cierta protección y el ordenamiento del territorio (en tres zonas diferentes verde amarilla y roja) pero, a la vez se observa cierta impotencia por el hecho de que no logró cumplirse enteramente con sus objetivos ya que careció del presupuesto previsto (¡no llegó al 10 %!). Algunas provincias tardaron en elaborar mapas de su territorio para saber que áreas caían dentro de lo explotable y que áreas debían preservarse más allá que muchas veces el monto de las multas resulta irrisorio.

Lo que está pasando es que, debido a los procesos de desforestación, los bosques han perdido conectividad y eso hace que una buena parte de la biodiversidad asociada se pierda.

Greenpeace ha denunciado que muchos gobiernos provinciales han sido “cómplices” al momento de incumplir con las normativas de la ley ya que a través de resoluciones de menor grado han efectuado cambios en la categorización de determinadas zonas liberando las mismas para la desforestación. Nada más ni nada menos que resoluciones en fraude a la ley.

Las multas se ha visto que no sirven; son montos en general irrisorios y cuando son más abultadas se interponen recursos de amparo que dilatan el cumplimiento hasta transformarlo en una simple transgresión municipal en muchos casos.

En 2016 Greenpeace presentó un proyecto que proponía un proceso penal para quienes desforestarán (dos a diez años de prisión) pero perdió estado parlamentario sin tratarse.

Ahora bien una pregunta que nos hacemos ¿Puede el Estado nacional regular la propiedad privada de bosques y su uso? El consenso es que sí. El Estado puede regular sobre la propiedad privada, desde luego, pero tanto los bosques como la vida silvestre no son privados. Se es dueño de la superficie, pero no de la vida silvestre.

Especialistas en el tema aconsejan que además de las normas punitivas es muy importante y tal vez, más eficaz acompañar la punición con un trabajo de concientización con los dueños de los predios con incentivos y prácticas.

Por lo ut supra expuesto propugnamos sin lugar a duda que,

además de las leyes punitivas que obviamente son necesarias porque desgraciadamente el ser humano es “hijo del rigor”, se refuerce una amplia campaña de concientización que cambie la mentalidad y abra el panorama en cuanto a la buena y conveniente explotación de nuestros recursos naturales.

En concreto, ¿por qué es importante sostener al bosque ? Las razones son muchas, altruistas y egoístas. Entre ellas podemos mencionar que el bosque provee servicios ecosistémicos, sirve para el mantenimiento de la vida en el planeta, es todo un “vaso comunicante”: si protegemos el bosque y por ende la vida que en él se encierra, protegemos indirectamente la vida humana ya que muchas especies que allí habitan pueden y de hecho resultan el origen en la cura de enfermedades, más allá de su valor intrínseco. Otras tienen que ver con el placer mental de disfrutarlo y con su carencia, “el trastorno por déficit de naturaleza”, fenómeno que con esta pandemia y la obligatoriedad del encierro hemos visto y sufrido. Otro fenómeno a tener en cuenta es proteger el hábitat de las comunidades que viven allí y que su migración a las urbes incrementa el malestar de las ciudades, con todos los inconvenientes que el desarraigo implica.

Volviendo a nuestra legislación la modificación a la Ley de Bosques y, quizá, ir por un fuero ambiental, son dos de las premisas, por lo menos así lo han expresado los funcionarios que integran el área del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así lo sostuvo el funcionario a cargo en un reportaje efectuado por el periódico La Nación en el año 2021.

En dicho reportaje el funcionario expresó que durante el 2020 hubo 332.000 hectáreas afectadas y 100.000 hectáreas de desmonte. Entre las dos sumamos 432.000 hectáreas con bosques perjudicados y arrasados. Afirma el funcionario que hay que poner ahínco al trabajo con las provincias .

Asimismo afirmó que se propugna una nueva recategorización de las zonas eliminando las zonas verdes ya que se ha visto, manifies-

ta, que gran parte de la deforestación es sobre estas zonas. Es decir se está legalizando el desmonte.⁴¹³

Otro tema a tratar, prosigue dicho funcionario, es tipificar el delito de incendio del bosque nativo. O sea, que lo ambiental no sea obstáculo para el desarrollo, pero que sea un desarrollo sostenible.

Finalmente el funcionario hace hincapié en lo también sostenido en esta ponencia, cuál es la necesidad de la educación y por ende concientización ambiental.

4. NORMATIVA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA LEY 10467

Como reza el título de esta ponencia “Una luz para paliar esta situación”.

Esta Ley Provincial 10467 se sanciona en Córdoba el 2 de agosto de 2017, publicada en el Boletín Oficial el 13 de agosto del mismo año.

Por medio de esta Ley en su artículo 1° se crea el “Plan Provincial Agroforestal” que tiene los siguientes objetivos: a) Promover el desarrollo sostenible y mejorar la situación social, ecológica, paisajística y de producción de las diversas áreas de la Provincia, b) Promover y complementar la producción en el marco de las Buenas Prácticas Agropecuarias ayudando a prevenir y evitar los procesos de erosión eólica o hídrica, favoreciendo la infiltración, reducción y consumo de excesos hídricos; c) Incentivar la protección de los suelos; d) Mejorar la calidad del aire y del agua; e) Mejorar el entorno rural, urbano y la calidad de la vida de la población cordobesa mediante la implantación o enriquecimiento con especies forestales que pueden ser aprovechadas con el concepto de uso múltiple, y f) Contribuir a la conservación y restauración de la biodiversidad a los fines de preservar los beneficios ecosistémicos, tales como hábitat de polinizadores naturales y refugio de fauna cautiva.

⁴¹³ Cabandié, Juan, *Si se sigue ampliando la frontera agraria estaremos en peligro*, La Nación, 30/01/2021.

En definitiva, lo que se busca con esta ley es nada más ni nada menos que preservar nuestros más preciados recursos como son el suelo, el agua y el aire para las generaciones futuras y concientizar a los titulares de los predios de la necesidad de su preservación y ampliación de la masa forestal.

En su artículo 3 en forma clara y precisa define los siguientes conceptos relacionados con el tema forestal: a) forestación; b) reforestación; c) enriquecimiento de bosques nativos; d) buenas prácticas agropecuarias; e) desarrollo sostenible; f) uso múltiple; g) manejo forestal sostenible u ordenamiento forestal sostenible y h) unidad de manejo.

En el Capítulo II se tratan los “Alcances y Obligaciones” comprendiendo los predios destinados a la producción agropecuaria, los predios destinados a la agroforestoindustria se registrarán de acuerdo a la normativa nacional o provincial vigente en la materia. También comprende esta norma aquellos predios, destinados a servicios socioambientales, paisajismo y embellecimiento urbano y rural —tanto públicos como privados— y que tengan por objeto fines educativos, de investigación, arbolado municipal, interface urbano-rural o paisajismo entre otros.

Quedan comprendidas y son solidariamente obligados al cumplimiento de esta ley: a) las personas humanas o jurídicas —públicas o privadas— que tengan vinculación directa con los inmuebles alcanzados por la presente ley y las personas humanas o jurídicas a las cuales el Estado Nacional, Provincial o Municipal otorgue cualquier forma de concesión de terrenos fiscales rurales y urbanos en el caso que corresponda.

El art 6° nos determina que dentro del plazo de hasta diez años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los predios alcanzados deben poseer obligatoriamente -como mínimo- el dos por ciento de su superficie con cobertura vegetal arbórea, así lo dice la norma, conforme lo establezca la reglamentación. La misma puede incrementarse hasta el cinco por ciento del total de la superficie

cuando los indicadores, (y ahí toma como indicadores) suelo y clima, del predio y la región así lo aconsejen.

Una norma interesante es el art. 8° que determina que los obligados por esta ley que voluntariamente propongan implantar con destino a la protección ambiental, un porcentaje de superficie mayor a la que la Autoridad de Aplicación haya determinado recibirán un beneficio fiscal sobre el Impuesto Inmobiliario rural a partir del año inmediato posterior al que acredite la ejecución efectiva del proyecto y conforme lo establezca la reglamentación.

En el Capítulo III se crea la “Comisión Provincial Agroforestal” como órgano consultivo, de asesoramiento y de asistencia técnica de la Autoridad de Aplicación destinada a evaluar la implementación del Plan Provincial Agroforestal, según reza la norma.

En el Capítulo IV se instituye el “Fondo Rotatorio Especial de Estímulo Agroforestal” estableciéndose sus acciones y la manera de integrarlo.

En el Capítulo V, mediante el llamado “Mecanismo de Agregación de Masa Arbórea” se propugna otorgarle más flexibilidad a los propietarios de inmuebles para cumplir con las obligaciones creadas por esta Ley y hacer más efectiva su aplicación. Se crea también un “Registro de Agregación de Masa Arbórea” con el objeto de sistematizar y mostrar la información en forma pública a los interesados del Mecanismo de Agregación de Masa Arbórea.

Me pregunto, y pregunto al lector de esta ponencia, ¿no se estarán creando demasiados organismos o dependencias que en definitiva burocraticen o dificulten la ejecución y objetivo final de esta Ley?

El art. 22 define el término “Posesión Arbórea” como la obligación establecida por la presente Ley que deben acreditar las personas humanas o jurídicas en los predios destinados a la producción agropecuaria.

Por otra parte el art. 21 establece expresamente que el obligado por esta Ley que adquiere los derechos reales de superficie forestal para la constitución de la Posesión Arborea no puede transferirla en forma independiente de éste.

La Autoridad de Aplicación de la presente Ley, dice expresamente el art. , 23 es el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba o el organismo que en el futuro lo sustituya.

Un art interesante es el 27 que dice que la Autoridad de Aplicación, por vía reglamentaria, debe elaborar y mantener actualizado un listado de a) Especies recomendadas y b) Especies forestales exóticas invasoras prohibidas, indicando sus consecuencias nocivas de acuerdo a su radicación.

En el capítulo VII se establecen “las infracciones y sanciones”, pudiendo llegar las multas a un monto equivalente al ciento por ciento del total del Impuesto Inmobiliario Rural del predio de que se trate, del año en que se cometió la infracción. Como así también puede graduar la sanción y establecer causales de eximición de la misma en los casos debidamente fundados. La sanción se liquidará conjuntamente con el Impuesto Inmobiliario Rural.

5. DECRETO REGLAMENTARIO LEY 10467

El 1° de agosto de 2018 se sanciona el Decreto Reglamentario de la Ley 10467 que lleva el N° 1251 .

El primer artículo que reglamenta la norma es el art. 5° que determina quienes son los “Sujetos obligados” haciendo referencia a los titulares del dominio o condominio de dichos inmueble, o sea los alcanzados por la Ley N° 10467, sus sucesores a título universal o particular y los poseedores o tenedores por cualquier título .

Reglamenta el artículo 6° con referencia a la “Cobertura vegetal arbórea obligatoria”, la que será determinada por la autoridad de aplicación utilizando criterios múltiples mediante una fórmula compuesta por indicadores de erosión eólica, erosión hídrica, pendiente, capacidad de uso, precipitación y cualquier otro que resulte pertinente, según reza la norma.

Determina la normativa algo muy interesante al decir que en caso de que el obligado se vincule directamente con dos o más predios

destinados a la producción agropecuaria y a los fines de determinar dicho porcentaje los predios serán considerados como una “unidad productiva”, es decir, se tomará en cuenta la superficie total que resulte de la sumatoria de la superficie de cada una de ellas. Deberán estar ubicados dentro de la misma cuenca hidrográfica y/o rango de cota. Si la cuestión está debidamente fundada se podrá establecer fracciones productivas conformadas por predios que se encuentren en diferentes cuencas hidrográficas y/o rango de cota. En el inciso c) se determina la obligación del mantenimiento de la cobertura arbórea. El inciso d) trata del plazo para cumplir con la obligación de cobertura vegetal arbórea determinando que el Plan de forestación deberá cumplirse totalmente dentro del plazo de diez años debiendo cumplirse con el 50% de la cobertura vegetal dentro de los cinco años contados a partir de la fecha de presentación del Plan.

El art. 7° reglamenta todo lo atinente a las condiciones que el obligado deberá cumplir con relación a la cobertura vegetal arbórea obligatoria a través del “Mecanismo de Agregación de Masa Arbórea”

El art. 8° trata una interesante normativa relacionado con los beneficios que la Autoridad de Aplicación puede otorgar a aquel obligado que presente un plan de ampliación de masa arbórea dentro de los seis meses posteriores a la fecha en que la Autoridad de Aplicación se expida sobre la “declaración jurada” presentada en donde fije la superficie de la cobertura arbórea o de forestación que obligatoriamente debe poseer el predio de que se trate. Aprobado este plan de ampliación de la masa arbórea se otorgará como beneficio impositivo una reducción en el monto del impuesto inmobiliario rural, la normativa determina condiciones de la ampliación porcentaje de la superficie afectada etc.

El Decreto Reglamentario determina que el “Plan de Forestación” que abarque una superficie mayor a tres hectáreas deberá ser refrendado y dirigido técnicamente por profesional idóneo

Se determina también que predios están eximidos de presentar “Plan de Forestación”

En el Capítulo VII se establece el régimen y procedimiento

sancionatorio determinándose que se considera “incumplimiento” y determinándose en consecuencia las “sanciones”, se establece expresamente que en caso de intervenir un profesional refrendante y haya un incumplimiento del obligado la Autoridad de Aplicación deberá remitir los antecedentes al Tribunal de Disciplina del Colegio Profesional competente, a los fines de la aplicación de las sanciones disciplinarias que pudieran corresponder. Establece también la normativa cuando podrá eventualmente eximirse de las sanciones ya sea por casos de fuerza mayor y/o caso fortuito no imputable al obligado debidamente comprobado por la Autoridad de Aplicación.

Por ultimo el decreto establece que la verificación de incumplimientos e imposición de las sanciones serán verificados por la Dirección General de Fiscalización y Control del Ministerio de Agricultura y Ganadería o el organismo que en el futuro lo reemplace debiendo el importe de la multa incluirse en las liquidaciones del Impuesto Inmobiliario Rural correspondiente al infractor.

6. CONCLUSIÓN

El objetivo de esta ponencia es poner, una vez más, sobre el tapete el grave riesgo, ya no eventual sino concreto, que implica el desmanejo o mal manejo del cuidado de nuestro planeta en donde la riqueza forestal que el mismo alberga es uno de los puntos fundamentales a tener en cuenta.

Afortunadamente no todo es negativo, voces protectoras del medio ambiente y proteccionistas diseminados por el mundo, con su accionar constante y permanente, han logrado fruto del trabajo de muchos años concientizar en muchas partes y movilizar a líderes mundiales que hacen oír su voz y su accionar tendiente a cambiar esta difícil situación en que ya se encuentra nuestro planeta.

Normativas como la que hemos expuesto de una norma que tiende a aumentar la masa arbórea son dignas de atención y aplauso.

Nos encontramos por ende con dos frentes en los que conside-

ramos que se debe de ahondar, por un lado el dictado de normas que incentiven la explotación forestal de manera racional, dando aliciente al titular de un predio para que se sienta acompañado en este tipo de explotación la que, como lo hemos mencionado es larga y costosa.

Por el otro y no menor, la concientización a nivel masivo de la población de la importancia de cuidar y ampliar la riqueza forestal.

Es decir, algo muy importante para todos los órdenes de la vida del que no escapa esta cuestión, *educar* y acá me viene a la memoria una frase atribuida al gran Maestro sanjuanino Domingo Faustino Sarmiento “Si no quieren educar por dignidad eduquen por seguridad.”

Nada más oportuno que las magistrales palabras de Gabriela Mistral que dicen: “Donde haya un árbol que plantar plántalo tú. Donde haya un error que enmendar enmiéndalo tú. Donde haya un esfuerzo que todos esquivan hazlo tú. Se tú el que aparta la piedra del camino”.

SEGURIDAD AGROALIMENTARIA

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, UN CONCEPTO PRETENCIOSO⁴¹⁴

LEONARDO FABIO PASTORINO⁴¹⁵

1. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU EVOLUCIÓN CONCEPTUAL

Para el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas, la evolución del concepto de seguridad alimentaria se remonta a la Conferencia de Hot Springs, en 1943, donde sin formular el sintagma mencionado, se esbozan los conceptos “subyacentes” que luego se incluirán en aquél y que, lamentablemente, por considerar aspectos interconectados pero a la vez particulares de la cuestión alimentaria, contribuyen hasta el día de hoy a los debates terminológicos. En tal

⁴¹⁴ Se trata de un extracto del artículo más extenso publicado en <http://www.saij.gob.ar/DACF200182>

⁴¹⁵ Profesor ordinario de Derecho Agrario de la Università degli studi di Verona

documento se lee que en dicha conferencia, los representantes de 44 gobiernos llegaron a “la conclusión de que “la liberación de la miseria” implicaba un suministro seguro, suficiente y adecuado de alimentos para cada hombre, mujer y niño, en donde “seguro” se refería a la accesibilidad de los alimentos, “suficiente” a la suficiencia cuantitativa del suministro de alimentos y “adecuado” al contenido de nutrientes del suministro de alimentos”; para luego proseguir explicando cómo estos diferentes objetivos (acceso, suficiencia y calidad) se pensaban ir alcanzando progresivamente⁴¹⁶.

De esta indagación sobre los orígenes del concepto surge una cantidad de objetivos que se prevén desde un primer momento pero que, en el andar, se van a ir focalizando como prioritarios para cada etapa —ninguna de ellas alguna vez concluida por tratarse de objetivos constantes— y que al poner un mayor acento en cada uno de ellos, lleva a veces a cierta confusión terminológica o a tener que especificar en cuál sentido de la seguridad alimentaria se habla.

1.1. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS SUFICIENTES PARA TODOS

Se ha señalado que el inicio del empleo del término *seguridad alimentaria* se ubica en los albores de la década de 1970 cuando unos años de malas cosechas produjo escasez de oferta y consiguiente aumento de precios de los alimentos⁴¹⁷. Parece extraño en nuestro tiempo pensar cómo se avanzó en pocos años en estos temas, pero vale la pena recordar que por entonces aún se vivían secuelas de las dos guerras mundiales y se confrontaba en lo que se llamó la guerra fría entre los bloques ideológicos de oriente y occidente, pero también se vivían

⁴¹⁶ CFS 2012/39/4, Tema V.a, *En buenos términos con la terminología*, <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf>

⁴¹⁷ Ibidem; CENICACELAYA, María de las Nieves, *Hambre y alimentación: un enfoque de derechos humanos*; SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica), www.saij.gob.ar, 20 de agosto de 2020, Id SAIJ: DACF200177.

con mayor intensidad los riesgos típicos de la agricultura (biológico⁴¹⁸, climáticos y sanitarios, sobre todo) como también es cierto que el nivel de avance tecnológico y sobre áreas de tierra naturalmente no favorecidas no era para nada el que tenemos en la actualidad.

En este momento, y por esta situación, se planteó la seguridad alimentaria vinculada a la existencia y disponibilidad de alimentos, es decir, como garantía de contar en abstracto con todos aquellos alimentos necesarios para alimentar al mundo (más allá de las condiciones subjetivas individuales de poder acceder a contar con los medios para ello) e, incluso haciendo uso de la simplificación en unos pocos alimentos necesarios para cubrir las necesidades objetivables. Se trataba de un imperativo estatal y universal de lograr producir para alimentar al mundo, dejando para un segundo momento el cómo llegar a alcanzar a cada persona en particular. Se vinculaba con el concepto de stock o existencias. Fue un tiempo en que la “revolución verde” no se vio más que en sentido positivo, como solución a los problemas del hambre y desnutrición mundial.

En 1973, el Director General de la FAO, presenta una propuesta sobre seguridad alimentaria mundial ante el agotamiento de las reservas alimentarias mundiales⁴¹⁹ y el 16 de noviembre de 1974, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia Mundial de la Alimentación aprueba la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, planteando el concepto en similares términos⁴²⁰. Allí se declara la responsabilidad común de

⁴¹⁸ CARROZZA, Antonio, *Lezioni di diritto agrario, I Elementi di teoria generale*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, ps. 19 y ss.

⁴¹⁹ Informe de la Conferencia de la FAO, 17º período de sesiones, Roma, 10-29 de noviembre de 1973. Se reconoció “que el problema de una seguridad mundial frente a la escasez de alimentos había adquirido cada vez más gravedad debido a importantes cambios en la situación cerealista del mundo. A raíz de unas cosechas desfavorables en varias regiones, las existencias de cereales se habían reducido a niveles que no ofrecían seguridad de un suministro suficiente para satisfacer la demanda mundial” (p. 23).

⁴²⁰ Así, el texto expresa que “Reconociendo ... g) El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución ade-

la comunidad internacional para garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluso para casos de emergencia, proponiendo algunas vías de acción.

En este primer uso del sintagma seguridad alimentaria, entonces, se podría sintetizar su empleo en relación a la disponibilidad, es decir, a la cualidad o condición de disponible, ante una situación de escasez. Garantizar dicha disponibilidad imponía fomentar la actividad agraria, mejorarla; avanzar en tecnologías; favorecer a los sujetos que la realizan con mejores rentas y mejor acceso a los recursos necesarios; conservar los productos para poder estoquearlos, transformarlos; incrementar los mecanismos de distribución mundial a través del comercio o sistemas de ayudas; favorecer la baja de los precios y también favorecer el autoabastecimiento. Todo se vincula a la cantidad, al cuánto producir⁴²¹.

Pero el término *disponible* puede ser visto tanto de manera objetiva, como parece plantear esta primera visión de la seguridad alimentaria, como algo que existe y está a disposición para usarse, aunque no se sabe si por todos (aspecto que, en definitiva, aún sigue vigente) o en forma subjetiva, como algo que está listo para poderse disponer de ella y usarse, lo que refiere más a la accesibilidad.

cuadas de los alimentos tanto como del establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo”; y en la parte final del párrafo h) que “el mejoramiento continuo de las relaciones internacionales creará condiciones más favorables para la cooperación en todos los sectores, lo que hará posible, sin duda, que se usen grandes recursos financieros y materiales entre otras cosas para aumentar la producción agrícola y mejorar substancialmente la seguridad alimentaria mundial”.

⁴²¹ Es interesante hacer notar la íntima relación del término con la actividad agraria y el derecho agrario.

La cuestión de la disponibilidad se relaciona con la pregunta ¿cuánto? (cuánto producir para alcanzar la seguridad alimentaria).

1.2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA VISTA COMO ACCESIBILIDAD O SATISFACCIÓN DE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE TODA PERSONA

Resulta por demás interesante la citada Declaración que comienza con un reconocimiento expreso al derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. Porque si bien en el ámbito internacional lo que está en juego es la relación entre los estados, y los debates y documentos se preocupan por una disponibilidad y distribución entre ellos, ya se tiene en miras el objetivo final que es la satisfacción de una necesidad básica que comienza a tomar la forma de un verdadero derecho humano autónomo y a plantear el problema de la accesibilidad. Y sobre este concepto de accesibilidad que también va a pasar a integrar el contenido de la seguridad alimentaria, los estados ya están mirando dos aspectos que también corresponde diferenciar, el de la *accesibilidad geográfica* o facilidad física, es decir la distribución que vinculada al intercambio haga que lo disponible llegue y esté también a disposición de cada uno: pero, también, la accesibilidad económica, vinculada al valor de los alimentos y a su *asequibilidad*. Es sobre este punto donde, si bien por ahora, el planteo es muy general e incipiente, el concepto de seguridad alimentaria también deberá evolucionar. Queda por señalar que la asequibilidad puede lograrse tanto por la vía de una baja de los precios de los productos alimenticios como por un aumento de la capacidad adquisitiva de los consumidores.

En 1981 un estudio de Amartya Sen llevó a reconocer que la suficiencia del suministro de alimentos no bastaba para garantizar la

seguridad alimentaria a menos que las personas pobres y vulnerables también tuvieran acceso físico y económico a dichos alimentos⁴²².

Pero también es necesario recordar que el acceso económico, es decir, el de los costos debe considerar otras muchas necesidades de cada persona. Es decir, además de ser accesibles, deben prever la satisfacción de otros requerimientos y derechos y no, por un alto precio de los alimentos, ponerlos en riesgo⁴²³.

Este aspecto de la seguridad alimentaria se relaciona más con la pregunta ¿para quién? (la seguridad alimentaria).

1.3. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA IDENTIFICADA COMO INOCUIDAD. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DEFENSA ALIMENTARIA

Otro hito importante para analizar la amplitud del concepto de seguridad alimentaria es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, convocada por la FAO y que, como resultado oficial más significativo tuvo la aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción. En este documento se retoman los sentidos que hasta ahora se han desarrollado en este trabajo sobre seguridad pero también se introduce otro vinculado a que los alimentos sean efectivos respecto a su destino esencial en el desarrollo de la persona, es decir que sean seguros para la salud, un aspecto desde mucho antes tratado en las normativas nacionales y locales bajo los términos de higiene, salubridad e inocuidad⁴²⁴.

⁴²² CFS 2012/39/4, cit.

⁴²³ La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, referida al derecho a una alimentación adecuada, del 20° período de sesiones llevado a cabo en 1999, reafirmó la idea que éste derecho está vinculada al concepto de justicia social y a la satisfacción de todos los derechos humanos por todos, no debiendo dificultar el goce de otros derechos humanos.

⁴²⁴ También identificadas como normas bromatológicas, en ciertos casos su cumplimiento y control exitoso se identifica con un concepto restringido de

La Declaración, inicia con el reconocimiento del derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Al acceso, que incluye la disponibilidad, se suman dos nuevos aspectos: salubridad y nutrición. La vinculación del cuánto y del para quién de los alimentos está latente en este documento que también declara que los mismos no deben ser utilizados como elemento de presión política y económica. El reconocimiento al derecho humano es la vía para empoderar a las personas que deben ser destinatarios finales de toda política y acción y reforzar la idea del destino final que tiene la producción alimentaria en un contexto donde ya la existencia o disponibilidad parece superada pero la distribución y acceso resulta absolutamente inequitativa.

Es el Plan de Acción que acompaña a la Declaración el que define con amplitud la seguridad alimentaria estableciendo que existe o será alcanzada “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Este último aspecto que vincula la alimentación a su fin principal, también da por sobreentendido que los mismos alimentos pueden ser causa de efectos adversos a la salud por razones de higiene, adulteración, contaminación, descomposición, artificialización, exceso de consumo o de ciertos aditivos o componentes naturales que puedan contar ciertos alimentos y desequilibrios en los balances sugeridos para una dieta ideal que incorpore tanto las proteínas, vitaminas, fibras, carbohidratos necesarios, entre muchas otras cuestiones. Ello entra dentro del concepto de alimento sano y apto para el desarrollo de una vida activa o en plenitud y conforma otro aspecto de la seguridad alimentaria vinculado a su funcionalidad.

Si bien la definición dada por el Plan de Acción es omnicompreensiva de las distintas cuestiones hasta ahora vistas, las primeras dos de ellas a veces se asocian *grosso modo* con las cuestiones cuantitativas (disponibilidad y acceso) en tanto que las segundas se vinculan a aspectos cualitativos. A fin de distinguir esta diferenciación, en la literatura agroalimentaria italiana suelen apelar a dos vocablos compuestos distintos del idioma inglés para distinguir ambos aspectos que, en realidad, no pueden escindirse. *Food security* para el aspecto vinculado a la disponibilidad y al acceso y *food safety*, para aquél vinculado a la funcionalidad en el ámbito de la salud, es decir que se traten de alimentos seguros y contribuyan a una vida sana⁴²⁵. Claro que, por más que se pueda poner, según las necesidades y circunstancias, el acento en uno más que en otro, no pueden disociarse ni dejar de lado uno en desmedro del otro y, así, la definición que comentamos los integran bajo el concepto de seguridad alimentaria.

Las cuestiones higiénico-sanitarias y el amplio conjunto de aspectos o relaciones que los alimentos tienen con la salud pueden ser estudiadas, demostradas y, con un marco de bastante certeza, objetivadas. Son características vinculadas con las ciencias experimentales las que pueden proporcionar datos, resultados de investigaciones, directrices, recomendaciones, normas técnicas, planes dietarios, que eviten la contaminación, adulteración, alteración o falsificación de los alimentos y también apuntalen de otro modo su funcionalidad. Desde este punto de vista, el alimento se perfecciona en calidad, entendida esta en la acepción vinculada a la adecuación de un producto a sus características específicas y al conjunto de propiedades que tal producto debe tener o que le es inherente para poder juzgar su valor o eficacia para el fin que se lo concibe.

Es esta otra vía por la cual el concepto de seguridad alimentaria se hace más ambiguo puesto que la calidad, con la que muchos

⁴²⁵ BORGHI, Paolo; *Sicurezza alimentare e commercio internazionale* en 7º Congreso Mundial de la UMAU, Prodotti agricoli e sicurezza alimentare, Giuffrè ed., T. I, ps. 449 y ss.

ordenamientos refuerzan el compromiso de ampliar las exigencias para ponderar, permitir y dejar circular y comerciar los alimentos, es también un concepto con demasiados significados y niveles, de múltiples acepciones⁴²⁶, muchas de las cuales permiten su expansión e, incluso, cambios por matices, a veces, contradictorios, lo que lo ha hecho calificar también, de un concepto camaleónico⁴²⁷.

Finalmente, vale puntualizar otra diferenciación que se hace, que creemos queda incluida de todos modos en el marco de este aspecto, el de la *defensa alimentaria*. Algunos lo emplean para identificar los instrumentos de protección de los alimentos en la logística y canales de distribución. Seguramente por tratarse en lo operativo de otros sectores, con otro tipo de controles y para puntualizar o fortalecer la idea que las cuestiones higiénicas y de control de alimentos no deben tenerse en cuenta sólo en la fase primaria (producción agraria y pesquera) o secundaria (industria); sino también en este tercer ámbito⁴²⁸. Pero como en otros casos, según la dimensión que cobra este término podría vincularse con la cuestión de la disponibilidad. Eso sucedería si, por ejemplo, se atacaran en una situación de guerra o por atentados terroristas las existencias de alimentos como estrategia combativa para provocar conmoción interna u obligar a cambiar el foco de los recursos económicos y la atención del gobierno.

Esta cuestión podría identificarse con la pregunta ¿cuáles? (cuáles alimentos satisfacen la seguridad alimentaria).

1.4. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU DIMENSIÓN NUTRICIONAL

Todavía queda por tratar otra faceta del concepto que, si bien para muchos está comprendida en la seguridad alimentaria, para

⁴²⁶ VENTURA, Sergio, *Principi di diritto dell'alimentazione*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p.26.

⁴²⁷ PASTORINO, Leonardo, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, Al Margen, La Plata, 2005, p. 175.

⁴²⁸ Su origen se remonta a los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001 y la Ley contra el Bioterrorismo en 2002.

otros podría ser distinguible e, incluso, adicionable. Se trata del valor nutricional que puede también incluirse en la idea de alimentación adecuada, respecto a su efectividad funcional, y también como una garantía en sí, bajo el sintagma de seguridad nutricional.

Ya se ha visto que en el acápite anterior, al hablar de alimento sano se adicionaba el adjetivo de nutritivo. Ambas características, como se dijo, hacen a la funcionalidad, al porqué nos alimentamos, que está vinculado con un ciclo de desarrollo vital que no puede menguarse o coartarse por el mismo medio por el que se lo estimula y posibilita. Desde esa perspectiva, la tentación es de tratarlos juntos y vinculados a la eficacia del alimento. Pero lo cierto es que se trata de dos aspectos que funcionan interrelacionados siendo diversos. Se podría decir que, en principio o en sus orígenes, lo nutritivo del alimento se vinculaba a su esencia o le era intrínseco a cada uno de ellos⁴²⁹ y su estudio en el organismo mucho más vinculado a la medicina y a la salud. Las cuestiones higiénico-sanitarias procedían de causas externas al alimento o se vinculaban al ciclo o al proceso de transformación y se podían detectar *ex ante* la ingesta, si bien también tenían consecuencias *ex post* y se debían estudiar, en ese caso, también por la medicina. El aspecto nutricional (tanto positivo, como nutrición, como negativo, como malnutrición) afectaba el desarrollo en sentido de un ciclo de vida esperado o deseado; mientras que los aspectos higiénico-sanitarios se relacionaban con episodios no deseados. Por eso, para los últimos la cuestión podría identificarse con la faz preventiva o de cuidado, mientras que la buena nutrición puede vincularse a un aspecto promovido o guiado. Finalmente, en cuanto a funciones estatales específicas, las cuestiones higiénico-sanitarias se resolvían más por el lado del control (sin desmerecer la importancia previa que tiene la investigación para poder fijar las normas a controlar), mientras que los aspectos nutricionales se concentran en el tratamiento (sin tampoco desconocer que para eso hay detrás mucho trabajo investigativo). Dicho todo esto, nuevamente corresponde

⁴²⁹ Hoy contamos con muchos alimentos fortificados y combinados.

remarcar que, como todos los aspectos vinculados a la alimentación y a la seguridad alimentaria, ambos están sumamente intrincados y que su desarrollo marca muchos entrecruzamientos.

No es casual que se incluya en la definición de seguridad alimentaria de la FAO de 1996 que el acceso sea a alimentos sanos, pero también nutritivos, cuando dicha organización acababa de celebrar junto a la Organización Mundial de la Salud en 1992, la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). En dicha Conferencia, los gobiernos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para eliminar o reducir considerablemente antes del término del milenio, entre otros, las muertes por inanición y hambruna y el hambre crónica generalizada, pero sobre todo, en lo que nos interesa, se refuerza el concepto de subnutrición. Es decir, que hay una distinción de los distintos aportes que puede introducir al organismo un alimento y se remarca la importancia de satisfacer las necesidades en cada uno de ellos. De allí que también se hable de malnutrición⁴³⁰, que puede darse por excesos o carencias (de macronutrientes y micronutrientes⁴³¹) y que conforma también un problema complejo que puede tener desde causas orgánicas a otras vinculadas con los hábitos alimentarios o con la falta de variedad por condiciones de existencia o acceso, lo que puede generar una especie de alimentación monótona.

⁴³⁰ Según la Organización Mundial de la Salud: "El término malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones. Uno es la "desnutrición" —que comprende el retraso del crecimiento (estatura inferior a la que corresponde a la edad), la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura), la insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a la edad) y las carencias o insuficiencias de micronutrientes (falta de vitaminas y minerales importantes). El otro es el del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con el régimen alimentario (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, diabetes y cánceres)", <https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/>.

⁴³¹ En líneas generales, los macronutrientes se asocian al aporte de energía o elementos necesarios para el sostenimiento de la estructura corporal (lípidos, hidratos, glúcidos, proteínas, agua y fibras, principalmente) y los micronutrientes no, siendo de todos modos necesarios para muchas otras funciones (vitaminas, minerales u oligoelementos).

Este aspecto puede vincularse a la pregunta ¿en qué forma? (en referencia a la dieta equilibrada o balanceada necesaria para una buena nutrición).

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONTROL DE ALIMENTOS

DANIELA P. PERONI⁴³²

En 1969, la Ley N° 18284 declaró la vigencia para todo el territorio del país de las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario Nacional (aprobado por Decreto N° 141 de 1953), a las que se llamó Código Alimentario Argentino. Esta ley nacional puso fin a las múltiples normas y dispares criterios que, para controlar los alimentos, aplicaron la Nación, las provincias y los municipios durante más de cuarenta años.

La Ley N° 18284 constituye, además, la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos desde 1999. Según el Decreto N° 815/99 del Poder Ejecutivo Nacional, este sistema es el marco dentro del cual ejercen sus competencias los actores que lo

⁴³² Abogada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Colegio de Abogados de La Plata. Abogada de la Dirección de Instrucción Sumarial del Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires.

componen: la Nación, las provincias, a través de ellas los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se corresponden a los niveles jurisdiccionales de nuestra organización federal de gobierno.

Es objeto de este trabajo determinar cuáles son las atribuciones de los municipios en el control de los alimentos dentro del marco normativo vigente.

1. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

En 1999, mediante el Decreto N° 815/99, el Poder Ejecutivo Nacional estableció el actual Sistema Nacional de Control de Alimentos, de aplicación en todo el territorio del país, cuya finalidad es asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino.

Los actores que componen el Sistema Nacional de Control de Alimentos se corresponden con los tres niveles jurisdiccionales en que está organizado nuestro país. A los representantes de las autoridades sanitarias provinciales y municipales, se suman los de los organismos nacionales: SENASA, ANMAT, a través del INAL y la CONAL.

Esta Comisión Nacional de Alimentos tiene a su cargo tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos. Es un organismo de carácter técnico, en el que están representadas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 2011, en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos, se estableció, en la ANMAT, el Programa Federal de Control de Alimentos. Este programa surgió por la necesidad de crear políticas comunes entre la Nación, las provincias y los municipios, que sirvieran de guía única para todos los actores que componen el Sistema Nacional de Control de Alimentos.

Del Programa Federal de Control de Alimentos resulta que los organismos representantes de los tres niveles de gobierno deben actuar según criterios uniformes, obtenidos del consenso, para evitar la disparidad de puntos de vista y la consecuente inseguridad jurídica. El análisis de las normas antes referidas demuestra, entonces, que el

control de inocuidad de los alimentos en Argentina está cimentado en nuestro federalismo e implica la articulación de los organismos que tienen a su cargo la aplicación del Código Alimentario Argentino.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS, EJEMPLO DE FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN

Establecida por el artículo 1 de la Constitución Nacional, la organización federal del gobierno supone una distribución territorial de las funciones de poder: un gobierno federal que ejerce su poder en todo el territorio de la Nación, atendiendo a los asuntos de interés general, coexiste con gobiernos provinciales que ejercen su poder sobre el territorio de su provincia, atendiendo a los asuntos de interés local, y conservando su autonomía.

Pero la facultad de legislar, que las provincias conservaron al desprenderse de la soberanía y depositarla en el gobierno federal en 1853, debe ser ejercida en concordancia con el ordenamiento jurídico superior que emana del gobierno central, respetando así el principio de supremacía constitucional y jerarquía legal del art. 31 de la Constitución Nacional.

Se ha criticado que el Estado Federal, incluso para atender necesidades legítimas, ha reducido en muchos casos el ámbito de actuación de las provincias al de simples distritos administrativos, por lo que surgió la necesidad de redefinir el federalismo. Pedro José Frías⁴³³ afirmó: “El modelo federal argentino seguirá sustentándose en las autonomías de las provincias y en la descentralización político-administrativa de los municipios. Pero en adelante, a la intervención creciente del gobierno central en áreas provinciales debe corresponder la participación de las provincias en la administración federal”.⁴³⁴

⁴³³ FRÍAS P. J., en HERNÁNDEZ A. et. al. (2008) *Derecho Público Provincial*. Ed. LexisNexis.

⁴³⁴ EKMEKDJIAN, M.A. (1997). *Manual de la Constitución Argentina*, Depalma. pág. 345.

En esta recomendación, el constitucionalista cordobés se refiere al “federalismo de concertación”, entendido como la coordinación del gobierno federal y los gobiernos provinciales en el ejercicio de competencias que les son comunes. Frías explicó que el federalismo de concertación busca sobre todo asegurar a las provincias autonomía y participación.

La reforma de 1994 fortaleció al sistema federal al incorporar a la Constitución el federalismo de concertación en sus artículos 42, 75 incisos 2 y 24, y 124. Ejemplos concretos de este tipo de federalismo resultan ser el Sistema Nacional de Control de Alimentos y el Programa Federal de Control de los Alimentos.

En el marco del Programa Federal de Control de Alimentos, se establecieron, objetivos generales (priorizar la prevención; reforzar las actividades de vigilancia y auditoría) y objetivos específicos para contar con información sanitaria actualizada que permita la efectiva toma de decisiones en caso de detectarse riesgos para la salud.

En materia alimentaria, entonces, el esquema implementado en el país se inspiró en el federalismo de concertación, ya que para garantizar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino en todo el territorio, una ley nacional estableció un sistema federal y le dio participación en la toma de decisiones a todas las jurisdicciones.

Los municipios, actores del Sistema Nacional del Control de Alimentos

Aunque la autonomía municipal fue consagrada por la reforma de 1994 en el art. 123 de la Constitución Nacional, la gran mayoría de los municipios en nuestro país no dictan sus propias normas de gobierno, sino que se administran de acuerdo a las leyes orgánicas dictadas por el poder legislativo de sus respectivas provincias. Resultan ser, entonces, entidades autárquicas, que se autogestionan mediante autoridades elegidas por los vecinos, pero no autónomas.

Los regímenes municipales varían según las provincias pero, en todas ellas, los municipios, pueden crear y recaudar determinados impuestos y tasas de servicios, y ejercen las competencias que les son propias e incluyen el poder de policía sanitario, de abastecimiento y

de bromatología. En virtud de estas atribuciones, los municipios son actores del Sistema Nacional del Control de Alimentos y como tales deben cumplir con el Código Alimentario Argentino en el ámbito de su territorio.

La aplicación de dicho código en todo el país está a cargo de la CONAL, el SENASA y la ANMAT. El Decreto 815/99 dispone que el SENASA es el organismo encargado de ejecutar las políticas que el gobierno nacional establezca en materia de sanidad animal y vegetal y de asegurar la aplicación del Código Alimentario para los productos que están bajo su competencia exclusiva. Es facultad del SENASA registrar productos, establecimientos, medios de transporte de alimentos y ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria de los procesos de elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal en tránsito federal o internacional.

El mismo decreto 815/99 determina en su art. 36 que las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por otros organismos y no implicará mayores costos, y en el art. 19 establece que las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio.

Las facultades nacionales en el control de alimentos se encuentran previstas en el Código Alimentario Argentino cuyo art. 3 establece: "Los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al Código Alimentario Argentino, a esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias, por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino".

Se advierte así con claridad la división de las funciones entre los

organismos de los distintos niveles jurisdiccionales, correspondiendo a las autoridades sanitarias provinciales y municipales el control de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben satisfacer los productos alimenticios exclusivamente en bocas de expendio y dentro de su territorio.

A pesar de ello, algunos municipios, con fundamento en los poderes tributario y de policía que ejercen dentro de sus jurisdicciones y con la finalidad de obtener una retribución por la prestación del servicio de inspección de los productos alimenticios que ingresan al territorio provincial, han impuesto un tributo generalmente denominado “tasa de abasto” o “tasa de inspección veterinaria y control bromatológico”.

La relación tributaria generada tiene a las empresas dedicadas a la elaboración, distribución y venta de alimentos como sujetos pasivos; el hecho imponible es la introducción de alimentos en el territorio municipal; y la base imponible es el peso o la cantidad de producto. Esta situación provocó que las empresas afectadas interpusieran acciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales del país, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las “tasas de abasto” municipales y reclamando por la violación a los principios constitucionales que prohíben a provincias y municipios establecer aduanas interiores y afectar el libre comercio con la finalidad de aumentar los recursos públicos municipales.

En autos “Granja Tres Arroyos SACAFEI c/Municipalidad de Río Cuarto s/ Acción meramente declarativa de derecho”⁴³⁵, la Sala A de la Cámara Federal de Córdoba sostuvo, como fundamento de su resolución del 8 de mayo de 2019, que la norma rectora del Sistema Nacional de Alimentos es el Código Alimentario Argentino y que dicho cuerpo normativo establece la concurrencia de las competencias nacionales y provinciales en el control de alimentos. A su vez, afirmó

⁴³⁵ “Granja Tres Arroyos SACAFEI c/Municipalidad de Río Cuarto s/ Acción meramente declarativa de derecho” Recuperado de: <https://dpicuantico.com/sitio/wpcontent/uploads/2019/05/JURISPRUDENCIA-7.pdf>

que el Decreto 815/99 puso en cabeza de la CONAL, del SENASA y de la ANMAT la facultad de realizar los controles y otorgar las autorizaciones sin la intervención de los municipios que sólo pueden realizar los controles en bocas de expendio, por lo que las autoridades locales no pueden interferir el tránsito interjurisdiccional sin invadir una esfera que es propia del Estado Nacional.

De esta manera, la Cámara Federal de Córdoba declaró la inconstitucionalidad de la contribución cuestionada en autos por vulnerar la cláusula comercial del art. 75 inc. 13 y los arts. 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional que disponen la libre circulación de mercaderías dentro del territorio argentino y la prohibición de las aduanas interiores.

Así se había expresado ya la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”⁴³⁶, y “Milkaut SA c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”⁴³⁷, sentencias del 9 de diciembre de 2015 y del 15 de marzo de 2016, respectivamente.

Podemos concluir entonces que, de acuerdo al marco normativo nacional vigente en materia alimentaria, las provincias y los municipios son responsables de la aplicación del Código Alimentario Argentino dentro sus respectivas jurisdicciones y sólo pueden hacer controles en bocas de expendio. Por consiguiente, no deben entorpecer la actividad comercial interjurisdiccional, ya que de lo contrario se vulneraría la unidad de jurisdicción, base del comercio interprovincial, en el contexto del sistema federal de gobierno. Por la misma razón, no pueden los municipios realizar nuevos controles, menos aún gravados mediante una tasa retributiva, a los productos originarios o provenientes de otras jurisdicciones y con tránsito federal, sin afectar

⁴³⁶ “Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, L. 238. L.XLVI.

⁴³⁷ “Milkaut S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, M.834. L.XLVIII.

la circulación interprovincial cuya libertad se encuentra tutelada por la Constitución Nacional.⁴³⁸

⁴³⁸ Además de la bibliografía citada específicamente, se ha consultado a las siguientes fuentes para lo confección del presente trabajo: GUAJARDO, C. (1998), *Código Alimentario. Su Valoración Jurídica*. Ediciones Jurídicas Cuyo; RODRÍGUEZ VARELA A. (1994) *Reflexiones sobre el Federalismo Argentino. Estudios en Honor de Pedro J. Frías*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; *La ilegalidad de los Derechos de Abasto o las Tasas Municipales de Introducción*. Recuperado de: <http://www.cces.org.ar/site/2019/07/la-ilegalidad-de-los-derechos-de-abasto-o-las-tasas-municipales-de-introducción>; *Decretos por Servicios de Inspección de productos de origen animal*. Recuperado de: <http://www.cronista.com/fiscal/Corte-restablecio-la-libre-circulación-de-alimentos-paraconsumo-humano-ingresados-en-Provincia-de-Mendoza-20160314-0010.html>; PULVIRENTI, Orlando, *Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial*, Recuperado de: www.saij.gob.ar.

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO AGRARIO

LA INFLUENCIA DE LOS AVANCES TECNOCIENTÍFICOS Y JURÍDICOS EN EL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO

LA AGROBIOTECNOLOGÍA Y EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

LUIS A. FACCIANO⁴³⁹

1. INTRODUCCIÓN

Carrozza identificó al hecho político —originante de las decisiones y estrategias adoptadas sobre la agricultura—; y al hecho técnico —condicionante de la normativa agrarista—, como los elementos

⁴³⁹ Abogado. Especializado en Derecho Agrario. Doctor en Derecho. Profesor titular de la Cátedra de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Argentina.

básicos para la conformación del objeto del Derecho Agrario. Aclara que el hecho técnico, representado por la agronomía y la biología, con sus ciclos, sus riesgos y sus leyes naturales, no debe ser considerado como tal, sino a través de su “juridización” que es lo que lo incorpora al Derecho.⁴⁴⁰

El siglo XX trajo grandes avances científicos en distintos campos, entre ellos en la biotecnología. Unas de sus principales creaciones fueron los Organismos Genéticamente Modificados o “transgénicos”, que marcaron el paso de las mutaciones naturales a la evolución orientada, provocando una ampliación notable en el hecho técnico agrario.

El riesgo derivado de estos grandes avances tecno-científicos impactan en la sociedad postmoderna, siendo necesario asegurarle la sustentabilidad en la aplicación de los mismos, maximizando sus externalidades positivas y minimizando las negativas, por lo que, como contrapartida a la evolución de la biotecnología de la 2ª generación, hace su aparición la bio-seguridad para garantizar su aplicación segura. Está claramente implicado el paradigma del desarrollo sustentable, cuyo principio rector es el de precaución el que, principalmente por vía pretoriana, se ha incorporado al Derecho Agrario.

Brebbia⁴⁴¹, en 1998, en su disertación de apertura de la 2ª edición de estos encuentros, remarcaba la importancia del fenómeno productivo agrario como hecho técnico central de nuestra disciplina. Explicaba magistralmente que “entre los diversos temas que componen lo que podríamos llamar una “teoría general del derecho agrario”... sobresale por su capital importancia la determinación de su objeto, el señalamiento de sus fronteras o confines siempre móviles”, lo que “nunca debería influir ni alterar la centralidad del fenómeno productivo como su sustancia e identidad

⁴⁴⁰ MASSART, Alfredo, *El objeto del Derecho Agrario: reflexiones actuales sobre su dogmática*, en “Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano”, ETS, Pisa 2001, pág. 121.

⁴⁴¹ BREBBIA, Fernando P., *La determinación del objeto del Derecho Agrario*, en II Encuentro de Colegios de abogados sobre temas de derecho agrario”, IDA COLABRO, Rosario, 1998, pág. 11.

porque, como ha señalado permanentemente nuestro maestro⁴⁴² la agricultura tiene que ver y siempre tendrá que ver con la vida”.

El impacto de la biotecnología sobre el sistema productivo agropecuario y la irrupción del principio de precaución en nuestra disciplina aplicando criterios de ética y equidad, están enmarcadas dentro de la identificación de sus fuentes⁴⁴³ y por tanto ligadas con la determinación de su objeto, que entraña el ser o no ser de la misma⁴⁴⁴.

Antes de referirme a esas cuestiones, reseñaré brevemente la génesis del Derecho Agrario, para así contextualizar mi visión respecto a la importancia de las mismas en la agenda actual y futura de la disciplina.

2. EL DERECHO AGRARIO COMO DISCIPLINA JURÍDICA.

APARICIÓN Y EVOLUCIÓN

El Derecho Agrario asoma como disciplina jurídica incipiente, en la segunda década del siglo XX, en un contexto de intensificación y racionalización de la agricultura, que se había transformado en una importante actividad económica. Transcurría la Primera Guerra Mundial (1914/1918) y el mundo vivía importantes cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos, siendo ese el momento en que es posible comenzar a ubicar a ubicarlo como parte del mundo jurídico.⁴⁴⁵ Se consideran elementos que coadyuvaron a su aparición, el

⁴⁴² Se refiere a Antonio Carrozza.

⁴⁴³ FACCIANO, Luis, *La agrobiotecnología como hecho tecno-científico y el principio de precaución como valor, fuentes del derecho agrario contemporáneo*, en *Memorias del 14º Congreso Mundial de Derecho Agrario, Jurídica Continental*, San José, 2016, pág. 143

⁴⁴⁴ ZELEDÓN Z., Ricardo, *Determinación del objeto y del método*, en “*Teoría general e institutos de derecho agrario*”, Astrea, Buenos Aires, 1990, pág. 113.

⁴⁴⁵ ZELEDÓN Z., Ricardo, *El Derecho Agrario como derecho para la paz*, discurso académico en la inauguración del Simposio Internacional de Derecho, Justicia Agraria y Ambiental para la Paz, Guatemala, abril de 1999, en op.col. cit. “Manual de Instituciones...”, pág. 50.

Constitucionalismo Social⁴⁴⁶ que mantiene la protección del derecho de propiedad pero limitado por el interés general, incorporando el concepto de su función social; la individualización de los Bienes Productivos⁴⁴⁷ y su tutela por su utilidad funcional; y finalmente a la Intervención estatal en la producción, industrialización, comercialización y transporte de los productos agropecuarios⁴⁴⁸. Ballarín Marcial⁴⁴⁹ señala que la legislación especial agraria adquiere preponderancia y aparece fuertemente contrapuesta al carácter eminentemente estático de las disciplinas codificadas de la propiedad y de los derechos reales dentro del Derecho Civil. El Derecho Agrario nace como unidad de la organización y la utilización de la tierra en la producción agrícola; esto es así porque es derecho de actividad, no sólo de propiedad.⁴⁵⁰

Luego de una primera etapa, en la que se plantea la discusión respecto a la autonomía o no del Derecho Agrario⁴⁵¹, aparece el replanteo innovador y revolucionario de la disciplina, de la mano de Antonio Carrozza⁴⁵². Éste supera esa estéril discusión y propone estudiarlo desde lo particular a lo general, partiendo de analizar individualmente las unidades elementales de agrupación de las normas jurídicas, sus institutos⁴⁵³. Completa el esquema concibiendo una noción extraju-

⁴⁴⁶ Siendo sus primeras manifestaciones la Constitución mexicana de 1915 y la de la República de Weimar de 1919.

⁴⁴⁷ BARAHONA, Rodrigo, *Aspectos histórico-sistemáticos de la evolución del contrato de arrendamiento de fundos rústicos en la experiencia de algunos derechos europeos occidentales*, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, 1975, n° 22, pág. 290, cit. por ZELEDÓN Z., Ricardo, *Origen normativo del Derecho Agrario*, en "Teoría General e Institutos de Derecho Agrario", Astrea, 1990, pág. 15.

⁴⁴⁸ BREBBIA, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, Astrea, 1992, pág. 8.

⁴⁴⁹ BALLARÍN MARCIAL, Alberto, *Alocución en el acto inaugural de la primera asamblea de la UMAU*, ETS, Pisa, 1992.

⁴⁵⁰ ZELEDÓN Z., R., *Origen normativo...*, cit., en "Teoría general e institutos...", pág. 16.

⁴⁵¹ Posiciones respectivamente representadas por Giangastone Bolla y Ageo Arcangeli en las páginas de la *Rivista di Diritto Agrario*.

⁴⁵² CARROZZA, Antonio, *Individualización del Derecho Agrario por medio de sus institutos*, en op. col. cit. "Teoría General...", pág. 77.

⁴⁵³ "Conjunto de determinaciones normativas agrupadas en vista de un

rídica del fenómeno agrario, la “noción de la agrariedad”⁴⁵⁴, basándose en ideas especialmente del argentino Ricardo Carrera⁴⁵⁵, para dar claridad y unidad a la esencia del fenómeno técnico prejudicial que las normas del derecho agrario deben regular⁴⁵⁶. Concluye que el Derecho Agrario puede entonces decirse autónomo porque regula de manera orgánica el fenómeno técnico agrario, dado la unidad del fenómeno biológico subyacente a toda forma de cultivo de vegetales y cría de animales en base al común denominador de la agrariedad⁴⁵⁷.

3. LA AGROBIOTECNOLOGÍA Y EL DERECHO AGRARIO

Cuando Carrozza hablaba del hecho técnico se refería a la fase de producción o de “crianza”, la que también comprende para Massart⁴⁵⁸ la manera de ejercer la actividad empresarial agraria, de la cual los productos agrarios —seres vivos animales o vegetales—, son los elementos básicos, poniendo foco en la forma de producir.

Así como en su momento la mecanización de las tareas agrícolas y los procesos intensivos de racionalización de la producción coadyuvaban a la aparición del Derecho Agrario, hoy la biotecnología

objetivo que debe ser homogéneo con respecto a todas ellas”, *ibídem*, pág. 78.

⁴⁵⁴ “El desarrollo de un ciclo biológico vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones”.

⁴⁵⁵ “El fundamento científico de la autonomía del Derecho Agrario se asienta en que su elemento constitutivo esencial es la actividad agraria, como industria genética de producción, que el hombre realiza con su trabajo en la tierra a través de un proceso biológico” (con el fin de) “obtener de ella frutos para consumirlos, venderlos o industrializarlos”, CARRERA, Rodolfo R., *El problema de la tierra en el Derecho Agrario*, Lex, La Plata, 1991, pág. 59.

⁴⁵⁶ CARROZZA, Antonio, *Noción de Derecho Agrario*, en “Teoría General e Institutos...”, *cit.*, pág. 27.

⁴⁵⁷ CARROZZA, Antonio, *La autonomía del Derecho Agrario*, en “Manual de Instituciones...”, *cit.*, pág. 21 y 23.

⁴⁵⁸ MASSART, A., *op. cit.* pág. 123.

de 2ª generación⁴⁵⁹ aplicada a la producción agrícola coadyuva a su evolución. La agrobiotecnología, como se conoce a esa parte de la biotecnología, ha provocado una nueva forma de producción⁴⁶⁰ que constituye una revolución científica, industrial⁴⁶¹ y agraria, superior a la de la “revolución verde”⁴⁶². Nos encontramos una vez más con la trascendencia de lo fáctico para marcar los móviles confines del Derecho Agrario, pero con la particularidad que, esta vez, el hecho técnico se encuentra acompañado por un simultáneo y superlativo avance científico, en una simbiosis que ha sido indispensable para su éxito.

Si sometemos la agrobiotecnología al “test de agrariedad”⁴⁶³ de Carrozza, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la misma constituye una forma de producción agraria, es decir que es parte del hecho técnico pre-normativo del Derecho agrario.

Su incidencia en la actividad agraria⁴⁶⁴ ha universalizado el objeto del Derecho Agrario, dotándolo de una unidad de la que carecía en el pasado, en el que como es sabido, presentaba contenidos muy diversos según los momentos y los países o regiones. Este hecho técnico-científico constituye un elemento esencial del actual Derecho Agrario y de su futuro⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ Conjunción de grandes avances científicos -como el descubrimiento de la estructura helicoidal del ADN recombinante, con la espectacular evolución de las técnicas de laboratorio de la ingeniería genética, especialmente la destinada a cortar y confeccionar los genes.

⁴⁶⁰ Los transgénicos comenzaron a tener incidencia en la producción agrícola en los '90, provocando un crecimiento exponencial de la misma,

⁴⁶¹ BERGEL, Salvador, *Las variedades transgénicas y el principio de precaución*. Comunicación en Seminario Internacional “Biotecnología y Sociedad”, FDER/UBA, 16 y 17/11/99.

⁴⁶² De la “green revolution” a la “gene revolution”.

⁴⁶³ A través de la “noción de la agrariedad”.

⁴⁶⁴ Conjuntamente con los grandes problemas agroambientales globalizados.

⁴⁶⁵ FACCIANO, Luis A., *El principio de precaución: un puente hacia el futuro del Derecho Agrario*, disponible en <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/18050> pág. 173.

4. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y EL DERECHO AGRARIO

Como contrapartida del desarrollo de la agrobiotecnología, aparece inexorable el tema de los riesgos asociados a la misma. En este tema es imposible no acudir al sociólogo alemán Beck⁴⁶⁶ y sus análisis del riesgo en la sociedad “tardo-moderna”, a la que define como una “sociedad de riesgos”, en la que, las clases y sus preocupaciones económicas han sido suplantadas por una sociedad de sofisticado avance tecnocientífico con sus correspondientes riesgos.⁴⁶⁷

Como vimos, esto ha dado lugar a la aparición de la Bioseguridad, que es la respuesta técnica al problema igualmente técnico de la sustentabilidad de la biotecnología, la que cuando se refiere a plantas y animales denominamos agrobiotecnología. La aplicación del paradigma del desarrollo sustentable es sumamente útil en este campo para fijar sus contenidos, alcances y finalidad y los límites de la agrobiotecnología. Como ya señalé, el principio de precaución tiene un rol protagónico al establecer un cambio de percepción en cuanto al riesgo, incluyendo incluso los aspectos axiológicos. Sería aquel que, “cuando una actividad constituya amenaza potencial pero incierta por falta de información o conocimientos científicos suficientes, de daño grave o irreversible, tanto presente como futuro, a la salud o al medio ambiente, habilita y obliga a los poderes públicos a adoptar medidas preventivas efectivas, proporcionadas y de carácter provisional, previa evaluación experta del riesgo de producción del mismo”⁴⁶⁸.

Considero que los elementos que caracterizan este principio son⁴⁶⁹: 1) evaluación experta del riesgo de producción de un daño, 2) incertidumbre científica y 3) que el posible daño sea grave o irrever-

⁴⁶⁶ BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2006.

⁴⁶⁷ Algunos autores han identificado tres tipos de posibles riesgos de los transgénicos: 1) para el ambiente, 2) para la salud humana y 3) para las actividades socioeconómicas, por la tendencia al monocultivo y desplazamiento de variedades locales y otras actividades agrarias.

⁴⁶⁸ Definición del autor en tesis doctoral citada, pág. 294.

⁴⁶⁹ Idem., pág. 261.

sible. El análisis previo a la adopción de una medida es un elemento fundamental para su configuración, debiendo ser efectuada en base a los conocimientos científicos disponibles por un experto, ya sea el técnico del organismo que adopte la decisión o el perito al que el Juez se la solicite previa a decidir su aplicación. Por su parte, la incertidumbre científica es la principal característica de este principio y elemento esencial que permite diferenciarlo del de prevención⁴⁷⁰: “La certeza de la incerteza”⁴⁷¹ debe estar siempre presente. La incorporación de la incertidumbre a la consideración del Derecho es una de las grandes novedades que ha traído este principio ya que hasta su aparición aquel sólo se había movido dentro del campo de las certidumbres. Finalmente, el daño cuya producción se teme debe ser grave o irreversible, y sólo en ese caso jugará este principio. Dentro de la calificación del daño como grave juega también el concepto de daño moralmente inaceptable⁴⁷².

Una característica de este principio que la doctrina identifica, es que su aplicación trae aparejada la inversión de la carga de la prueba, que estará a cargo del agente eventual productor del daño, lo que constituye un crucial cambio jurídico-procesal, respecto a las reglas del procedimiento civil tradicional.

El principio de precaución constituye tanto una nueva forma de evaluar el riesgo, como una herramienta para gestionarlo con el fin de evitar o minimizar los daños, es decir que coincide con las finalidades de la agro-bioseguridad y está también en consonancia con otro aspecto que los grandes avances biotecnológicos no pueden

⁴⁷⁰ Que se distingue del de precaución en que se aplica cuando existe certeza sobre que una actividad, producto o procedimiento es riesgoso. Lo que no se sabe es si este se va a producir.

⁴⁷¹ CAFFERATTA, Néstor., *El principio precautorio (o la certeza de la incerteza)*, en “Biodiversidad, biotecnologías y derecho”, DOI 10.4399/97888548359003, pág. 58.

⁴⁷² Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST), “Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio”, 2005, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578_spa, pág. 18.

olvidar, como es la faceta axiológica manifestada en el respeto por los aspectos bioéticos.

Zeledón⁴⁷³ incluye a los valores entre las fuentes materiales del Derecho y especialmente en el Derecho Agrario. Recordemos que éste nació como un derecho social, ante la ineficacia de las normas civiles para la protección de los más débiles y que, en su pretensión de igualar las fuerzas de las partes en las relaciones jurídicas agrarias, la Equidad ha estado permanentemente presente como elemento conformador del mismo, concepto en el que subyace el de la Ética.

La necesidad de que los científicos y técnicos se sujeten a normas de responsabilidad ética⁴⁷⁴ se manifiesta fuertemente en la biotecnología, la que muchas veces enfrenta al “ancestral dilema de los límites del obrar humano —si deben existir y cuáles son”.⁴⁷⁵ Para tratar de resolver esa duda aparece la “Bioética”⁴⁷⁶ que, uniendo valores éticos con hechos biológicos, debía servir de puente entre ciencia y humanidad⁴⁷⁷. Potter partía de la base que la humanidad necesitaba “una nueva sabiduría

⁴⁷³ ZELEDÓN Z., R., *Importancia...*, op. cit.

⁴⁷⁴ MUÑOZ, Emilio, *Implicaciones socio-económicas de la biotecnología: nueva política científica y nuevos contextos cognitivos*, en “Biotecnología y Sociedad”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2001, pág. 366.

⁴⁷⁵ MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela, *Bioderecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, pág. 20.

⁴⁷⁶ Término acuñado por Van Rensselaer POTTER, y popularizado en su célebre libro, *Bioethics. Bridge to the Future*, Prentice-Hall Pub., Englewood Cliffs, 1971, cit. en QUINTANAS, Anna, “Reseña de “Bioethics: Bridge to the Future”, Revista Electrónica Sinéctica, N° 32, enero-junio, 2009, pp. 1-5, Inst. Tecnológico y de Est. Sup. de Occidente, México, Disponible 25-7-10 en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=99812141010>.

⁴⁷⁷ “Si existen dos culturas que parecen incapaces de hablar entre sí —las ciencias y las humanidades—, y si ésta es en parte la razón de que el futuro se vea dudoso, entonces, tal vez, podríamos construir un puente hacia el futuro construyendo la disciplina de la Bioética como un puente entre las dos culturas”, POTTER, V.R. op. cit. “Bioethics...”, cit. por HOOFT, Pedro F., *Bioética y derechos humanos. Temas y casos*, Depalma, Buenos Aires, 1999. pág. xxiii.

*que le proporcione el conocimiento de cómo usar el conocimiento para la supervivencia del hombre y la mejora de la calidad de vida".*⁴⁷⁸

En las regulaciones que aparecen como consecuencia de los avances biotecnológicos se hace patente la importancia y necesidad de aplicar criterios de ética y de equidad. El Derecho Agrario que, como vimos, nace con esa impronta, es el apropiado para cobijar su regulación.⁴⁷⁹ La necesidad de conciliar hechos y valores se ve materializada en el principio de precaución, herramienta para asegurar la distribución equitativa entre los diversos sectores de la sociedad de los impactos negativos de la agrobiotecnología, como así también de sus externalidades positivas, representadas por los beneficios de su implementación.⁴⁸⁰

Recordando que la actividad agraria es el elemento técnico científico prejurídico del Derecho Agrario, la comprobación de la presencia del principio de precaución en numerosos fallos referidos a la misma, nos permite sostener la evolución actual de esta rama jurídica, que se avizora como más cercana al principio de equidad y a las cuestiones axiológicas.

Esto nos lleva a expresar que el principio de precaución es al mismo tiempo elemento, herramienta y fundamento jurídico, no sólo de la agro-bioseguridad⁴⁸¹, sino también del Derecho Agrario.

5. CONCLUSIÓN

Podemos concluir que la agrobiotecnología como hecho técnico-científico pre-normativo en la actividad agraria, y el principio de precaución —que le pone límites y es el vehículo para la aplicación

⁴⁷⁸ Idem

⁴⁷⁹ FACCIANO, L., op. cit., *El principio de precaución...*, pág. 363.

⁴⁸⁰ Idem, pág. 364.

⁴⁸¹ Ver desarrollo del tema en idem, pág. 138 y ss.

de criterios de ética y equidad—, marcan, y seguirán marcando en el futuro, los confines del Derecho Agrario⁴⁸².

⁴⁸² De ahí que titulamos nuestra tesis doctoral, parafraseando a Potter, “El Principio de Precaución: un puente hacia el futuro del Derecho Agrario”.

ÍNDICE GENERAL

ACTIVIDADES REGIONALES, ALTERNATIVAS Y CONEXAS

- **La problemática del arrendamiento en la agricultura familiar del cordón hortícola platense**
— *Laura Camera, Edgardo González, Sofía Hang, Carolina Murga y Rodrigo Palleres Balboa*..... 11
 - 1. Introducción 11
 - 2. La agricultura familiar en el cordón hortícola platense..... 12
 - 3. Problemáticas de la agricultura familiar en el acceso a la tierra..... 13
 - 4. Situación de los contratos de arrendamiento en la zona 14
 - 5. Ley de reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena y acceso a la tierra..... 15
 - 6. La ley 13.246 y el orden público 16
 - 7. A modo de cierre..... 17

- **Tensiones entre la zona periurbana del cordón frutihortícola de La Plata y el avance de las urbanizaciones**
— *Alfredo G. Diloroto*..... 19
 - 1. Productos orgánicos 19

2. Normativa sobre productos orgánicos	21
3. Tensión entre la actividad frutihortícola y el avance del urbanismo ..	22
4. Conclusiones	25
 • Vitivinicultura e impulso digital	
— <i>María José Iuvaro</i>	27
1. Introducción	27
2. Impulso digital.....	28
3. Blockchain, criptomonedas, criptoactivos	30
4. La cuestión en Argentina	31
5. La experiencia europea en el sector vitivinícola	32
6. ¿Qué puede aportar Blockchain al sector vitivinícola?	32
7. La aplicación de la Inteligencia Artificial en la industria del vino	33
8. Experiencia en Mendoza	35
9. Conclusiones y desafíos en la vitivinicultura	36

AGUAS PARA USO AGRARIO

• La zona de resguardo, reserva o protección de los cuerpos de agua superficial. Más allá del camino de sirga	
— <i>Paula Nosedá</i>	41
1. Introducción	41
2. Camino de sirga: un intento de ir más allá	42
3. Condiciones previas a tener en cuenta	44
4. Otros límites al dominio con finalidad de protección ambiental	45
5. Conclusiones	46

AGRONEGOCIOS

• Criptomonedas con respaldo agropecuario	
— <i>Ethel Susana Schwarzhans</i>	51
1. Las criptomonedas en el mundo actual	51
2. Nociones generales.....	52

3. Legalidad	54
4. Actividad bancaria digital	55
5. Campo y mundo cripto	55
6. Conclusión	58

ASPECTOS TRIBUTARIOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

• La empresa agraria como pilar de desarrollo. Impacto de la fiscalidad en Argentina. <i>Trade off</i> entre seguridad alimentaria y financiamiento del sector público — Silvia Simonit	61
1. Introducción	61
2. Empresa agraria: seguridad alimentaria versus fiscalidad	63
3. Empresa agraria: Impacto de la fiscalidad	66
4. Empresa agraria: su valoración como instrumento de desarrollo hacia una recuperación transformadora	69
5. Reflexiones finales	71

ASOCIATIVISMO AGRARIO

• Cooperativismo agropecuario y producción orgánica: una alternativa sostenible — Giannina Nediani	75
1. Introducción	75
2. De las cooperativas agropecuarias	76
3. Las cooperativas agropecuarias y la producción orgánica	78
4. El caso Coopsol Ltda.	80
5. Conclusiones	81

BIOTECNOLOGÍA Y DERECHO AGRARIO

- **El nuevo régimen legal argentino de los biocombustibles a la luz del cambio climático y el principio de no regresión**
— *Marlene Diedrich y Santiago Pascual*.....85
 - 1. Introducción85
 - 2. Los biocombustibles como medida de mitigación al cambio climático86
 - 3. Regulación jurídica en el ordenamiento jurídico argentino.....88
 - 4. Principios de no regresión y de progresividad92
 - 5. Reflexiones finales93

- **El agricultor, la semilla y los contratos de licencia de uso de tecnología**
— *Juan Carlos Acuña*95
 - 1. Introducción95
 - 2. El fitomejoramiento y los DOV/DPI97
 - 3. Los contratos de licencia de uso de tecnología98
 - 3.1. El Plan Comercial Monsanto “Canon Intacta RR2 Pro”98
 - 3.2. El Plan Comercial Corteva.....100
 - 4. Agotamiento del derecho de propiedad intelectual.....101
 - 5. La situación jurídica del agricultor103
 - 5.1. Los contratos de adhesión a cláusulas generales predispuestas ..103
 - 5.2. El agricultor como “usuario” de semillas.....104
 - 6. A modo conclusivo.....105

COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS

- **Análisis crítico de la reinstauración de las restricciones al comercio exterior agropecuario**
— *Federico J. Iribarren*.....109
 - 1. Introducción109
 - 2. Intervención estatal en la comercialización de granos y carnes en el siglo pasado.....110
 - 2.1. Creación de la Junta de Granos.....110
 - 2.2. Creación de la Junta de Carnes111

2.3. Derechos de exportación.....	111
2.4. Declaración jurada las ventas al exterior.....	111
3. Desregulación económica a fines de siglo. Decr. 2284/91 y 2488/91.....	112
4. Siglo XXI y regreso de las restricciones	113
4.1. Reinstauración de las DJVE.....	113
4.2. Derechos de exportación	114
4.3. Restricciones a la exportación de granos.....	115
4.4. Restricciones a la exportación de carnes	116
5. Conclusiones	117

CONTRATOS AGRARIOS

• Cooperativa de pequeños emprendedores agrarios migrantes

— José Silvio Quiñonez	121
1. Presentación del tema	121
2. Asociativismo agrario	122
3. Leyes que hacen al tema	125
4. Conclusión	127

• A más de 20 años de vigencia de la Ley 25.169/99

— Lilian Landa, Mónica Navarro y Ester Destéfani de Picco.....	129
1. Introducción	129
2. El contexto actual.....	130
3. Sujetos	131
4. Plazo	133
5. Objeto	134
6. Forma	135
7. La homologación	135
8. Obligaciones del empresario-titular	136
9. Conclusión final.....	137

• Régimen normativo de los “feed lot” en Santiago del Estero

— Carlos Salmoiragui Echegaray	139
1. Introducción	139

2. Marco normativo	140
3. Del estudio de impacto ambiental en Santiago del Estero	141
4. Del contenido del estudio de impacto ambiental	142
5. Conclusión	146
 • Fideicomiso agrario	
— <i>Juan José Fernández Bussy</i>	149
1. Introducción	149
2. Fideicomiso en Argentina.....	151
2.1. Fideicomiso	153
2.2. Fideicomiso financiero	154
2.3. Fondos de Inversión Directa (FID).....	156
3. Fideicomiso testamentario	157
4. Consideración final	158
 • El fideicomiso para la actividad productiva en escuelas agrotécnicas	
— <i>Hugo C. Wilde</i>	159
1. Introducción	159
2. Competencia.....	162
3. La capacitación práctica.....	163
4. Formas organizativas del aspecto productivo con el educativo.....	164
5. Distintas formas organizativas	165
6. Actividad productiva importante	166
7. Casos vistos	166
8. El fideicomiso de administración.....	167

CUESTIONES AGROAMBIENTALES

• Cuestiones agroambientales: aportes desde y para un desarrollo sostenible	
— <i>Susana Umeres</i>	171
1. Introducción	171
2. Cuestiones agroambientales	172
3. Aportes desde el desarrollo sostenible	175

4. Aportes para un desarrollo sostenible	176
5. Hacia una conciencia agroambiental	178
6. Conclusión	178
• Las nuevas formas de agricultura en el contexto del cambio climático	
— <i>Claudia R. Zemán</i>	179
1. Del impacto del cambio climático en la agricultura	179
2. Nuevas estrategias y prácticas para la agricultura en el marco del cambio climático	182
3. Conclusiones	187
• El uso responsable de los agroquímicos y la responsabilidad por daños en el Código Civil y Comercial	
— <i>Cecilia I. Bordas</i>	189
1. Introducción	189
2. Legislación internacional vinculada directa e indirectamente a los agroquímicos	190
3. Evolución de la normativa nacional	192
4. Las normas del Código Civil y Comercial vinculadas a la temática ...	196
5. Conclusiones	198
• Implicancias del fallo Zenón Pereyra relativo a los fitosanitarios. La cara oculta de los límites agroambientales	
— <i>Ana Clara Moresco</i>	201
1. Introducción	201
2. Los hechos del caso	203
3. Normativa aplicable	205
4. Valores jurídicos comprometidos	207
5. Reflexiones finales	210
• Los caballos y la jineteada, desde una perspectiva jurídica	
— <i>Fernando Osvaldo Martinuzzi</i>	213
1. Introducción	213
2. Los caballos como “sujetos de derecho”	214
3. Los caballos y la jineteada	216

4. Legislación	217
5. Conclusión	219
 • Los recursos naturales: su estudio en dos dimensiones para la sustentabilidad	
— <i>Horacio F. Maiztegui Martínez</i>	223
1. Introducción	223
2. La relación entre las tres ramas: derecho agrario, de los recursos naturales y ambiental	224
3. Algunas ideas sobre los recursos naturales	226
3.1. Recursos naturales. Concepto clásico	226
3.2. Aproximación a un nuevo concepto de recursos naturales	227
3.3. Concepto moderno de recursos naturales	228
3.4. Relación y punto de partida	229

DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL Y COMPARADO

• El sujeto agrario a la luz del sistema internacional de derechos humanos	
— <i>Juan Carlos Fernández</i>	237

DERECHO LABORAL AGRARIO

• Vivienda del trabajador agrario. Regulación. Restitución y desalojo	
— <i>Carlos Emiliano Álvarez</i>	247
1. Introducción	247
2. Vivienda rural	248
3. Legislación	248
4. Restitución de la vivienda	251
5. Conclusión	253

• Riesgos y trabajo rural. Antecedentes históricos del trabajo agrario en nuestro país	
— <i>Laura Poletti y Esteban Márquez</i>	255
1. Introducción	255
2. El Régimen del trabajo agrario, la Ley de contrato de trabajo y la Ley de prevención de riesgos y accidentes. Compatibilidad	258
3. Reflexiones finales	261
• Régimen previsional diferencial de los trabajadores rurales. Régimen general	
— <i>María del Valle Véliz</i>	263
1. Introducción	263
2. La cuestión generada con el nuevo régimen	265
3. Conclusión	266
• Marco de los derechos humanos para el trabajo agrario	
— <i>María Adriana Victoria</i>	269
1. Introducción	269
2. Exigencias de los derechos humanos al trabajo agrario	272
3. Derechos individuales	273
3.1. Derecho a la dignidad	273
3.2. Derecho a la igualdad.....	274
3.3. Derecho a la no discriminación.....	276
3.4. Derecho a la salud.....	277
3.5. Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo	278
3.6. Derecho a seguridad social.....	278
3.7. Derecho a un ambiente sano	279
4. Conclusiones	279

DERECHO PENAL AGRARIO

• Delitos rurales: incendios. El caso Corrientes	283
— <i>Roxana B. Romero</i>	283
1. Introducción	283
2. Delitos contra la seguridad pública	285

3. El caso Corrientes	287
3.1. Investigación penal	289
4. Algunas reflexiones finales	290

DERECHO SUCESORIO AGRARIO

• La sucesión agraria en la legislación regional. Su regulación en la Ley de Tierras y Desarrollo agrario de Venezuela.....	293
— <i>Leandro Boero</i>	293
1. Introducción	293
2. Tránsito sucesorio de la empresa agraria familiar en el derecho latinoamericano	294
2.1. El actual sistema sucesorio argentino y la continuidad de la empresa agraria familiar.....	294
2.2. La empresa agraria familiar en el sistema sucesorio chileno	296
2.3. Una breve mirada al derecho sucesorio en materia agraria en la vecina Uruguay	297
3. Comentario a la legislación sucesoria agraria de Venezuela.....	298
4. Conclusiones	300

DESARROLLO RURAL

• Caminos rurales	305
— <i>Gabriela Alanda</i>	305
1. Introducción	305
2. El Programa Caminos de la Ruralidad	306
3. Propuesta diferencial para el cobro de tasa por hectárea	309
4. Propuesta para el manejo sustentable y mejoras de caminos rurales....	310
5. Algunas consideraciones finales	312

EMPRESA AGRARIA

- **La reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria en el marco de la ley general de sociedades**
 - *Leopoldo O. Burghini y Laura Poletti*.....315
 - 1. La empresa unipersonal agropecuaria. Conceptualización. Fortalezas y debilidades.....315
 - 2. La conveniencia de la reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria en sociedad tipificada legalmente y la cuestión fiscal a tener en cuenta317
 - 3. El proceso de reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria en el marco de la Ley de Impuesto a las Ganancias318
 - 3.1. La reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria como conjunto económico318
 - 3.2. La obligación de acreditar la inscripción en el Registro Público de los procesos reorganizativos: *DRLIG* y la *RG* 2513319
 - 4. El proceso de reorganización de la empresa unipersonal agropecuaria en el marco de la LGS.....320
 - 4.1. Las reorganizaciones en el marco de la LGS.....320
 - 4.2. El fondo de comercio.....321
 - 4.3. La transferencia del fondo de comercio
¿puede comprender elementos dinámicos?321
 - 4.4. El procedimiento de transferencia del fondo en concepto de aporte de capital.....322
 - 4.5. La transferencia de bienes, créditos, deudas e inmuebles322
 - 5. Conclusión y propuesta.....323
- **Sociedades por acciones simplificadas (SAS). Una nueva forma de emprender en el agro**
 - *Beatriz Puppo Hatchondo y Luis A. Tealde Zapata*325
 - 1. Introducción325
 - 2. Régimen jurídico326
 - 2.1. Constitución.....326
 - 2.2. Objeto social.....327
 - 2.3. Capital y aporte social.....328
 - 2.4. Responsabilidad329

2.5. Administración y representación.....	329
2.6. Particularidad: titularidad de inmuebles y explotaciones rurales	330
3. Cotejo analítico de las estructuras sociales	330
4. Recepción y perspectivas	332
5. Reflexiones finales	332
 • Posibilidad de registración del protocolo familiar para empresas agrarias	
— <i>Brenda Fratini Tanoni</i>	335
1. Introducción	335
2. El protocolo familiar.....	337
3. Posibilidad de inscripción del protocolo familiar.....	337
4. Conclusiones	339

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA

• Restricciones a la exportación de carnes. Evolución Breve historia.....	343
— <i>Alejandra Bibiana Castro</i>	343
1. Excepciones. Resoluciones 301/21 y 302/21	346
1.1. Resolución 301/21	347
1.2. Resolución 302/21	347
2. Creación del Observatorio de la Producción de la Carne Vacuna. Resolución 301/21.....	348
3. Conclusión.....	349
 • Análisis actualizado sobre la constitucionalidad de las normas que rigen las retenciones a los productos agropecuarios	
— <i>Mariano Peretti</i>	351
1. Introducción	351
2. Repaso de la doctrina del fallo “Camaronera”	352
3. Normativa.....	353

4. Situación actual de la normativa dictada.....	355
5. Conclusiones	360

PRODUCCIÓN Y CONSUMO SUSTENTABLE

• El rol de la normativa para la producción agroalimentaria en la convivencia de los modelos productivos	
— Héctor Hugo Pilatti.....	363
1. El rol de la normativa.....	363
2. La producción agroalimentaria	364
3. Los modelos productivos	365
3.1. Producción convencional	365
3.2. Producción ecológica, biológica u orgánica	367
3.3. Proyecto de ley de agroecología	368
4. Proyectos provinciales	369
5. Conclusión	370
• Dicotomía jurídica entre producir y conservar: Ley de producción bubalina.....	373
— Elina Ramírez.....	373
1. Introducción	373
2. Política ganadera y situación jurídica en producción bubalina.....	374
3. Bubalinas y recursos naturales en la Provincia de Corrientes	378
4. Conclusión	380

PROPIEDAD AGRARIA

• La limitación al derecho del agricultor a reservar semillas para uso propio mediante el sistema contractual	
— Andrea L. Sarnari y Héctor R. Lago	383
1. Introducción	383
2. Desarrollo	385
2.1. El régimen contractual: implicancias jurídicas.....	386

2.2. El control estatal	388
3. Conclusión	389
• Ley 26.331. Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Propiedad de los bosques. Compensación	
— <i>Gustavo Adolfo Bellagamba</i>	391
1. Introducción	391
2. Desarrollo	392
3. Ordenamiento ambiental.....	393
4. Compensación.....	395
5. Conclusión	399
• La deforestación pone en riesgo al planeta. Normativa provincial ley 10467. Una luz para paliar esta situación	
— <i>Juan José Staffieri</i>	401
1. Introducción	401
2. La situación actual en nuestro país	403
3. Nuevas leyes	403
4. Normativa de la provincia de Córdoba ley 10467	406
5. Decreto reglamentario Ley 10467	409
6. Conclusión	411

SEGURIDAD AGROALIMENTARIA

• La seguridad alimentaria, un concepto pretencioso	415
— <i>Leonardo Fabio Pastorino</i>	415
1. La seguridad alimentaria y su evolución conceptual	415
1.1. La seguridad alimentaria como disponibilidad de alimentos suficientes para todos.....	416
1.2. La seguridad alimentaria vista como accesibilidad o satisfacción de un derecho fundamental de toda persona	419
1.3. La seguridad alimentaria identificada como inocuidad. Seguridad alimentaria y defensa alimentaria	420
1.4. La seguridad alimentaria y su dimensión nutricional	423

• El rol de los municipios en el control de alimentos	427
— Daniela P. Peroni.....	427
1. El Sistema Nacional de Control de Alimentos	428
2. El Sistema Nacional de Control de Alimentos, ejemplo de federalismo de concertación.....	429

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO AGRARIO

• La influencia de los avances tecnocientíficos y jurídicos en el derecho agrario contemporáneo. La agrobiotecnología y el principio de precaución	437
— Luis A. Facciano	437
1. Introducción	437
2. El derecho agrario como disciplina jurídica. Aparición y evolución...	439
3. La agrobiotecnología y el derecho agrario.....	441
4. El principio de precaución y el derecho agrario	443
5. Conclusión	446

El Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario agradece el aporte económico de:

Federada Salud. Mutual Federada 25 de Junio
ACA. Asociación de Cooperativas Argentinas Coop. Ltda.
AFA. Agricultores Federados Argentinos
Asociación Rosarina para el Fomento de la Investigación Científica (ARFIC)
Tanoni Hnos SA
Apache SA
Cooperativa Agropecuaria de Pujato Ltda
Acoplados Rurales SA

Que hicieron posible la realización del 13° Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario y la impresión de estas Memorias.

El XIII Encuentro cuenta con los siguientes auspicios académicos:

- Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (UMAU)
 - Comité Europeo de Derecho Rural (CEDR)
- Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la PUCA
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano (UCEL)
 - Facultad de Derecho y Cs. Políticas Universidad Abierta Interamericana. (UAI)
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional del Litoral Siglo 21

Habiendo sido declarada de interés por:

- Cámara de diputados de la Nación
- Cámara de Senadores de la Nación
- Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe
- Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe

Se terminó de imprimir el 30 de septiembre de 2022
en ART Talleres Gráficos
San Lorenzo 3255 - Rosario