



COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

Instituto de Derecho Agrario

VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre

TEMAS DE DERECHO AGRARIO

**ROSARIO
2008**



**COLEGIO DE
ABOGADOS DE ROSARIO**
Instituto de Derecho Agrario

**VII Encuentro de Colegios de Abogados
sobre
TEMAS DE DERECHO AGRARIO**

**ROSARIO
2008**

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° 978-987-635-012-9

Salvo indicación expresa "VIII 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.

Coordinador: Luis A. Facciano.

Colaboraron en el control de la edición: Dr. Jorge Cittá - Dr. Diógenes D. Drovetta - René J. Galfré - Dra. Carla Ibáñez Petrina - Dr. Julio Miranda - Dr. Mariano Peretti - Dra. Candela Powell - Dr. Juan José Staffieri



DIRECTORIO COLEGIO DE ABOGADOS

Período 2009-2011

Presidente	Dr. Arturo Ignacio Araujo
Vicepresidente	Dr. Jorge Rogelio Colombo Berra
Secretario	Dr. Alejo Molina
Tesorero	Dr. Pablo Federico Giammona
Vocales	Dra. Norma Ramona Liste. Dra. Rita Graciela Porteiro Dr. Ignacio Martín Del Vecchio Dr. Gonzalo Pablo Miño Dr. Alberto Osvaldo Pessón Dr. Juan Manuel Villarruel Dr. Fernando Raúl José Viñals Dra. Araceli Margarita Díaz Dr. Vildor Bernardo Garavelli Dr. Jorge Alberto Serrano



INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

Autoridades

Presidente:	Dr. Luis A. Facciano
Vicepresidente:	Dr. Juan J. Fernández Bussy
Tesorero:	Dr. Juan José Staffieri
Secretaria:	Dra. Candela Powell
Secretaria honoraria:	Dra. María del Carmen Vecco

Miembros activos

Dra. Leticia Bourges	Dra. Susana Eschelbacher	Dra. Ana Clara Moresco
Dr. Miguel A. Buzey	Dr. René J. Galfré	Dr. Mariano Peretti
Dr. Carlos Calligari	Dra. Norma Gasser	Dr. Rolando Rinesi
Dra. M. Sol Cassinerio	Dra. Carla Ibáñez Petrina	Dra. Gabriela Riva
Dr. Jorge Città	Dra. Camila Livingston	Dr. Rolando Ruiz
Dra. Silvina Delpino	Dr. Carlos López	Dra. Luciana Schram
Dra. Marlene Diedrich	Dra. Susana Maté	Dra. Ethel Schwarzhans
Dr. Diógenes D. Drovetta	Dr. Julio Miranda	Dr. Carlos Augusto Valls

Miembro honorario: Dr. Fernando P. Brebbia

UNIONE MONDIALE DEGLI AGRARISTI UNIVERSITARI

(per il Diritto Agrario e il Diritto dell'Alimentazione)

12 de julio de 2008

Sr. Presidente del
Instituto de Derecho Agrario del
Colegio de Abogados de Rosario
Dr. Luis A. Facciano
Bv. Oroño 1542
Rosario, Argentina

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. a fin de comunicarle que la Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (Umau) ha resuelto otorgar auspicio académico al VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario que, organizado por el Instituto de su presidencia se realizará en Rosario Argentina los días 4 y 5 de septiembre próximos.

Motiva esta resolución la relevancia de dicho evento académico, la importancia del temario a tratar y el importante aporte que constituye para el Derecho Agrario.

Augurando el mayor de los éxitos le saludo muy atte.-

Prof. Aldo P. Casella (Secretario General de la UMAU)

COMITÉ EUROPÉEN DE DROIT RURAL
EUROPÄISCHES KOMITEE FÜR AGRARRECHT
EUROPEAN COUNCIL FOR AGRICULTURAL LAW

Helsinki/Lucerne, le 28 Juillet 2008

Instituto de Derecho Agrario
Colegio di Abogados
Dr. Luis Facciano, Presidente
Paraguay 1445 8B
2000 Rosario Argentina

Chers Collègues

À l'occasion des VII Rencontre des Barreaux ("VII Encuentro de Colegios de Abogados") sur le Droit rural, que vous organisez à Rosario du 4 au 5 septembre, le Comité européen de droit rural (C.E.D.R.) aimerait exprimer son appui et sa reconnaissance pour la constance dans l'approfondissement de l'étude des problèmes juridiques de l'agriculture, non seulement du point de vue académique mais aussi du point de vue pratique. La largeur des sujets à traiter et la participation active d'un nombre important de collègues de l'Amérique du Sud promettent de contribuer à l'actualité de la matière.

Le C.E.D.R. vous encourage dans vos efforts d'approfondissement et de divulgation du droit rural, notre matière commune, une liaison entre nous et nos continents, et nous prenons l'occasion pour vous inviter à participer à notre prochain XXV Congrès et Colloque Européen de Droit Rural qui aura lieu à Cambridge (Angleterre), en septembre 2009.

Veuillez agréer l'expression des meilleures salutations du C.E.D.R. à tous les participants, à tous les membres des Instituts d'autres Barreaux participants et, très spécialement, à tous les membres de l'Institut de Droit Rural du Barreau de Rosario, en leur souhaitant un échange scientifique très productif. Le Président Le Délégué Général

Prof. Erkki HOLLO
Prof. Paul RICHLI

TEMA I

ASOCIATIVISMO AGRARIO

SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

CARLOS ALBERTO FARÍAS¹

1. INTRODUCCIÓN. COOPERATIVAS AGRARIAS. CONCEPTO

Las cooperativas agrarias se hallan integradas por diversos productores del campo (propietarios, arrendatarios, aparceros, tenedores de propiedades rurales entre otros). Los servicios que brindan este tipo de cooperativas son de los más diversos, a saber: almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de la producción; suministro de insumos, créditos, asesoramiento técnico especializado, etc.

En cualquier caso, las cooperativas agrarias se proponen proteger a los pequeños y medianos productores agrarios frente a los graves problemas económicos, financieros y sociales que tienen cuando actúan en forma aislada.

La ley argentina n° 20.337 (año 1973) define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios (art. 2).

Si bien no contiene una definición de las cooperativas propiamente dicha, la ley fija la noción de este tipo de entidades, siguiendo los lineamientos doctrinarios universales

¹ Abogado, Profesor Adjunto de la Cátedra de Derecho Cooperativo y Mutuario de la UNR, Doctor en Derecho UNR, Miembro del Comité Científico del Ciriec: Centro Internacional e Información sobre Economía Pública Social y Cooperativa - Universidad de Lieja, Bélgica.

La ley de cooperativas tiene carácter nacional y no se encuentra inserta en ningún código de fondo vigente. Esta situación le otorga una fortaleza conceptual y jurídica que aleja todas las dudas que pudieran presentarse con respecto a su naturaleza jurídica, considerando la más destacada doctrina que nos encontramos ante un "tertium genus" o sea, no son asociaciones ni sociedades, cualquiera fuera su tipo.

Desde otro punto de vista la ley de cooperativas es una norma abarcativa de todas las clases de cooperativas y la misma omite una regulación especial de distintos tipos de cooperativas cuyas peculiaridades reclaman una normativa específica, sin perjuicio de una parte general común a todas ellas.

A pesar del desarrollo de las cooperativas agrarias en sus más diversas manifestaciones: de cereales, vitivinícolas, yerbateras, avicultores, aldoneras etc. las mismas no han podido —pese al reclamo efectuado— obtener leyes específicas que contemplen su naturaleza y su problemática tan particular.

2. LAS SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN ESPAÑOLAS

No ocurre así con las disposiciones de legislaciones foráneas, que han comprendido la necesidad de diferenciar la ley o complementar la ley general para todas las cooperativas. En este sentido es un ejemplo España, que a través de normativas específicas de sus comunidades autónomas ha sancionado leyes especiales para cooperativas agrarias.

Me refiero especialmente al tipo de Cooperativas Agrarias de Transformación, con un destacado desarrollo en la zona valenciana. Las Sociedades Agrarias de Transformación fueron creadas por el Real Decreto 1776/1981.²

Es importante destacar que el asociativismo en general y el cooperativismo agrario en particular goza en la Comunidad Valenciana de una larga tradición, siendo esta región donde alcanza el mayor grado de implantación de España.

Las cooperativas españolas desde los últimos años, no han dejado de reconocer la difícil situación del sector agrario europeo, y en especial de los agricultores con un nivel de rentas inferiores del resto de otros sectores económicos.

Es por eso que se favoreció la incentivación de políticas agrarias a través de tipos asociativos como esta novedosa figura de cooperativas agrarias de transformación.

Dada la especial sensibilidad de las entidades cooperativas a las modificaciones que afectan a su base social y económica, así como las rigideces a que se enfrentan los productores para adaptar su actividad a las nuevas condiciones de producción y de mercado, teniendo en cuenta el papel que pueden jugar estas empresas en la vertebración del tejido social y en la mejora y planificación de la actividad productora de los agricultores, fue necesario definir un papel protagónico de las entidades asociativas.

Otras de las ventajas de las cooperativas están dadas por el reducido tamaño

² BOE 14 agosto 1981, núm. 194, [p. 18736]. Se adjunta texto completo en anexo.

de la producción y su explotación; es por eso que la fórmula cooperativa puede resolver problemas de atomización empresarial que dificulta la necesaria modernización de la agricultura

Las cooperativas pueden servir también como eficaz instrumento de ordenación de la oferta, en la medida en que una gran parte de agricultores utilicen esta fórmula para ofrecer al mercado sus producciones y se vayan constituyendo grupos empresarios cooperativos o consorcios que sirvan de concentradores de la oferta y a su vez puedan permitir una ordenación de la misma.

Las Cooperativas Agrarias de Transformación constituyen una figura jurídica nueva que no tiene antecedentes, sino solo similitudes con las cooperativas agrarias propiamente dichas y con las cooperativas de trabajo.

La sociedad agraria de transformación (SAT) es una sociedad civil de finalidad económico-social de transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, la promoción del desarrollo agrario y la prestación de servicios que sirvan a esa finalidad.

Las principales diferencias de las cooperativas con las sociedades agrarias de transformación consisten en que en las primeras existen arraigados y fortalecidos los principios de "libre adhesión y baja voluntaria de los socios", "puertas abiertas" o de "variabilidad del número de socios y del capital social". Otra diferencia es que en las segundas, en los acuerdos económicos en los que los socios se comprometen estatutariamente, puede utilizarse el voto proporcional a la participación individual de capital social suscrito por los mismos, en lugar de la regla cooperativa "un socio un voto".

Son sus caracteres:

— *Socios*: a) mínimo tres socios, que han de ser titulares de explotaciones agrarias o trabajadores agrícolas y, en el caso de personas jurídicas, que persigan fines agrarios; b) ningún socio puede ostentar más del 33% del capital social; c) en caso de personas jurídicas, estas no pueden alcanzar una participación superior al 50% del capital formado por el resto de los socios; d) su separación de la sociedad puede derivar de la transmisión total de su participación por actos intervivos, por muerte o incapacidad, por separación voluntaria de la sociedad y por expulsión.

— *Órganos sociales*: a) Asamblea General: como órgano supremo de la voluntad de los socios. b) Junta Rectora: como órgano de gobierno, representación y administración ordinaria de la sociedad, elegida por la Asamblea General. c) en las sociedades con un número de socios inferior a diez, la asamblea asume las funciones propias de la Junta Rectora.

— *Adopción de acuerdos*: cada socio tiene un voto. No obstante, para asuntos de índole económica, el número de votos puede ser proporcional al capital social si así lo prevén los asuntos.

— *Responsabilidad*: el patrimonio de la sociedad agraria es independiente del

de los socios. De las deudas sociales responde, en primer lugar el patrimonio social y subsidiariamente el de los socios de forma mancomunada e ilimitada, salvo que los Estatutos determinen su limitación.

— *Capital social*: a) el capital social es variable y está formado por aportaciones dinerarias y no dinerarias realizadas en el acto de constitución o en aportaciones posteriores; b) el capital social debe estar desembolsado en un 25% en el momento de la suscripción y el resto en un plazo no superior a seis años.

— *Distribución del beneficio*: el reparto del beneficio se hace en función de las aportaciones de cada socio al capital social.

— *Operaciones con terceros no socios*: la SAT puede realizar operaciones con terceros sin sujeción a límite alguno.

3. COLOFÓN

Las sociedades agrarias de transformación han dado muestra de ser un instrumento jurídico válido para ser implementado como modelo en una futura reforma legislativa en nuestro país, que contemple las expectativas agrarias modernas para un desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALTHAUS, Alfredo A. Tratado de Derecho Cooperativo. Editorial Zeus.
- KAPLAN DE DRIMER, Alicia y DRIMER Bernardo. *Las Cooperativas*.
- CARPI, Juan Antonio Tomás y MONZÓN CAMPOS, José Luis. *Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*.
- Ciriec España. Universidad de Valencia.
- Ley argentina de cooperativas N° 20337.
- Real Decreto 1776/1981 (España)

ANEXO

Real Decreto 1776/1981 (España) - BOE 14 Agosto 1981, N° 194, [p. 18736] - Sociedades Agrarias de Transformación

Artículo 1. Concepto, naturaleza y registro — 1. Las Sociedades Agrarias de Transformación, en adelante SAT son Sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.

2. Las SAT gozarán de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su finalidad desde su inscripción en el Registro General de SAT del Ministerio de Agricultura y Pesca, siendo su patrimonio independiente del de sus socios. De las deudas sociales responderá, en primer lugar, el patrimonio social, y, subsidiariamente, los socios de forma mancomunada e ilimitada, salvo que estatutariamente se hubiera pactado su limitación.

3. Serán normas básicas de constitución, funcionamiento, disolución y liquidación de las SAT las disposiciones del presente Real Decreto y, con carácter subsidiario, las que resulten de aplicación a las Sociedades civiles.

4. El Registro General de SAT, que será único ajustará sus funciones a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación, conforme a las normas que se dicten al respecto.

Artículo 2. Ámbito dispositivo — Los socios fundadores elaborarán y aprobarán sus Estatutos sociales, cuyos preceptos no podrán oponerse a los dispuesto en este Real Decreto.

Artículo 3. Denominación, domicilio y duración — 1. El nombre de las SAT será el que libremente acuerden sus socios, pero no podrá ser igual o inducir a confusión con el de otra anteriormente constituida por su coincidencia en el mismo ámbito o actividad.

2. En la denominación se incluirá necesariamente las palabras "Sociedad Agraria de Transformación", que podrá sustituirse por la abreviatura "SAT", y el número que le corresponda en el Registro General, con expresión de la clase de responsabilidad de la misma frente a terceros.

3. El domicilio de la SAT se establecerá en el término municipal del lugar donde radique su actividad principal, y en él estará centralizada la documentación social y contable requerida en el presente Real Decreto.

4. Salvo que otra cosa se determine en el acto de constitución, la duración de las SAT será indefinida.

Artículo 4. Documentación social — Las SAT llevarán en orden y al día, los siguientes libros:

a) Libro de Registro de socios.

b) Libro de Actas de la Asamblea general, Junta Rectora y, en su caso, de otros Órganos de gobierno aprobados en sus Estatutos sociales.

c) Libros de contabilidad que reglamentariamente se establezcan.

Todos ellos estarán diligenciados por el Juzgado de Distrito o de Paz del lugar en donde las SAT tuviere su domicilio social.

Artículo 5. De los socios — 1. Podrán asociarse para promover la constitución de una SAT:

a) Las personas que ostenten la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola.

b) Las personas jurídicas en las que no concurriendo las condiciones expresadas en el número anterior, persigan fines agrarios.

2. El mínimo de socios necesario para la constitución de una SAT será de tres. En todo caso, el número de las personas referidas en el apartado a) del número 1 del presente artículo, habrá de ser siempre superior a los restantes.

3. Las personas jurídicas deberán otorgar apoderamiento suficiente a sus representantes que les faculte y habilite para intervenir como tales.

4. Ningún socio podrá adquirir productos elaborados por la SAT con ánimo de lucrarse en su reventa.

Artículo 6. Admisión y baja del socio — 1. Los Estatutos sociales, además de los extremos a que se refiere el art. 12 del presente Real Decreto, regularán necesariamente las condiciones de ingreso de los socios así como las causas de baja y sus efectos.

2. En todo caso, serán causas de baja:

- a) La transmisión total de su participación por actos "inter-vivos".
- b) La muerte o incapacidad legal del socio.
- c) La separación voluntaria.
- d) La exclusión forzosa.

Los Estatutos sociales, deberán determinar los supuestos en que la Asamblea general pueda acordar la exclusión forzosa de algún socio, siendo necesario para este supuesto el voto favorable de la mayoría absoluta.

3. La baja del socio implicará la liquidación definitiva de su participación en el patrimonio social en la cuantía que le corresponda. Los Estatutos sociales habrán de establecer el régimen aplicable a dicha liquidación.

4. El socio que cause baja continuará siendo responsable frente a la SAT del cumplimiento de las obligaciones contraídas hasta la fecha de la pérdida de su condición de socio.

Artículo 7. Derechos y obligaciones de los socios — 1. Los socios tendrán derecho a:

- a) Tomar parte en la Asamblea general y participar con voz y voto en la adopción de sus acuerdos.
- b) Elegir y ser elegidos para desempeñar los cargos de los Órganos de gobierno de la Sociedad.
- c) Exigir información sobre la marcha de la Sociedad a través de los Órganos de su Administración y en la forma que, en su caso, reglamentariamente se determine.
- d) Las ganancias o beneficios comunes proporcionales a su participación.
- e) Los reconocidos en este Real Decreto o en los propios Estatutos sociales.
- f) Impugnar los acuerdos sociales que sean contrarios a las Leyes o Estatutos de la Sociedad, o que sean lesivos para los intereses de ésta en beneficio de algún socio.

2. Los socios están obligados a:

- a) Participar en las actividades de la SAT en los términos previstos en sus Estatutos sociales.
- b) Acatar los acuerdos válidamente adoptados por los Órganos de gobierno.
- c) Satisfacer puntualmente su cuota de participación en el capital social y las demás obligaciones de contenido personal o económico que los Estatutos sociales impongan.
- d) Cuantos en general se deriven de su condición de socio a tenor del presente Real Decreto o sean determinados en sus Estatutos sociales.

3. El ejercicio de los derechos reconocidos individual o colectivamente a los socios, así como el cumplimiento de sus obligaciones, podrá ser exigido ante el orden jurisdiccional civil.

Artículo 8. Capital social y participaciones — 1. El capital social de las SAT estará constituido por el valor de las aportaciones realizadas por los socios a la SAT, bien en el acto de constitución o en virtud de posteriores acuerdos. Dichas aportaciones estarán representados por resguardos nominativos que, autorizados con las firmas del Presidente y del Servicio de la SAT, materializarán

una parte alícuota del capital social de forma que no ofrezca duda la aportación individual de cada socio. Los resguardos no tendrán el carácter de títulos valores y su transmisión no otorgará la condición de socio al adquirente.

2. A tales efectos, cada resguardo expresará necesariamente:

a) Denominación y número registral de la SAT.

b) Identidad del titular.

c) Fecha del acuerdo de la emisión

d) Valor nominal, importe desembolsado y, en su caso, cuantía y fechas de los sucesivos desembolsos.

3. No podrá constituirse SAT alguna que no tenga su capital social suscrito totalmente y desembolsado, al menos, en un 25 por 100. El resto, se desembolsará conforme se determine hasta un plazo máximo de 6 años.

4. Las aportaciones podrán ser dinerarias o no dinerarias, debiendo fijarse en metálico la valoración de estas últimas. Las aportaciones no dinerarias no podrán ser valoradas en una cifra superior a la que resulte de aplicar los criterios establecidos por las leyes fiscales en los expedientes de comprobación de valores.

5. El importe total de las aportaciones de un socio al capital social no podrá exceder de una tercera parte del mismo. En los supuestos de los socios determinados en el artículo 5, número 1, b), del presente Real Decreto, el montante total de las aportaciones realizadas por el conjunto de todos ellos no alcanzará, en ningún caso, el 50 por 100 del capital social.

6. Se podrá aportar a la SAT el derecho real de usufructo sobre bienes muebles o inmuebles, que se valorará conforme a lo establecido en el número 4 de este artículo.

Artículo 9. Asociación de las SAT — Las SAT, para las mismas actividades y fines a que se refiere este Real Decreto, podrán asociarse o integrarse entre sí constituyendo una Agrupación de SAT con personalidad jurídica y capacidad de obrar, cuya responsabilidad frente a terceros por las deudas sociales será siempre limitada.

Asimismo, podrán participar en otras Sociedades o Agrupaciones de su misma naturaleza y establecer con ellas relaciones que sirvan al cumplimiento de su objetivo social.

Artículo 10. Órganos de gobierno — 1. Los órganos de gobierno de las SAT serán los siguientes:

a) Asamblea general, Órgano supremo de expresión de la voluntad de los socios, constituida por todos ellos.

b) Junta Rectora. Órgano de gobierno, representación y administración ordinaria de la SAT.

c) Presidente, Órgano unipersonal con las facultades estatutarias que incluirán necesariamente la representación de la SAT sin perjuicio de las conferidas a la Junta Rectora.

2. En las SAT cuyo número de socios sea inferior a diez, la Asamblea general asumirá, como propias, las funciones que competen a la Junta Rectora, constituyendo ambas un solo Órgano

3. Las SAT podrán establecer en sus Estatutos sociales otros Órganos de gestión, asesoramiento o control, determinando en estos casos expresamente el modo de elección de sus miembros, número de estos y competencias.

4. La Junta Rectora estará integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, cuando menos, siendo el número máximo de sus miembros, que en todo caso deben tener la condición de socios, el de doce. Su elección corresponde exclusivamente a la Asamblea general.

Artículo 11. Acuerdos sociales — 1. Los acuerdos de la Asamblea general y de la junta Rectora, salvo disposición contraria de este Real Decreto, de los Estatutos sociales o de acuerdo expreso de la Asamblea general, se adoptarán por mayoría simple de los asistentes. En los de la Junta Rectora se exigirá que éstos sean, al menos la mitad de sus miembros.

2. Cada socio dispondrá de un voto. Los Estatutos sociales, no obstante, podrán establecer que para la adopción de acuerdos que entrañen obligaciones económicas para los socios, éstos dispongan del número de votos que corresponda a la cuantía de su participación en relación con el capital social.

3. El Presidente dirimirá con su voto los empates en la votación de uno u otro Órgano social.

4. Todos los socios quedan sometidos a los acuerdos de la Asamblea general y de la Junta Rectora sin perjuicio de su facultad de impugnarlos ante el orden jurisdiccional civil.

5. Sólo están legitimados para impugnar los acuerdos sociales los socios asistentes que hubiesen hecho constar en acta su oposición al acuerdo impugnado y los que hayan sido privados ilegítimamente de emitir su voto.

Artículo 12. Estatutos sociales — 1. El Estatuto social de la SAT, en cuanto no se oponga a este Real Decreto o a las demás disposiciones de necesaria aplicación, es la norma jurídica libremente pactada por los socios para regir la actividad de la Sociedad.

2. Requisito único necesario es la calificación de su contenido, y modificaciones en su caso, por el Instituto de Relaciones Agrarias que podrá denegar su inscripción en el Registro si el contrato de constitución o su contenido incumple este Real Decreto.

3. El Estatuto social consignará cuantas menciones estime necesarias para el normal desenvolvimiento funcional de la SAT, si bien en todo caso, y con independencia de las que se deriven de las prescripciones del presente Real Decreto, habrá necesariamente de expresar:

a) Denominación, objeto, domicilio y duración de la SAT.

b) Cifra del capital social, número de fracciones representadas y materializadas en los respectivos resguardos, y valor de cada una de estas.

c) Forma de participación de los socios en las actividades sociales, régimen de las reuniones y acuerdos.

d) Composición y número de miembros de la Junta Rectora, forma concreta de elección de Presidente ya sea por sistema individual o por el de lista o candidatura completa y períodos de renovación parcial con proporcionalidad de cargos.

e) Formas y plazos de liquidación por cese como socio.

f) Efectos de la transmisión de las aportaciones sociales por actos "inter vivos" o "mortis causa", salvaguardando el derecho de continuidad de los herederos como socios si éstos reúnen las condiciones exigidas en los artículos 5º a 6º de este Real Decreto.

g) Normas de disolución y liquidación de la SAT.

h) Representaciones o "quórum" requeridos, personales o de capital, para la toma de acuerdos en Asamblea general y expresión concreta de cuáles son éstos según materias.

i) Facultades del Gerente o Consejo de Gerencia, así como, en su caso, de cualesquiera otros Órganos previstos en el artículo 10, número 3, con determinación expresa de las facultades que la Junta Rectora pudiera delegarles. También podrán las SAT realizar el nombramiento de Letrado Asesor, con las mismas funciones y competencias que para tal cargo establece la Ley 39/1975, de 31 de octubre.

j) Régimen económico y contable.

Artículo 13. Disolución — 1. Son causas de disolución de las SAT las siguientes:

a) El acuerdo de la Asamblea general, expresamente convocada al efecto, adoptado en primera convocatoria por los dos tercios de los socios, y en segunda por mayoría simple de éstos debiendo estar en todo caso representado al menos el 50 por 100 del capital.

b) El cumplimiento del plazo para el que se habían constituido, salvo que se hubiera acordado su continuación con anterioridad.

c) La conclusión del objeto social o imposibilidad de realizarlo.

d) La cesación o abandono de las actividades sociales durante un período continuado de dos años.

e) La alteración sustancial de los caracteres propios que configuran las SAT, dejen de cumplirse los requisitos que determinaron su inscripción o se vulneren las normas que las regulan.

f) Las demás especificadas en sus Estatutos Sociales.

2. En los casos en que concurra una causa de disolución y no sea acordada por su Asamblea, el IRA, o cualquiera de los socios, podrán solicitar que el Órgano competente del orden de la jurisdicción civil declare disuelta la Sociedad.

3. La disolución deberá ser inscrita en el Registro General de SAT y publicada en el "Boletín Oficial del Estado".

Artículo 14. Liquidación y cancelación — 1. Con la disolución se inicia el proceso de liquidación durante cuyo período la SAT conservará su personalidad a tales efectos, debiendo añadir a su nombre y número la frase "en liquidación".

2. La duración del período liquidatorio será de un año. Rebasado dicho plazo podrá realizarse de oficio la cancelación de la SAT en el Registro General.

3. La liquidación se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

a) La Comisión liquidadora, elegida por la Asamblea general, estará integrada por un número impar de socios no superior a cinco. Cuando no fuera posible su constitución la formarán los miembros de la Junta Rectora en la fecha de disolución. Actuará colegiadamente y sus acuerdos se transcribirán en el Libro de Actas.

b) Realizadas las operaciones de liquidación y una vez finalizadas, la Comisión presentará a la Asamblea general el balance final, tras cuya aprobación se procederá a solicitar la cancelación de la SAT en el Registro General, lo que se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de la provincia donde radique su domicilio social.

c) En todo supuesto de disolución, los socios que aportaron bienes inmuebles, salvo expresa renuncia, tendrán derecho preferente a la adjudicación de los mismos bienes aportados por ellos, aun cuando se hayan de compensar en dinero las posibles diferencias de valor.

Disposiciones transitorias - 1ª. Los expedientes iniciados para la constitución de SAT antes de la vigencia de este Real Decreto, se tramitarán y resolverán con arreglo a las presentes normas, debiéndose subsanar y completar en lo necesario su documentación.

2ª. Los antiguos Grupos Sindicales de Colonización legalmente inscritos, deberán adaptar sus Estatutos a los preceptos contenidos en el presente Real Decreto. En otro caso, quedarán disueltos de pleno derecho.

Las SAT constituidas con anterioridad a este Real Decreto habrán asimismo de adaptar sus Estatutos a lo dispuesto en el mismo. En otro caso, subsistirán con sujeción al régimen común.

3. La adaptación a que hace referencia la disposición anterior, será realizada en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del presente Real Decreto.

Disposiciones finales — 1.^a Se faculta al Ministerio de Agricultura y Pesca para dictar cuantas normas de aplicación y desarrollo del presente Real Decreto sean precisas, así como para su aclaración e interpretación.

2.^a Las SAT continuarán disfrutando de las exenciones fiscales y beneficios de cualquier clase actualmente reconocidos, sin perjuicio de las que, como Sociedades de derecho común, pudieran serles aplicables. (Derogada por disp. final 1 de Ley 20/1990, de 19 diciembre RCL\1990 2626.

3.^a Los actos de adaptación a que se refiere la disposición transitoria segunda del presente Real Decreto y las variaciones derivadas de la incorporación de la SAT a su Registro, conforme a su ordenación, no entrañarán modificación de su personalidad jurídica.

4.^a Queda derogado el Decreto 2838/1971, de 14 de octubre, y las Órdenes ministeriales de 5 de julio y 25 de agosto de 1941, así como cuantas se hayan dictado en su desarrollo que se opongan a lo establecido en este Real Decreto.

ANÁLISIS Y RELACIONES JURÍDICAS DE LOS COMPLEJOS PRODUCTIVOS O CLUSTER

SUSANA N. FORMENTO¹ Y HÉCTOR H. PILATTI²

RESUMEN

Describiremos en el presente trabajo la articulación entre empresas agroindustriales denominadas en la literatura económica "*cluster*", como una alternativa para el desarrollo de una región geográfica. Primero se explica en qué consisten los *cluster*, cómo se desarrollan mediante diversas interacciones y sus posibles articulaciones legales. Los *cluster* representan un marco de organización valioso para las economías regionales, útil para desarrollar estrategias económicas de manera eficiente. El diálogo con los actores contribuye a realizar estrategias apropiadas de desarrollo económico, por lo cual es importante conocer qué es un *cluster* y como aportan al desarrollo regional y social.

Nuestro país requiere darse "un desarrollo no tanto basado en la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades

¹ Abogada. Msc. en Ciencias Sociales Agrarias (FLACSO). Profesora de la Cátedra de Economía del Área de Legislación Agraria y a cargo de la Cátedra de Comercialización de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Mail: formento@agro.uba.ar

² Abogado. Maestría en Agronegocios y Alimentos (cursada). Docente de la Cátedra de Economía General. Área de legislación Agraria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Mail hpilatti@sinectis.com.ar

que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos, los complejos productivos que tratamos".³

INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo tienen como característica general ser lentos y costosos; para resultar exitosos pueden llevar varias décadas hasta englobar elementos sociales, políticos, culturales y económicos donde juegan un papel importante los actores sociales. En ese marco las PYMES agroindustriales no pueden sobrevivir en forma aislada, sino que necesitan de un ambiente de colaboración que puede manifestarse a través de redes o integraciones verticales y horizontales dando lugar a la conformación de redes productivas y cadenas de valor, que le permitirán incrementar su competitividad.

De esta manera las firmas mas débiles se vinculan con las más competitivas de la cadena de valor y mediante métodos diversos, como la *subcontratación*⁴ pueden ser impulsadas en el proceso de mejora competitiva.

La competitividad en el nivel micro está dada en el proceso de interacción. El aprendizaje por interacción es clave en el proceso de innovación, especialmente cuando se constituyen ventajas competitivas dinámicas.

Con el título de "El Espíritu de Silicon Valley" Gary Hamel⁵ escribió: flamantes y poco ortodoxos emprendimientos están desafiando a las compañías establecidas en el mercado. Meros administradores versus emprendedores (...) los administradores lustran platería de la abuela; pulen los activos y capacidades heredadas de los emprendedores que se retiraron hace mucho tiempo. Desprovistos de pasión y de imaginación (...).

En la nueva economía, los inversores no quieren administradores, quieren héroes emprendedores, innovadores obsesionados con la creación de nueva riqueza. Los administradores conservan, los emprendedores crean". Silicon Valley, como se ha llamado, es un valle de ideas, una franja de cincuenta kilómetros de largo por quince

³ RAMOS, Joseph, *¿Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?* CEPAL. Agosto de 1999. Programa de Agronegocios y Alimentos. Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires.

⁴ OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Ed. Heliasta. Voz Subcontrato: Nuevo contrato, derivado o dependiente de otro previo —llamado básico y original— y con su mismo contenido en todo o en parte. Los dos contratos coexisten ya que la subcontratación no extingue el contrato básico ni afecta el vínculo que el mismo estableciera. Pero nace un nuevo vínculo contractual, distinto, aunque no sea autónomo (Masnatta). De ahí que se llame subcontratista —según expresa Capitant— a la persona que, a precio fijo o a destajo, se encarga de la realización de una parte separada del trabajo confiado a un empresario principal.

⁵ HAMEL, Gary, Artículo originalmente publicado en inglés bajo el título: *Bringing Silicon Valley Inside*, traducido y reproducido con autorización de Harvard Business Review. El Espíritu de Silicon Valley, Estrategia. Volumen 4, Gestión 6. Noviembre-Diciembre de 1999.

de ancho, recostada en la montaña Santa Cruz, California, Estados Unidos. Esa zona se distingue porque allí, si algo no es nuevo, no es superior; y si algo no es superior, no vale la pena hacerlo; allí, ideas, capital y talento circulan y se fusionan en las combinaciones que más posibilidades ofrecen de generar innovación y riqueza. No hay ni uno de los controles burocráticos que paralizan la creatividad. No es solo un pequeño racimo de universidades, capitalistas de riesgo y emprendedores ansiosos. En su núcleo hay tres mercados interconectados: uno de ideas, uno de capital y otro de talento; en la intersección hay imaginación sin límites, dinero en busca de oportunidades y personas que piensan libremente.

En una frase que sintetiza su pensamiento dice: "Si el objetivo es crear riqueza, hace falta algo menos restringido que la asignación de recursos; algo más parecido a la atracción de recursos".

Entre nosotros, un valle similar, desde Pergamino, extendido a un corredor que, desde Carlos Casares, cubre buena parte del noroeste de la provincia de Buenos Aires hasta Rosario, es donde se cocina el futuro productivo de nuestro país, aún en tiempos de conflictos con el gobierno, apunta Martín Llambi⁶.

Agrega luego que en este sector tiene su sede una de las empresas en las que se resume el desarrollo biotecnológico del país, que opera en el mercado agropecuario y llega a Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, India, China y Brasil, en cinco líneas de productos, entre los cuales se cuentan inoculantes para semillas. Allí se invierte fuerte en tecnología, se firman convenios de vinculación tecnológica y también con Universidades.

Ese polo tecnológico surgió a partir de la alianza estratégica entre la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (Unnoba), el INTA y el Municipio local con el afán de promover el establecimiento de empresas agroalimentarias.

En la misma nota, la opinión de Guillermo D'Andrea, IAE, Universidad Austral, señala que uno de los mayores desafíos de los empresarios es asociarse, especialmente con otros cuyos intereses y objetivos coinciden solo parcialmente. Esto se hace más patente cuando se intenta mejorar las cadenas sectoriales, siendo eso imprescindible en el siglo XXI.

Continúa diciendo que "los productores de commodities han sabido construir ventajas comparativas sobre las ventajas competitivas que originaron su producción. Sin embargo, este paradigma resulta insuficiente en un mundo que ha multiplicado la producción en pocos años por aplicación de tecnologías de última generación. La siguiente fuente de diferenciación —apunta— será la producción de productos de calidad con mayor nivel de elaboración: alimentos para consumo, y no ya materia prima para elaborarlos" y finaliza marcando que "es imperativo coordinar la actividad de las cadenas sectoriales, cultivando el desarrollo del espíritu emprendedor para impulsar

⁶ LLAMBI, Martín, *Camino al Futuro*. El Federal. Año 5 n° 214, p. 22 y ss.

la innovación, (...) para lo que se requieren líderes sectoriales orientados a tejer redes y provocar acuerdos, superando diferencias de menor progreso".

Los *cluster* agroindustriales se presentan como un modelo de desarrollo regional capaz de "consolidar las fortalezas de los sectores articulados y de los servicios característicos de una región a la vez que promover un crecimiento económico sostenido". Son agrupaciones de empresas del mismo o de diferentes sectores económicos. Bien definidas. Tienen como objetivo acceder a nuevos mercados y desarrollar oportunidades de negocio mediante la nivelación de sus recursos y por ende, de sus competencias. Representan un modelo de desarrollo regional que permite consolidar a la micro y pequeña industria que caracteriza a algunos de los sectores estratégicos.

En general son instrumentos de la acción comunitaria, que se unen para abordar y resolver un problema importante definido en una acción clave o en una actividad genérica dentro de los diferentes programas, acrecentando en la última década, la importancia de la ubicación geográfica de la producción y de las redes de interdependencia entre las empresas y los agentes sociales en los que se lleva a cabo la producción.

Los sistemas de producción agroindustrial deben considerarse conjuntamente con las características locales y los factores humanos que contribuyen a su realización, originando una unidad productiva integrada o coordinada. Tanto el sistema productivo como el mercado de trabajo son locales, ya que tienden a ubicarse en la misma zona geográfica y a compartirla. La aptitud para crear una concentración de capacidades locales, tecnología local, infraestructura local y proveedores locales en campos específicos, es considerada la clave para el logro de la competitividad.

IDENTIFICACIÓN DE CLUSTER

El término *cluster* en inglés es bien amplio en su significado. El *Collins Cobuild English Dictionary* (1995) lo define como "pequeño grupo de personas o cosas que se encuentran situadas en el mismo lugar" y en un sinnúmero de trabajos relativos al tema el término *cluster* aparece profusamente utilizado en múltiples campos, sin que se haya delimitado precisamente. Para unos, el vocablo haría referencia a la "agrupación de firmas en la misma industria" y se distinguiría así del término "cadena de producción", que haría referencia a "cadenas de compañías interrelacionadas que atraviesan los límites tradicionales de las actividades primarias, secundarias y terciarias y ligan las compañías de cada una de estas áreas por su contribución al producto final". En cambio, para otros los *cluster* son "redes de producción de empresas fuertemente interdependientes, que incluyen a los proveedores especializados, ligadas unas a otras en una cadena de producción que añade valor".

El núcleo común de todos los análisis del *cluster* es la importancia atribuida a las interrelaciones de los actores que lo constituyen y el interés en analizarlo es consecuencia de la globalización económica, que ha desatado masas críticas, capaces de alcanzar un

inusual éxito competitivo. La cooperación entre empresas o de estas con otras instituciones va incrementándose. Detrás de estos progresos existen fuerzas impulsoras, como el endurecimiento de la competencia, lo que obliga a los actores a desarrollar estrategias de cooperación (...)⁷.

INTERDEPENDENCIA (VERTICAL, HORIZONTAL Y LATERAL)

Según un enfoque, en el *cluster* basado en la interdependencia se parte de la idea de que los actores son y tienen requerimientos diferentes y que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. Los estudios desarrollados originariamente en Francia, de las llamadas "filières" o líneas, en que se analizaban las relaciones proveedor-usuario, sea mediante la provisión de bienes, de servicios, de conocimiento, etc., constituirían un clásico ejemplo de este tipo de enfoque.

Los italianos se refieren al concepto de distritos industriales, siguiendo el fenómeno conocido como Terza Italia, localizado en el Veneto, Toscana, Friuli, Emilia Romagna, regiones en las que una organización de pequeñas y medianas empresas en red con fuerte anclaje regional realizan actividades industriales, textiles, metalúrgicas, alimentarias, etc. concurrentes, en la gama de la "especialización flexible". Entre los agroindustriales se destacan la zona de frutillas de Huelva, la zona quesera de Parma y Reggiano.

Desde otro punto, en el enfoque del *cluster* basado en la similitud, se agrupan las actividades económicas que exhiben condiciones o requerimientos similares: en investigación, habilidades de mano de obra, proveedores especializados, etc.

Los *cluster* horizontales estarían compuestos por empresas con capacidades afines que desarrollan actividades semejantes; y los *cluster* verticales, por empresas con capacidades distintas pero complementarias, que desarrollan actividades adicionales. Los *cluster* son en la mayoría de los casos redes trans-sectoriales (verticales y laterales) que comprenden empresas complementarias especializadas en un específico lazo o base de conocimiento en la cadena de valor. Cualquiera de las tecnologías implicadas en una empresa pueden tener impacto en la competencia⁸.

RELACIONES BASADAS EN PRODUCTOS O EN CONOCIMIENTOS/INNOVACIÓN

La relación entre los diferentes sujetos que componen un *cluster* puede estar referida a esfuerzos innovadores o a vínculos productivos. Los *cluster* basados en es-

⁷ FORMENTO, Susana y PILATTI, Héctor Hugo. *Las Empresas Agrarias y sus Alianzas Estratégicas como Formas de Vinculación Contractual e Instrumentos para la Asociatividad*. V Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario. 2004.

⁸ PORTER, Michael E. *Ventaja Competitiva*. CECSA. 19ª edición. México. 2000.

fuerzos transformadores apuntan a empresas o sectores que cooperan en el proceso de difusión de innovaciones tales como nuevas tecnologías o productos; los *cluster* basados en vínculos de producción hacen referencia a empresas o sectores que conforman una cadena de producción o valor añadido.

MARCO ESPACIAL

La actividad productiva tiene lugar siempre en un espacio y, en tal sentido, todo *cluster* industrial está geográficamente determinado, pudiendo alcanzar en su extensión una región, un estado, una metrópoli y hasta una nación.

Puede decirse que representan una organización espacial que puede catalogarse como un punto intermedio entre los mercados aleatorios y las jerarquías o integraciones verticales, es una manera alternativa de organizar la cadena de valor de un territorio determinado, territorio que se define como un complejo multidimensional que incluye aspectos geográficos, históricos, institucionales, organizacionales, tecnológicos y culturales en el sentido más amplio, del que resulta una compleja interacción sistémica entre actividades humanas y el medio ambiente.

REDES DE EMPRESAS O DE EMPRESAS Y OTRAS INSTITUCIONES

Un grupo de la OCDE centrado en el análisis de los *cluster* los definió como la red de producción de empresas fuertemente interdependientes, que incluye proveedores especializados vinculados entre sí en una cadena de producción que añade valor, agregando que en algunos casos, los *cluster* también comprenden alianzas estratégicas con universidades, institutos de investigación, servicios empresariales intensivos en conocimiento, instituciones puentes como comisionistas, consultores y clientes. (OCDE 1999:85).

La red aparece como una alternativa intermedia entre la firma y el mercado, que puede considerarse como un proceso dinámico con cambios continuos en los nodos (nudos) y en los enlaces.

Las agrupaciones de empresas llevan consigo un elemento de conocimiento tácito en lo que respecta a tecnología, capacidades, productos y procesos, que suele ser específico para cada conjunto de empresas y va acumulándose con el transcurso del tiempo.

Por otro lado la innovación y el avance tecnológico constituyen un proceso que se desarrolla progresivamente basado en ese conocimiento. Esto genera un beneficio mutuo tanto para usuarios como para productores.

A este respecto, los consorcios u otras estructuras colectivas que ofrecen servicios reales (típicos del modelo italiano, pero también utilizados en Alemania, Dinamarca o Bélgica, y actualmente Sudamérica) pueden demostrar que son un elemento clave en la dinámica de una zona.

Orientarse hacia las PYMES (los agentes económicos locales más débiles, aunque más numerosos) es una alternativa relacionada a los temas de generación de empleo y de ingresos, que induce a tener presentes las superiores prácticas europeas que puedan trasladarse o adaptarse, en el terreno de la promoción industrial de procedimientos de producción locales, caracterizado por la agrupación geográfica y la especialización sectorial de las empresas.

Por paradójico que parezca, los países ricos en recursos naturales han tendido a tener un crecimiento inferior al de los países escasos en recursos naturales. Los recursos naturales no son pues un castigo de Dios, pero tampoco aseguran por sí solos el desarrollo⁹. Lo que hacen es ofrecer una oportunidad que conviene aprovechar.

UTILIDAD DE LOS COMPLEJOS INDUSTRIALES

Definimos el complejo productivo o *cluster* como una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que desarrollan las mismas actividades o actividades relacionadas —tanto hacia atrás, hacia los proveedores de insumos y equipos, como hacia adelante y hacia los lados, hacia industrias procesadoras y usuarias así como a servicios y actividades estrechamente vinculadas— con importantes economías externas, de aglomeración y especialización, por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializada y de servicios anexos específicos al sector, con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de hacerse todos mas eficientes.

La referencia a los polos industriales condujo a asignar la ejecución de los proyectos de asistencia técnica a las llamadas incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos que trabajan en forma conjunta en una región pues, para experimentar, conjuntamente con las asociaciones empresariales y las administraciones locales, nuevas iniciativas en apoyo de una economía basada, casi por completo, en las pequeñas empresas y las micro-empresas inicialmente, se crearon polos industriales con infraestructuras y servicios comunes, cooperativas de crédito para pequeños empresarios y actividades de formación de recursos humanos. En los años 80, se establecieron centros de servicio sectoriales para las industrias locales de géneros de punto, calzado, maquinaria agrícola, máquinas herramienta, trabajado de metales, cerámica y construcción.

Actualmente, en América Latina el país que más desarrollo tiene en la generación de ámbitos de innovación es Brasil, con más de cuatrocientos incubadoras de empresas, que albergan casi tres mil empresas, con más de diez proyectos de parques. En nuestro país, la Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la Re-

⁹ Aparte del artículo mencionado sobre la "maldición" de los recursos naturales, hay una extensa literatura sobre la relación entre recursos naturales y desarrollo económico. Véanse, por ejemplo, Baldwin (1963), Roemer (1979), Barham, Bunker y O'Heara (1994), Lewis (1989), Sachs y Warner (1995) y Londero y Teitel (1996).

pública Argentina, funciona desde 1999, actualmente hay alrededor de veinte proyectos de incubadoras, que incluyen algo menos de trescientas empresas, hay nueve parques y polos planificados y dos en funcionamiento. El sistema agropecuario tiene más tradición asociativa y cooperativa que el industrial y eso es interesante. La mayor dificultad se da en la relación entre lo público y lo privado.

Remarcamos que el objetivo no es una empresa individual, sino una red de empresas; así pues, se diseñan servicios para aumentar el nivel de conocimientos y para introducir nuevas aptitudes en todo el tejido productivo local y al mismo tiempo, se refuerzan los procesos de cooperación y formación de redes. Se otorga una clara prioridad a proporcionar directamente servicios innovadores, más que incentivos económicos.

Además de las limitaciones presupuestarias (regionales), esto deriva de la experiencia de que las pequeñas empresas no suelen estar dispuestas a pagar (porque no pueden o porque no quieren) los servicios orientados a necesidades todavía latentes, y que sólo son rentables a medio plazo.

Los agrupamientos empresariales pueden acarrear diversos beneficios entre los que se destacan:

- Concentración de empresas en una región y atracción de clientes.
- Fuerte competencia y en consecuencia mayor especialización, división del trabajo y más productividad.
- Generar valor agregado.
- Mayor interacción entre productores, proveedores y usuarios facilita el aprendizaje.
- Ventajas en la compra de insumos.
- Poder de negociación en las ventas.
- Repetición de transacciones comerciales generan mayor confianza y en consecuencia menores costos de transacción.
- Facilita la acción colectiva y el acceso a nuevos mercados.

Para la conformación de un *cluster* suelen necesitarse de las empresas varios requerimientos, entre los que se subrayan:

- Conformar un grupo de empresarios interesados.
- Convenio con un consultor/res especialista/s en su sector con experiencia en proyectos integradores.
- Firmas de convenios con consorcios que brindan servicios especializados.
- Documentar el proceso para poder multiplicarlo.

Varias son las fases que se dan en un agrupamiento empresarial:

- Análisis del sector, verificando Fortalezas; Oportunidades; Debilidades y Amenazas (FODA).
- Integración de grupos empresariales, para lo cual se realiza un proceso de evaluación y selección de empresas.

— Clasificación a las empresas de acuerdo con su etapa empresarial evolutiva por medio del mapa de *cluster* (calidad, confianza, rentabilidad, flexibilidad y sostenibilidad).

— Realización de propuestas de mejora en cada empresa; para lo cual se efectúan planes de desarrollo empresarial, en donde se estructuran los proyectos de mejoras que deben realizar las empresas en términos de modelos lógicos (actividades, resultados, efectos, impactos y beneficios).

— Gestión y desarrollo de proyectos de integración (agrupamientos).

Numerosas regiones del mundo han utilizado en los últimos años esta estrategia empresarial. Se puede destacar al complejo oleaginoso en Argentina, de gran relevancia en la región. Este complejo generó el 25% de las exportaciones argentinas y ha tenido un crecimiento vertiginoso: sus exportaciones aumentaron 17 veces entre el principio de los años setenta y el inicio de los noventa. Este complejo, que es de primordial importancia para la Argentina, aprovecha la ventaja comparativa para la producción agrícola que ofrece la región pampeana argentina, y una salida al mar relativamente próxima. En la actualidad este complejo está ya bastante maduro y exhibe encadenamientos hacia atrás, hacia adelante y hacia los lados. En lo que a encadenamientos hacia adelante se refiere hay una importante industria procesadora que toma el insumo agrícola (soja y girasol) y lo convierte en aceite y subproductos, multiplicando el valor por tonelada. La fase de comercialización que sigue incluye servicios tan importantes como los de almacenamiento, transporte y embarque.

Como señala Porter¹⁰, "en todo el mundo, en un país tras otro, el centro del éxito competitivo tiene un carácter cada vez más local". Es así que un agrupamiento de empresas puede llegar a desarrollar una región, incrementando el empleo, la producción y el bienestar regional. Además la sinergia de esa agrupación lleva al aumento de la competitividad de cada empresa individualmente considerada, aumentando su posibilidad de sobrevivir e incluso de crecer.

Las PYMES resultan ser el motor que pone en marcha al *cluster*, ya que éstas son esenciales para el desarrollo y el buen desenvolvimiento de una agrupación. En la realidad de nuestros días, las PYMES se han convertido en los actores mas importantes en la demanda de empleo, por lo que su desarrollo puede convertirse en beneficioso para la sociedad en donde se desarrolla la aglomeración por los puestos de trabajo que puede brindar y la posibilidad mitigar las consecuencias sociales negativas que provoca el desempleo (las PYMES tienen menores posibilidades de realizar muchas de las cuantiosas inversiones para una producción mas capital intensivo, como lo podrían realizar empresas más grandes que suelen caracterizarse por ser oligopolistas, por lo que las PYMES son capaces de mejorar el bienestar social, que es necesario para el desarrollo de una región.

El *cluster* agroindustrial, además de brindar beneficios privados a las empresas (es decir que cada empresa se beneficia en sus posibilidades de sobrevivir y de crecer),

¹⁰ PORTER, Michael E. *Ventaja Competitiva*. CECSA. 19ª edición. México. 2000.

brinda la posibilidad de mejorar el bienestar social mediante la creación de empleo y la generación de ingreso. Además puede tener otros efectos sobre la sociedad como un cambio cultural, de creencias y hábitos; y generar externalidades sobre otras regiones del país en que se desarrolla la agrupación industrial.

Hasta cierto punto estas redes emergen de forma espontánea y reflejan oportunidades empresariales, pero al mismo tiempo, deben ser fruto de una acción deliberada de creación o aprovechamiento de ventajas locales al nivel de instituciones especializadas ya sea colectiva o gubernamental.

El término *ventaja competitiva* —desarrollado por M. Porter en sus trabajos de 1986 y 1990— marcó la separación de los enfoques tradicionales basados en el concepto de ventajas comparativas. Así las ventajas comparativas se heredan, mientras que las ventajas competitivas se crean. En los tiempos actuales la desventaja de estar "aislado" puede ser altamente desfavorable para una empresa dentro de un contexto de integración regional, de manera que la habilidad de responder rápidamente a las oportunidades o a la competencia es un valor en sí mismo. Innovar es la clave, pero implica investigación, desarrollo, tecnología, logística, y la gestión conjunta de todos estos aspectos.

CARACTERIZACIÓN DE CLUSTER

Destacamos que los *cluster* actúan en determinado territorio, agrupando a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir. Incluyen, por ejemplo, a proveedores de insumos críticos, como componentes, maquinarias y servicios y a proveedores de infraestructura especializada, proveedores de tecnología, investigadores, organismos públicos y privados.

La participación de una firma en un *cluster* afecta la forma de competir de ésta en tres cuestiones, esencialmente: aumentando su productividad, imponiendo el rumbo y el ritmo de la innovación, basamento del futuro crecimiento de la productividad y estimulando la formación de nuevas empresas, lo cual expande y fortalece al *cluster*.

Ser parte de un *cluster* permite a las empresas entrar en un ámbito de trabajo mucho más productivo, por ejemplo, en la obtención de insumos, acceso a la información, tecnología y a los ámbitos institucionales existentes. Para mejorar la productividad, los conglomerados de empresas juegan un rol de suma importancia al momento de desarrollar capacidades innovativas.

Dado que los distintos integrantes de las cadenas de valor transmiten unos a otros y de los más grandes a los más pequeños, flujos de información y prácticas que ayudan a las firmas, especialmente a las más pequeñas a anticiparse a la evolución de la tecnología, la disponibilidad de componentes y maquinarias y a nuevos conceptos en la prestación de servicios y marketing. Incluso, ciertos autores sostienen que la innovación puede ser más dificultosa en aquellas organizaciones verticalmente integradas que en aquellas organizadas en cadenas productivas interdependientes.

Los *clusters* son la llave de las unidades organizacionales, ya que principalmente mejoran la marcha de las economías regionales. La creación de *cluster* implica un grupo de firmas, pero no un agrupamiento de empresas que no interactúan entre sí. Éstos se encuentran dentro de concentraciones geográficas, y de esta manera cada firma se beneficia al tomar posición cercana de sus pares. Generalmente las empresas pertenecientes a los *cluster* tienen fuerzas competitivas y necesidades comunes.

El desarrollo e implementación de procesos de *cluster* es importante para una economía regional, ya que éstos motivan políticas de desarrollo económico enfocadas a grupos de firmas, que luego repercuten de manera favorable en cada una de las unidades económicas. Es más exitoso para las políticas públicas trabajar con grupos de firmas con problemas y necesidades comunes, que trabajar particularmente con cada una de éstas.

Las políticas de *cluster* no obtienen buenos resultados si los subsidios que se otorgan tienen como objetivo sólo las firmas individuales.

Una vez creados los *cluster* surgen políticas que apuntan al desarrollo económico.

Es importante tener en cuenta que para lograr este punto, éstas se deben construir sobre la idiosincrasia de la región; además de interactuar y conocer (fuente de confianza), a los miembros de los *cluster*, ya que no alcanza sólo con la investigación teórica.

El sector público no debe ser el único conductor de las políticas de los *cluster*, sí es el que debe jugar un papel central entre sus miembros, y a la vez trabajar con el sector privado, por lo que no hay un sólo sistema de políticas que hará exitoso el modelo, siendo importante tener en cuenta que *cluster* es un concepto "paraguas", y no una precisa definición, y que cambia de acuerdo al lugar y al tipo de industria al que se refiere.

ENCUADRE JURÍDICO

Generalmente se debe trabajar con un enfoque multidimensional para caracterizar los corredores productivos que tratamos. De ahí que también pueda ser distinto su encuadre jurídico, basado en distintos tipos contractuales.

Habrà que tener presente en primer lugar aspectos relacionados con la contratación civil, comercial y laboral; la teoría general de los contratos y la negociación jurídica; particularmente se aplicarán como más adelante se desarrolla, contratos de cooperación institucional; contratos de prestación de trabajos; contratos de trabajo por tiempo determinado; contratos de locación de obra, contratos de locación de servicios y contratos de pasantías; contratos de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología; convenios de subvención/subsidios; contratos de mutuo; contratos de fideicomiso; contratos de garantías recíprocas; contratos de fianza y avales bancarios, entre los más importantes.

De las Jornadas Nacionales de Vinculación Tecnológica en las Universidades organizadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en 1995 tomamos algunas reseñas que resultan relevantes y cabe tener presentes. Entre ellas, que cada

contrato tiene que ser como un traje a medida del acuerdo de voluntades y para que esto se dé, no conviene proponer el uso de contratos tipo por que muchas veces no van a reflejar lo realmente acordado pudiendo generar conflictos.

La categoría de contratos que más se da, son los de asistencia técnica. Contratos de asistencia similares a los servicios o asesorías puntuales pero con una duración mayor en el tiempo.

Una segunda categoría de asistencia técnica ocurre con los servicios repetitivos, una especie de "paraguas contractual" en donde se desarrollan determinados ensayos o análisis rutinarios, algunas veces también complejos, durante un período de tiempo un servicio repetitivo que brinda la universidad a través de una unidad de ejecución.

Por otro lado tenemos la asistencia técnica del tipo consultoría, en este tipo de contratos la prestación se realiza, generalmente, a través de un informe o una serie de informes, en donde se analiza algún problema pudiendo proponerse alguna solución a solicitud de la empresa.

En la Universidad de Buenos Aires hay muchos de estos contratos y las Jornadas referidas más arriba nos aportan más datos que aprovechamos en este trabajo.

Otro grupo contractual son los contratos de investigación y desarrollo. Cabe distinguir los que son adaptaciones o mejoras de procesos o productos que estén en poder de la empresa y, a su requerimiento, la universidad, realiza una adaptación al medio, al país o al proceso productivo de la empresa o una mejora de un proceso o producto que está en poder de la empresa y que requiere ser adecuado; y por otro lado los desarrollos originales, en donde la universidad es contratada para investigar y desarrollar algo nuevo. En este caso la empresa es la que fija las pautas a seguir y la universidad es la que tiene los recursos humanos necesarios para desarrollar este conocimiento o este conjunto de conocimientos novedosos, debiendo separarse aquellos en que exista obligación de medios o de los que sean de resultados,

Hay también contratos de transferencia de tecnología. Con el tema de la transferencia hay un problema semántico, muchas veces a toda esta actividad de vinculación se la denomina también "transferencia". Si entendemos "transferencia" como trasladar una cosa de un lugar a otro, que es el sentido que se le da generalmente a esa palabra, toda la actividad de vinculación sería "transferencia". Sin embargo, en la práctica contractual los contratos que son denominados transferencia de tecnología son los contratos que licencian conocimientos a través de un licenciante, que es el que posee el conocimiento tecnológico, hacia un licenciatario, que es la persona que arrienda estos conocimientos tecnológicos.

Es distinta la licencia de tecnología de la venta; la venta implica traspasar la propiedad de la tecnología de la universidad a la empresa. En cambio, en la licencia, la tecnología está en poder de la universidad y lo que se hace es arrendarla para su explotación por la empresa. Estos contratos de transferencia de tecnología, pueden ser contratos de patentes, contratos de know-how, contratos, de licencia para explotar un programa, un software o una base de datos.

También existen licencias sobre patentes y know-how, o sea sobre dos cosas,

muchas veces los conocimientos patentados no alcanzan para tratar determinadas tecnologías; es necesario tener acceso al know-how, a todos los conocimientos prácticos accesorios, para que esta patente pueda ponerse en el mercado y ser explotada.

OTRAS NORMAS VINCULADAS

Seleccionamos las más relevantes, más allá del Código Civil y el Código de Comercio:

- Ley 23.877 de Promoción de la Innovación Tecnológica y se Decreto Reglamente
- Resolución 283/02, aprueba los tipos de Convenios de Vinculación Tecnológica con las empresas.
- Ley 25.467 que crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT).
- Ley 25.006 de Consorcios de Cooperación.
- Ley 19.550 de Sociedades Comerciales.
- Ley 20.337 de Cooperativas.
- Ley 21.680 de creación del INTA.
- Ley 22.362 de Marcas y Designaciones.
- Ley 11.723 de Propiedad Intelectual.
- Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Citogénicas.
- Ley de 24.481 de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad.
- Ley 24.766 de Confidencialidad.

CONCLUSIÓN

Los *cluster* representan un marco de organización fundamentalmente para entender las economías regionales, y de esta manera desarrollar las estrategias económicas de manera eficiente.

El ciclo de vida de los *cluster* incluye la posibilidad de que estos puedan incrementarse o redefinirse como lo hacen los mercados o la tecnología.

Por los continuos cambios en los mercados, en la competencia y en la tecnología, los *cluster* tienden a evolucionar continuamente, algunos caen, y otros nacen en una forma diferente y crecen nuevamente. Al evolucionar los *cluster* los factores que conducen al éxito se modifican.

La evolución del concepto de *cluster* tradicional emerge de dos tradiciones: de la economía neoclásica y de la sociedad e instituciones tradicionales; y de los análisis de

Porter¹¹ que describe a los *cluster* industriales como un producto de cuatro factores que lo denomina "diamante de las ventajas competitivas". Enfatiza en la localización

¹¹ PORTER, Michael E. Ventaja Competitiva. CECSA. 19ª edición. México. 2000.

de las industrias: cómo la localización de las compañías afecta a sus estrategias y a su funcionamiento.

La cooperación entre empresas o de éstas con otras instituciones va incrementándose. Detrás de estos progresos existen fuerzas impulsoras, como el endurecimiento de la competencia, lo que obliga a los actores a desarrollar estrategias de vinculación con un encuadre jurídico basado en distintos tipos contractuales, adecuado según el caso particular.

CONTRATOS ASOCIATIVOS DE PRODUCCIÓN EN LA LEGISLACIÓN NORTEAMERICANA, POSIBLES APLICACIONES EN EL ÁMBITO NACIONAL¹

HARAVÍ ELOÍSA RUIZ²

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones de carácter global que han modificado el contexto de las relaciones económicas y política de fines del siglo XX han afectado los modelos de desarrollo económico de los países, y con ello la organización de la producción y del trabajo. Las claves residen actualmente en la capacitación, el desarrollo tecnológico, y en

¹ La presente comunicación es acerca de los resultados de un trabajo de investigación concursado y obtenido por Resolución N 694/06, acreditado por Secretaria General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (U.N.N.E), finalizado a comienzos de este año, el cual tiene como objeto participar dentro de un contexto más amplio de investigación, acreditado por Res. N° 253/06, el cual se titula: "Emprendimientos rurales y pymes regionales: Instrumentos asociativos para su inserción en una estrategia de desarrollo", abordado desde un enfoque interdisciplinario.

² Abogada. Becaria Proyecto Investigación 113 Resol. 252/06 C.S. UNNE.

la capacidad de coordinación del proceso productivo. A los cambios de carácter macro, deben agregarse los específicos del sector agroalimentario. Debido a la reducida elasticidad de la demanda en el rubro alimentos, quizá la única vía de crecimiento sectorial sea el rubro de los productos procesados-diferenciados, con mayor valor agregado. Esto requiere una producción primaria que se transforme en industrial, con altos controles de calidad y servicios al cliente, con nichos de mercados rápidamente cambiantes y altamente competitivos, lo cual exige estructuras productivas flexibles, mayor coordinación e integración vertical y capacidad de visión estratégica de sus responsables.

Es así que, en forma cada vez más acentuada, la actividad de las empresas agropecuarias se inserta en el cuadro del "complejo agroindustrial" integrado por diversas fases que van desde la producción a la comercialización. En este marco, el crecimiento de medianos y pequeños productores tiene pocas posibilidades de ser exitoso sino es a partir de organizaciones económicas que puedan ser competitivas. Así, distintas formas asociativas de agricultores se presentan como una de las opciones más factibles para que éstos puedan tener viabilidad en este nuevo sistema. En este contexto, los contratos de producción se perfilan como el instrumento legal más acorde para la reorganización de la producción y la comercialización de los alimentos. Mediante ellos, la empresa agraria se vincula con las empresas industriales y/o comerciales excediendo muchos aspectos de los instrumentos legales tradicionales.

Es así que se formula la siguiente cuestión a solucionar: los contratos agroindustriales de producción, no se hallan configurados jurídicamente en la Argentina, circunstancia que impide declararlos tipificados o nominados dentro del Derecho Positivo. Los acuerdos de uso habitual responden a contratos tipos, que los reducen a contratos de cuasi-adhesión. En ellos, prácticamente no se discuten las cláusulas, lo que causa habitualmente una marcada asimetría incompatibles con una equitativa integración.

Una de las alternativas para la solución de esta situación que padece el agro, sería la implementación de la coordinación de la producción —a través de las cadenas agroindustriales— y el logro de una mayor eficiencia de los complejos o cadenas ya existentes en nuestro país, a través del perfeccionamiento de la producción por contrato, como instrumento de la coordinación vertical entre las pymes agrarias y las empresas agroindustriales y/o agrocomerciales. Su fundamento reside en la posibilidad de corregir efectos no deseados, derivados del funcionamiento aislado e incoordinado entre el sector primario, industrial y comercial. Para ello, recurrimos al estudio de figuras en el derecho comparado, en países como los Estados Unidos, donde la agricultura de contrato es una modalidad a la que se recurre desde hace bastante tiempo.

Es así que, como hipótesis para una posible solución me propuse: comparar y verificar la adecuación —en la medida que sea conveniente y útil— de los contratos de integración agrarios o agro-industriales disponibles en el derecho norteamericano al derecho argentino, habida cuenta la insuficiencia de instrumentos jurídicos disponibles para los pequeños emprendimientos rurales.

Es así que bajo este marco investigativo, se detectó como resultado de esa labor

de "buceo legislativo", un bloque normativo conformado por leyes federales y estatales norteamericanas que constituyen el marco que limita y guía el sentido y alcance de las prácticas contractuales en ese país. Luego de haber obtenido tales normas, se realizó un estudio de la posibilidad de una "adaptación" local de los instrumentos asociativos norteamericanos divididos en aquella etapa previa, generando algunos tópicos interesantes al respecto.

Todo lo descripto es lo que, en apretada síntesis, trataré de describir aquí. A continuación, pasaré a exponer muy sintéticamente algunas de las normas foráneas objeto de este trabajo, para luego pasar a analizar algunas cuestiones atinentes a la posibilidad de su incorporación o implementación local.

DESARROLLO

Los contratos de producción en Estados Unidos no son nada nuevo. De acuerdo con lo estimado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA: United States Department of Agriculture) aproximadamente el 36% del valor de la producción agrícola estadounidense en el año 2004, se hacía bajo formas contractuales, cerca del 32% en el año 1993, en un 28% en el año 1991 y en un 12% en el año 1969.

Los contratos son la forma principal de negociar la mayoría de la productos derivados de la ganadería, incluyendo leche, porcinos, pollo para parrilla, pavos, la mayoría de los cultivos de azúcar, remolachas, tabaco, frutas y tomates para procesar.

Estos instrumentos pueden ser útiles para limitar los precios de mercado, también posibilitan compartir riesgos, ya que los riesgos derivados de la producción agrícola y los de mercado, son afrontados por ambas partes. La otra cuestión son los costos de las transacciones los cuales se buscan disminuir a través del uso de la producción bajo formas contractuales. Por último los contratos pueden ayudar en incrementar la producción también a través del incremento de la transferencia tecnológica entre los diversos sectores.

Existen un sin fin de conceptos dado por las mas diversa doctrina. A continuación pasaremos a transcribir una de las definiciones dadas en la doctrina estadounidense: "Un contrato de producción es aquel por el cual el productor acuerda o (1) vender o entregar la totalidad de la producción de una cosecha determinada, de la manera arreglada y prevista en el contrato por ambas partes, al procesador contratante, a cambio de una contraprestación de acuerdo a una fórmula preestablecida en el contrato; o (2) alimentar y cuidar ganado o aves de corral de propiedad del procesador hasta el tiempo convenido, a cambio de una remuneración, basada en una fórmula típicamente establecida teniendo en cuenta la calidad de los animales. Este contrato usualmente especifica detalladamente la clase y cantidad de insumos que serán suministrados por el procesador, la calidad y cantidad del productos agrícolas objeto del mismo, las prácticas agrícolas de producción que serán utilizadas, la manera en que la contraprestación será pagada al productor, etc."

Como he dicho anteriormente, existen normas estatales y federales. Al respecto,

cabe aclarar que no existe superposición de normas, ya que las controversias suscitadas como consecuencia de un contrato será jurisdicción del Estado bajo cuya ley el contrato se haya desarrollado. Sin perjuicio de ello, al configurar prácticas comerciales y en protección de la parte más débil, se han sancionado varias leyes a nivel federal que bregan por la buena práctica comercial y la buena fe de los negocios, a parte de ello, regulan el comercio inter-estadual e internacional. A continuación realizaré una breve descripción de algunas de las normas que guardan más relación con el tema en cuestión. Aclarando que por cuestiones de brevedad solo daré pautas generales que caracterizan esta legislación. A nivel federal tenemos:

— *The Farm Security and Rural Investment Act of 2002*: Comúnmente conocida como "The 2002 Farm Bill", establece la nulidad de cualquier cláusula que establezca la "confidencialidad" de las disposiciones contractuales, y establece la facultad del productor agrícola de discutir, analizar y revisar dichas cláusulas con organismos oficiales u otros especialistas en el tema, como ser contadores o asesores legales o persona alguna que tenga un interés legítimo en el contrato, como ser un familiar directo o el propietario de las tierras, si es que se encuentra arrendando. Luego de ello establece la no interferencia de competencias entre esta norma de carácter federal y las de carácter estadual que al respecto existiesen, siempre y cuando aquellas establezcan una protección mayor o igual que la federal.

— *Producer Protection Act*. También se encuentra incluido en el U.S. CODE. Esta norma establece una "promesa implícita de buena fe" en todos los contratos y establece una lista de prácticas que se consideran ilegales y prohibidas, disponiendo que el que ha sabiendas contrata o permite que cualquiera de sus empleados en representación suya incurra bajo ciertas acciones al negociar una contratación, como ser: las de forzar a cualquier productor en el ejercicio de su derecho de asociarse y pertenecer a una asociación de productores, o de rechazar a un productor por el hecho de formar parte de una de éstas asociaciones, o si incurre en actos de discriminación con respecto al precio, cantidad, calidad, u otros términos de la compra, de la adquisición, o debido a su condición de miembro o directivo de una asociación de productores, etc., o por conspirar, combinar, convenir, ayudar o incitar a cualquier otra persona a ejecutar cualquiera los comportamientos declarados ilegales por este capítulo.

Establece una serie de Acciones Judiciales posibles de iniciar por las personas que se consideren afectadas por algunos de los comportamientos anteriormente previstos.

— *Competitive and Fair Agricultural Markets of 2007*. Realiza ciertas enmiendas al "The Packers and Stokyard Act": a través de la ampliación de la protección a los productores, haciendo mas fácil para ellos probar las prácticas desleales de los compradores mayoristas sin cargas adicionales de tener que probar los efectos adversos en la competencia. Prohíbe las prácticas desleales, engañosas, injustamente discriminatorias y anti competitivas cometidas por una persona que afecten la comercialización, recepción, compra o venta o contratación de siembra.

Provee a los contratos de la protección legal necesaria al asegurar que los términos contractuales deben expresar claramente las obligaciones a cargo del productor, al cual se le otorga tres días para el análisis y la revisión de las cláusulas contractuales, en donde podrá pedir modificar o cancelar el contrato sin incurrir en responsabilidad alguna. También declara nulas las cláusulas de confidencialidad, permitiendo de este modo al productor la discusión de los términos contractuales con ciertas personas. Esta legislación también permite la cancelación prematura del contrato si se son requeridas exageradas inversiones en equipamiento por el procesador contratante. Asimismo, también prevé la prohibición de cláusulas de arbitraje compulsivo, de modo que los productores no se les puede negar por medio de una disposición contractual, su derecho a recurrir a una Corte en caso considerar injusta una práctica de la otra parte contratante.

Previene la discriminación en contra de los productores pertenecientes a una asociación o cooperativa, cuando los contratantes rehúsen hacer negocios con ellos por el sólo hecho de pertenecer a dichas entidades.

Remueve vallas, permitiendo a los productores promover y asistir a los procesos judiciales en el Estado en donde ellos residen, evitando de este modo viajar largas distancias para tal fin.

Existen también normas federales que, con el mismo tenor, regulan rubros o aspectos específicos de la producción, industrialización y comercialización, que por razones de brevedad solo nombraré: "The Perishable Agricultural Commodities Act (PACA)", la cual regula el mercado de los productos perecederos en el comercio interestadual e internacional, "The Packers and Stockyard Act (PSA)", que asegura la efectiva y libre competencia e integración en el mercado de la ganadería y sector avícola.

A nivel estadual pasaremos a analizar la legislación del estado de Minnesota, por ser pionera en la sanción de normas de este tipo junto con el Estado de Iowa. Por razones de brevedad, expondré a grandes rasgos solo la legislación de Minnesota.

Este Estado ha adoptado significativa legislación, regulando varios aspectos de los contratos de producción agrícola. En el Estatuto de Minnesota del año 2006 encontramos entre su articulado las siguientes disposiciones:

— *Resolución de controversias*: establece que todo contrato deberá contener una cláusula que prevea la resolución de la controversia, ya sea a través de árbitros o mediadores. También deberá poner en conocimiento al Comisionado (miembro de la Junta Municipal) de tal situación.

— *Publicación escrita de los riesgos*: el contrato deberá estar acompañado de una declaración por escrito acerca de la naturaleza de los riesgos materiales enfrentados por el productor al firmar el contrato. Esta declaración deberá poseer un lenguaje claro y simple, acorde al nivel socio-cultural de las partes. Debe ser desarrollado en cooperación de los productores o la asociación de productores a la cual la parte pertenece. El contratante (procesador), deberá enviar este material al Comisionado del Estado para su examen.

— *Aseguramiento de la recuperación de inversiones exigidas al productor*: el procesador

no podrá terminar o cancelar unilateralmente un contrato que requiera al productor agrícola la realización de inversiones en edificaciones o equipos que estén valuados en U\$S 100.000 o más y las cuales tengan una vida útil de 5 años o más hasta que: 1) el mismo no haya sido informado por escrito de tal intención al menos 180 días antes, o 2) que sea reembolsado por los daños padecidos por las inversiones en edificación o equipamiento que fueron hechas con el propósito de reunir los requisitos establecidos en el contrato.

— *Establecimiento de un procedimiento en caso de que el procesador considere que existe incumplimiento contractual*: salvo ciertas excepciones impuestas por esta norma, si el productor no cumple con los requerimientos de inversión exigidos en el contrato, el procesador no podrá pedir la terminación del contrato hasta que: 1) No se le entregue información escrita al productor acerca de los motivos de la terminación con 90 días de anticipación a la ruptura; 2) que el receptor de la noticia considere correctas las razones de terminación dentro de los 60 días de recibida tal información. El periodo de 180 días (90 + 60) expresado en los apartados anteriores no será necesario si las causas alegadas de terminación son las siguientes: 1) abandono voluntario de la relación contractual por el productor o; 2) condena del productor por una ofensa cometida en relación directa con el negocio llevado a cabo bajo ese contrato.

— *Derecho al productor de la cancelación contractual*: El productor puede cancelar el contrato informando por un medio fehaciente, la voluntad de cancelación al procesador contratante, dentro de los 3 días posteriores a la recepción de una copia del contrato por él, o un plazo mayor o menor si tal estuviere expresado en el contrato. Tal cláusula debe estar expresamente incluida en la letra del contrato.

— *Los contratos agrícolas deberán contener en su primer hoja o en la siguiente, un índice con lo dispuesto en esta sección*: 1) una declaración de que ese documento es un contrato legal entre el productor y el procesador contratante; 2) la oración "Lea este contrato cuidadosamente" etc.; 3) una lista escrita de todos los riesgos materiales; 4) una declaración detallada, en lenguaje simple, de los derechos del productor de revisar el contrato, tal como se describió anteriormente; 5) un índice de las disposiciones mas importantes del documento y las paginas donde ellas se encuentran; 6) las disposiciones que determinan como será la cancelación, renovación o modificación del contrato; 7) las obligaciones a cargo de cada una de las partes, etc.

— *El contrato debe ser elaborado de forma legible*, convenientemente dividido en secciones y capítulos, escrito en un lenguaje claro y coherente, usando palabras y gramática entendible por las partes, de acuerdo a su nivel de educación y experiencia dentro del rubro. El contrato podrá incluir términos técnicos, si estos son necesarios y normalmente son utilizados en la práctica.

— *Revisión estatal*: el contratante deberá someter el contrato al control del Comisionado Municipal. Éste podrá: 1) certificar que el contrato cumple con las disposiciones de la sección anterior; 2) rechazar la certificación y anotar las objeciones.

— Se establece la irrenunciabilidad a las disposiciones de este Capítulo.

CUESTIONES A SOLUCIONAR PARA UNA ADECUADA ADAPTACIÓN

LEGISLATIVA

- *Tipicidad vs. atipicidad de los contratos de producción:* ¿cuál se adapta más a su naturaleza y nuestra realidad?

- *La naturaleza asociativa de los contratos de producción:* ¿ayudará a determinar las prestaciones a cargo de cada una de las partes y el modo en que deben comportarse a lo largo de la ejecución?

- *El problema de la asimetría entre las partes en las diversas etapas del contrato:* negociación, elaboración, ejecución. El agricultor como parte más débil, modos de protegerlos y nivelar el campo de juego sin caer en excesos.

- *Contralor:* la importancia en la económica argentina de tales contratos ¿genera la necesidad de un control? Y si es así, para ejercer tal control, ¿es solo suficiente el dictado de una ley o también sería conveniente la creación de un órgano que arbitre tales diferencias antes que recurrir a la costosa vía judicial?

CONCLUSIONES

A grandes rasgos podemos establecer las siguientes directivas:

- Conveniencia de generar algún tipo de marco regulatorio.

- Necesidad de generar normas que reglamenten un estricto deber u obligación de inclusión de cierto tipo de cláusulas que aseguren lo siguiente: 1) El derecho a la información fidedigna e integral. 2) Reparto equitativo de los riesgos, responsabilidades y por supuesto, de las ganancias. 3) A mayor riesgo y responsabilidad, mayor ganancia. 4) Una forma alternativa de resolución para eventuales conflictos. 5) Fijación de pautas procesales especiales. 6) La creación de una agencia estatal específica encargada de funciones de contralor, asesor, conciliador y a la vez tuitivo. 7) El asesoramiento gratuito al productor sobre cuestiones legales y técnicas.

En muchos países, la principal dificultad que supuso la puesta en práctica de la agricultura contractual moderna es la alta proporción de incumplimientos, de ambas partes, y la reducida capacidad negociadora de los productores, fundamentalmente en aquellos países donde el movimiento asociativo es más débil. La instauración de una adecuada economía contractual presupone la exigencia de una eficiente organización de los productores agrarios, con vistas a realizar un control efectivo de la oferta. Argentina está pasando por un proceso económico que forzosamente tiene que integrarse con un proceso jurídico e institucional para constituir un sistema de funcionamiento coherente y competitivo. No será suficiente contar con una normativa adecuada que dote a este tipo de contratos de una mayor seguridad jurídica si no está acompañada por una política que apoye e impulse tal ordenamiento.

Es en este momento en el cual la regulación se hace particularmente necesaria para aprovechar y maximizar los beneficios que nos brindan estos nuevos instrumentos y mas aun, se reputan indispensables para prevenir, detectar y condenar las practicas contrarias a la justicia mas que al derecho en sentido estricto, es necesario tomar una decisión legislativa y política al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Department of Agriculture: <http://www.usda.gov>.
- www.findlaw.com
- www.law.cornell.edu/uscode
- <http://www.drake.edu/students/publications/aglaw>
- Revista "Drake Journal of Agricultural Law", publicada por la Drake University Law School, Moines, Iowa.

TEMA II

ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES

SISTEMAS PRODUCTIVOS DE NOTHOFAGUS ANTARCTICA EN LA PROVINCIA DEL CHUBUT: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

OMAR A. PICCO¹, MARÍA M. MORTOLA² Y MARTÍN
ESCALONA³

INTRODUCCIÓN

Las provincias de la Patagonia Argentina poseen alrededor de 751.643 ha de bosques de ñire (*Nothofagus antarctica* (G. Foster) Oersst.) (SAyDS, 2005) que prosperan en ambientes con suelos que van desde muy húmedos, con drenaje impedido hasta los secos y pobres del ecotono bosque-estepa.

El 70% de esta superficie se utiliza para la ganadería bovina en sistemas silvopastoriles, desarrollándose principalmente sobre pasturas naturales sin un plan de manejo que asegure la integridad del sistema. Esta actividad es acompañada del uso como fuente de productos leñosos (Peri, 2004).

¹ Ing. Ftal. Docente de la cátedra de Legislación y Política Forestal. Facultad de Ingeniería Forestal. UNPSJB

² Abogada. Docente de la cátedra de Derecho Agrario y Forestal. Facultad de Ciencias Económicas. UNPSJB.

³ Estudiante de la carrera de Ingeniería Forestal. UNPSJB.

Los ñirantales, como bosques de montaña, cumplen una función de protección del suelo y de regulación hídrica, en especial cuando se desarrollan con porte achaparrado, siempre dependiendo de factores de sitio como pendiente y exposición a los vientos, entre otros (Donoso, 1993).

La falta de un manejo planificado de la ganadería y el aprovechamiento forestal, generalmente como efecto combinado de ambas prácticas, (extracción de leña e incorporación de ganado), ha generado distintos niveles de degradación, desde coberturas arbóreas incompletas hasta suelo totalmente desnudo o cubierto de especies indeseables como *Acaena* sp (Hansen et al, 2008).

El objetivo de este trabajo es analizar si el marco legal vigente resulta adecuado para la gestión de estos bosques contemplando los usos tradicionales y los conocimientos técnicos actuales.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó la recopilación bibliográfica de la legislación vigente a nivel nacional y provincial en lo referente al tratamiento de esta temática. El contenido de la normativa se contrastó con las pautas técnicas propuestas por organismos científico-técnicos, verificando la correspondencia o divergencia en los conceptos relevantes tendientes a asegurar la integridad del ecosistema.

Se analizaron los siguientes textos:

— *Nivel nacional*: Ley 13.273: Defensa de la Riqueza Forestal. Ley 26.331/07: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley 25.675/02: Ley General del Ambiente.

— *Nivel provincial*: Provincia del Chubut: Ley N° 124, Ley N° 3765, Decreto N° 712/04, Decreto N° 764/04. L. 5439/05: Código Ambiental de la provincia del Chubut.

— *Pautas y recomendaciones científico-técnicas*: Alternativas de Manejo Sustentable para el Manejo Forestal Integral de los Bosques de Patagonia. INTA

RESULTADOS

Normativa nacional — La Ley N° 13.273 de "Defensa de la riqueza forestal", considera bosque a "toda formación leñosa (...) declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley" y tierra forestal a aquellas no útiles para la agricultura o pastoreo, susceptible de forestar.

Establece cinco clases de bosque según su función, pudiéndose encuadrar al ñire en los denominados: bosques protectores, permanentes, experimentales y de producción.

Prohíbe la devastación de bosques y la utilización irracional de los productos forestales. Instituye la obligación del plan de trabajo y solicitud de permiso para la explo-

tación del bosque, dejando abierta la posibilidad del desmonte habilitando tierras para la agricultura o implantación de bosque de otro tipo y la construcción de infraestructura cuando no sea bosques experimentales, permanentes o de protección.

Considera como contravención forestal la introducción de ganado en infracción a los reglamentos en bosques y tierras forestales.

Estos conceptos básicos están contenidos en las legislaciones de las provincias, por adhesión a la norma nacional a través de sus propias leyes.

— *Ley 26.331*: Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Sancionada el 28/11/07 y promulgada el 19/12/07. Se sintetiza el contenido de la ley haciéndose referencia a los presupuestos mínimos de protección ambiental para el manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.

Define algunos conceptos tales como: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Manejo Sostenible. Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos. Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo. Desmonte.

Prohíbe el desmonte y establece un plazo de un año para que cada provincia realice un relevamiento de sustentabilidad de los bosques de distinta categoría de conservación, con el fin de proteger la biodiversidad, el estilo de vida de los pobladores, la fauna y la flora. Se designan tres categorías de conservación: Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados pero que, con la implementación de actividades de restauración, pueden alcanzar un valor alto, y podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley. Los bosques de ñire corresponden a la categoría I y II, pues son bosques de montaña.

La sanción y promulgación de esta Ley 26.331 es un buen avance, pero todavía es limitado, pues las leyes tienen que ser reglamentadas para entrar en vigencia.

— *Ley 25.675/02*. Ley General del Ambiente. Establece como bien jurídicamente protegido el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Fija los objetivos de la política ambiental y los principios de interpretación y aplicación del derecho ambiental.

Determina la competencia judicial en la materia.

Instituye los instrumentos de la política y la gestión ambiental: ordenamiento ambiental, impacto, control de actividades antrópicas, educación ambiental, sistema de diagnóstico e información ambiental y régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Impulsa la participación ciudadana a través de consultas o audiencias públicas.

Crea el seguro ambiental, los fondos de restauración y el Fondo de Compensación Ambiental.

Define el daño ambiental de incidencia colectiva estableciendo las normas que lo regulan.

Implementa el Sistema Federal Ambiental que coordinará la política ambiental, entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, estableciendo que dicho sistema será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Normativa de la Provincia del Chubut — En la Constitución de 1958 se establecía la "propiedad inalienable de los bosques", por lo que determinó que los títulos de propiedad otorgados por la provincia, desde su creación, solo incluyeran el suelo. En la

Constitución Provincial actual (promulgada en 1994) el artículo 105 establece que debe dictarse una ley general para regular la enajenación del recurso, que aún no se sancionó.

— *Ley N° 124*. Adhiere a la Ley 13.273 y es reglamentada por los Decretos N° 712/04, 764/04 y las Disposiciones de la Dirección General de Bosques y Parques (DGBYP) como autoridad de aplicación.

— *Ley N° 3765*. Establece como organismo administrador de las tierras fiscales al Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural (IAC). Crea distintos grados de tenencia antes de alcanzar el título de propiedad. Los pobladores, en las etapas intermedias, pagan al IAC un "derecho de pastaje" por el usufructo del recurso.

— *Decreto N° 712/04*. Delimita como bosque nativo al "ecosistema natural dominado por árboles de especies originaria de la región (...) el cual se encuentra formando tipos forestales". El mismo decreto define "tipo forestal" a la "agrupación arbórea caracterizada por la presencia de especies de importancia ecológica". Incluye al fire cuando este supera una cobertura del 75% con árboles mayores a tres metros de altura. Si por causas naturales o antrópicas el bosque nativo desapareció, las tierras que este cubría son incluidas como bosques.

Declara de dominio provincial las tierras fiscales con bosque nativo hasta la reglamentación del artículo N° 105 de la Constitución de la Provincia. Para la venta de tierras fiscales, la DGBYP, deslinda la superficie con bosque nativo declarado en el "Inventario Forestal Provincial" incluyendo entre las cláusulas de venta una restricción al uso según el interés público y la reglamentación vigente.

Este escenario parece haber variado drásticamente con el Decreto 74/05, que detalla una serie de excepciones al deslinde de bosque nativo sobre tierras fiscales que se adjudiquen en venta. Tales excepciones abren a un amplio abanico de actores institucionales, sociales y económicos la posibilidad concreta de acceder a la propiedad del suelo. (Carabelli, F. 2005).

— *Decreto N 764/04*. Contiene el "Reglamento Único de Aprovechamiento Forestal de los Bosques de la Provincia del Chubut", con algunas especificaciones sobre la gestión de ñirantales.

Considera "Producto Forestal Secundario", a la leña y el poste para alambrado, los principales productos madereros del bosque de ñire. El aprovechamiento puede realizarse por pequeños o grandes permisionarios, denominándose así cuando la cantidad a extraer sea excepcionalmente grande, caso en que debe presentarse previamente el "Plan de Manejo".

Entre otros ítems, establece que la construcción de vías de saca, playas de acopio y caminos, secundarios o primarios, deben hacerse al mínimo posible y la apertura de nuevos debe ser autorizada.

Considera bosque de protección "...aquellos menores a los 10 m, los ubicados en pendientes mayores a 70% o por sobre los 1300 m.s.n.m., o aquellos que la autoridad de aplicación considere necesario y como protección de espejos y cursos de agua manteniendo una franja de vegetación."

Para planes de manejo de bosque nativo, el titular, el técnico y el motosierristas son responsables en forma solidaria del cumplimiento del mismo y de la normativa vigente. La clausura al ganado de áreas con bosque nativo degradado por acción del fuego o pastoreo excesivo, por quince años, se entiende como obra forestal compensatoria por la extracción de productos.

Considera las pasturas como productos no maderables del bosque y la introducción de ganado dentro del mismo debe ser autorizada por la DGBYP, caso contrario se penaliza monetariamente.

— *Código Ambiental de la Pcia. del Chubut: Ley 5439/05*. Tiene por objeto y declara de interés provincial las acciones y actividades destinadas a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (urbano, agropecuario y natural) de la provincia, estableciendo los principios rectores del desarrollo sustentable,

En concordancia con lo establecido por el art. 41 CN y art. 109 de la Constitución provincial establece principios de política ambiental.

PAUTAS Y RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS CIENTÍFICOS-TECNOLÓGICOS

Las propuestas técnicas para desarrollar sistemas silvopastoriles en ñirantales se centran en la elaboración de Planes de Manejo de largo plazo que contemplen la práctica de raleos que mejoren el desarrollo de los árboles y la instalación de regeneración, permitiendo aumentar la producción de forraje y adecuando la carga ganadera. Se menciona la necesidad de incorporar Criterios Indicadores de Sustentabilidad que persigan conservar los servicios ambientales junto a los objetivos productivos (Peri, 2004).

Atento a esto, el plan de manejo, además de las variables silviculturales, debe contemplar la "evaluación de pastizales" antes y después del raleo, determinando la cantidad de forraje disponible y su repuesta al raleo. Al planificar el sistema de pastoreo se contemplara la receptividad de los potreros, la demanda y tipo de animal. Se sugiere el pastoreo rotativo y potreros menores a las 1000 ha (Peri, 2004).

La intensidad del raleo está supeditada a la factibilidad económica de hacerlo, la capacidad de favorecer la regeneración y maximizar la producción forrajera. En sitios con déficit hídrico la cobertura final debe oscilar entre 50 y 60%, y de 30 a 40% en regímenes de humedad más favorable (Peri, 2004).

Se recomienda la siembra de especies forrajeras que aumente la calidad y productividad de las pasturas (Peri, 2004). En sitios húmedos o intermedios, la presencia de especies naturalizadas y un adecuado manejo ganadero hacen innecesaria esta práctica.

Se deben proteger los cauces hídricos y una determina cantidad de renovales de ñire por ha/año, obteniendo un sistema mixto de pastizal y bosque, en lugar de un pastizal puro que derive en un erial en los ambientes muy secos (Iglesias, 1989 citado por Peri, 2004).

La protección de cursos de agua y humedales se logra adoptando criterios de manejo particulares. Se menciona la necesidad de definir un área intangible a la actividad forestal, el apeo hacia afuera de la "zona de manejo de cuenca", manipular combustibles y/o agroquímicos a una distancia de 30 a 40 m del cauce, minimizar las aberturas hechas en la vegetación circundante para el acceso del ganado evitando la degradación por pisoteo y monitorear la calidad del agua para detectar cambios sustantivos. La red caminera se ubicará fuera de sitios arcillosos, inundables, cóncavos o frágiles y aquellos con pendiente mayor al 65% (Gayoso et al, 2000).

DISCUSIÓN

A modo de síntesis, se agrupan en la Tabla 1 pautas conceptuales de relevancia para la gestión de este tipo de formaciones leñosas (columna 2) considerando los instrumentos que pueden entenderse como "verificadores técnicos" (columna 3) contenidos en la legislación. Se comparan los cuerpos legales de las cuatro provincias, consignando en las siguientes columnas la inclusión de estas pautas, calificadas en cuatro formas, considerando el mayor cumplimiento o más completo como "Explícito", contemplado en forma incompleta o por partes como "Parcial", cuando aparece en forma vaga, como generalidad sin especificación se califica como "Difuso" y finalmente cuando es ignorada, no se contempla o carece completamente de la pauta se expresa como "No".

Tabla N° 1: Desarrollo de pautas requeridas a la normativa con sus verificadores técnicos en la provincia analizada

Pautas requeridas a la normativa		Verificadores técnicos	Cumplim.
1	Manejo silvícola	Plan de manejo	Parcial
2	Contralor de extracción	Guías, clasif. de producción	Explícito
3	Raleo silvícola	% de extracción	Difuso
4	Protección de regeneración	Clausura de áreas especiales	No
5	Manejo ganadero	Plan de manejo	No
6	Planificación de pastoreo	Carga ganadera	No
7	Estrato herbáceo	Evaluación de pastizales	No
8	Protección hídrica	Franjas de vegetación	Explícito
9	Construcción de la red de caminos	% de cobertura vegetal	Difuso
10	Protección de ecosistemas frágiles	Según topografía y tipo de suelo	Explícito
11	Protección de bosques dañados	Declaración de Bosques Protectores	Difuso
12	Protección de flora y fauna	Monitoreos, otros indicadores	No

De la visualización del cuadro precedente puede inferirse que:

— Los marcos normativos actuales atienden en la jurisdicción analizada al aprovechamiento leñoso y su fiscalización, y parcialmente al manejo silvícola.

— Existe un vacío normativo respecto a pautas técnicas para el manejo pastoril que se integre al sistema como parte decisiva de su uso sustentable.

— No se observan referencias concretas a la protección o manejo de la flora, fauna y suelo, como partes del ecosistema afectado por actividades humanas.

— La situación de tenencia de la tierra en la Provincia del Chubut, con competencia de la DGBYP y del IAC sobre una misma área, con visiones parciales del ecosistema, atenta contra las posibilidades de manejo y control efectivo.

— En la Provincia del Chubut el uso silvopastoril del bosque no se contempla en la reglamentación, aun cuando el decreto N° 712/04 incluye las pasturas que prosperan bajo el dosel de ñire, como producto no maderable y es la DGBYP la encargada de autorizar o no el ingreso del ganado. No existen a la fecha presentaciones de este tipo, tampoco pautas y criterios normativos de fiscalización. Para el tipo forestal "ñire", no existen los criterios e indicadores normalizados para el control, como ya se desarrollaron para lenga, *Nothofagus pumilio*.

CONCLUSIONES

La legislación forestal de Chubut, como otras provincias argentinas, se inspira en

el texto de la Ley Nacional N° 13.273 que data del año 1948 y que por lo tanto es anterior al desarrollo de los conceptos de sustentabilidad adoptados por la cumbre de Río de 1992. Con esta aclaración se reconoce en el espíritu de esta ley, la intención de defender el recurso forestal del país. Por este motivo la normativa tiende en mayor o menor grado al manejo sustentable del recurso forestal. Considerando específicamente su aplicación a los bosques de ñire se observó que:

— La normativa es bastante explícita para el manejo forestal del bosque pero no cubre las necesidades que surgen del manejo del pastizal acompañante, que constituye el uso más frecuente de este tipo de formación leñosa.

— En los aspectos donde la legislación no es precisa en sus términos, el control del uso depende del criterio técnico del funcionario actuante, resultando su intervención opinable y hasta discutible judicialmente por las partes afectadas.

— En ningún caso la legislación contempla una retribución por los servicios ambientales que el recurso presta. Estos aportes benefician directa o indirectamente al conjunto de la sociedad, que los recibe como servicios intangibles y que en muchos casos el productor debe resignar alguna actividad Jucrativa para mantenerlo funcionalmente.

— Bajo los ejes conceptuales analizados en este trabajo se concluye que el marco legal vigente resulta insuficiente para cubrir todos los aspectos necesarios para enmarcar la gestión de los bosques de ñire en forma adecuada a los criterios técnicos básicos hoy conocidos.

— Debido a la gran plasticidad de la especie, se debe profundizar el estudio de las pautas técnicas elaboradas a la fecha, de manera que se ajusten a las condiciones particulares del contexto social, legal y medio ambiental de cada sitio que el ñire habita.

— Existe el conocimiento y las pautas técnicas de base para elaborar los protocolos requeridos para el manejo sustentable del bosque de ñire. Para que este saber científico llegue a plasmarse en el marco legal hace falta superar y conciliar los intereses de distintos sectores contrapuestos y desplazar la inercia generacional que entiende por "bosque" a solo aquel de aptitud maderable.

— Aún con las limitaciones mencionadas, la legislación forestal de base permitiría la introducción de herramientas normativas (pudiendo ser una de ellas la reglamentación de la L. 26.331/07) que contemplen las distintas pautas técnicas que aseguren el uso sustentable del bosque de ñire.

BIBLIOGRAFÍA

- CARABELLI, Francisco. 2005. *Connotaciones del marco legal para el manejo de bosques en la provincia de Chubut, Patagonia, Argentina*. Actas Tercer Congreso Forestal Argentino y Latinoamericano. AFOA. Corrientes, p. 26.
- DONOSO, C. 1993. *Bosques templados de Chile y Argentina. Variación, estructura y dinámica*. Ed. Universitaria. Sgo. de Chile.
- GAYOSO, J.; SCHLEGEL, B.; M. ACUÑA. 2000. *Guía de conservación de agua*. UACH. 56 Chile.

- HANSEN, N., FERIG, M. y TEJERA, L. 2008. *Silvopastoreo en ñire. Patagonia Forestal*. CIEFAP. Esquel (En prensa).
- Picco, Omar A. Comienza el 2008 con nueva Ley. *Patagonia Forestal*. CIEFAP. Esquel. Diciembre 2007.
- PERI, Pablo. 2004. *Alternativas de Manejo Sustentable para el manejo Integral de los bosques de Patagonia* - Tomo II, PIARFON - BAP. Autores varios. 2004-2005.
- SAyDS. Autores varios. 2005. *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos*. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación - Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, p. 86.

LEY 25.422 PARA LA RECUPERACIÓN DE LA GANADERÍA OVINA Y ADHESIÓN DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

NATALIA ANDREA GALVÁN ZAMPEDRI Y
ANDREA LILIANA ISETTA¹

La Ley N° 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina fue sancionada el 4 de abril de 2001 y se estructura de la siguiente manera:

— Título 1: Generalidades - Capítulo I: Alcances del Régimen (art. 1° a 3°) - Capítulo II: Beneficiarios (art. 4° a 6°) - Capítulo III: Autoridad de Aplicación, Coordinador Nacional y Comisión Asesora Técnica (art. 7° a 14°).

— Título II: De los Fondos (art. 15° a 17)

— Título III: De los Beneficios (art. 18° a 21)

— Título IV: Adhesión Provincial (art. 22°)

— Título V: Disposiciones Complementarias - Capítulo I: Infracciones y sanciones (art. 23°) - Capítulo II: Disposiciones finales (art. 24° a 25°).

Establece un Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos, que permita

¹ Asesoras legales del Plan "Información Estratégica para el Análisis y Estudio de la Erradicación del Abigeto. Etapa II". Corrientes.

su sostenibilidad a través del tiempo, mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural.

Comprende la explotación de la hacienda ovina que tenga como objetivo final lograr una producción comercializable ya sea de: animales en pie, lana, carne, cuero, leche, grasa, semen, embriones u otro producto derivado.

Las actividades relacionadas con la ganadería ovina comprendidas en la presente ley son: recomposición de las majadas, mejora de la productividad, intensificación racional de las explotaciones, mejora de la calidad de la producción, utilización de tecnología adecuada de manejo extensivo, mejoramiento de los procesos de esquila, clasificación y acondicionamiento de la lana, control sanitario, apoyo a las pequeñas explotaciones y las acciones de comercialización e industrialización de la producción realizadas en forma directa por el productor o a través de cooperativas u otras empresas.

¿Quiénes pueden ser beneficiarios de esta ley?

Las personas físicas o jurídicas y las sucesiones indivisas que realicen actividades objeto de la presente ley y sean:

- a) Productores agropecuarios propietarios de animales ovinos con el objetivo de su explotación comercial.
- b) Productores agropecuarios que sin tener animales ovinos, presenten proyectos de inversión en producción ovina que sean aprobados por la Autoridad de Aplicación.
- c) Emprendimientos comerciales asociativos en los que la mayor parte de los asociados sean productores agropecuarios.

Bases para acogerse al régimen de la ley — Los productores deben presentar un Plan de Trabajo o Proyecto de Inversión, dependiendo del tipo de beneficio solicitado, a la autoridad encargada de aplicar este régimen en la provincia en que está ubicado el establecimiento donde se llevará a cabo la explotación. Luego de su revisión y previa aprobación será remitido a la Autoridad de Aplicación, quien deberá expedirse en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de su recepción; pasado este plazo la solicitud no será aprobada.

Se considerarán Planes de Trabajo:

- a) Los protocolos de calidad que establezcan normas de producción, procesamiento y/o comercialización que hayan sido previamente aprobados por la Autoridad de Aplicación.
- b) Las acciones o actividades de reconocido beneficio para la ganadería ovina y que, a criterio de la Autoridad de Aplicación no requieran una fundamentación especial por parte de los beneficiarios.

Las propuestas que no se encuadren en los incisos precedentes requerirán para su aceptación la presentación de un Proyecto de Inversión. Se entiende por tal al que establece para el productor los objetivos y metas específicas, las estrategias de intervención, el monto y el destino del capital solicitado, el impacto esperado del proyecto en los

indicadores productivos y económicos de las explotaciones, la viabilidad técnica de la propuesta y la capacidad de devolución de la ayuda si correspondiera.

Autoridad de Aplicación y Funciones — Es la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación. Sus funciones son:

- Definir la política sectorial a implementar, para lo cual recibirá las recomendaciones de la Comisión Asesora Técnica (CAT) y de los Foros Nacionales de la Producción Ovina.

- Aprobar anualmente, a propuesta de la CAT, la distribución primaria de los fondos del Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO), los Programas Operativos a nivel nacional, regional y provincial y sus correspondientes presupuestos.

- Designar al Coordinador Nacional del régimen.

- Aprobar o rechazar las solicitudes de beneficios que hubiera recibido en forma directa o a través de los directorios de las Unidades Ejecutoras Provinciales.

- Aprobar la utilización de los fondos para la asistencia a productores que se encuentren en emergencia, previa recomendación de la Unidad Ejecutora correspondiente a la provincia afectada.

- Aprobar el régimen de sanciones a las infracciones al presente régimen, a propuesta de la CAT.

El Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación designa al Coordinador Nacional de este régimen, quien tiene a su cargo la aplicación del mismo. Son facultades y obligaciones del Coordinador Nacional:

- Coordinar acciones con las provincias adheridas y con los organismos nacionales o provinciales que intervengan en la ejecución de este régimen.

- Elaborar anualmente los Programas Operativos a nivel nacional, regional y provincial para ser presentados para su consideración a la CAT.

- Administrar todos los bienes que se asignen al régimen establecido por la ley.

- Convocar a las reuniones de la CAT y al Foro Nacional de Producción Ovina.

- Elaborar un sistema de información que permita una óptima comunicación entre todos los participantes del régimen.

También en el ámbito de la Secretaría funciona una Comisión Asesora Técnica (CAT) que tiene funciones consultivas para la Autoridad de Aplicación y realiza el seguimiento de la ejecución del presente régimen.

Está presidida por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación e integrada por el Coordinador Nacional del régimen y por los siguientes miembros: 1 por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); 1 por el Servicio de Sanidad y Calidad Agropecuaria; 1 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca

y Alimentación (SAGPYA), 1 por cada una de las provincias que adhieran al presente régimen y 1 por los productores de cada provincia adherida.

Son facultades de la CAT, además de las enunciadas:

a) Proponer a la Autoridad de Aplicación la política sectorial a implementar a través del régimen.

b) Recomendar criterios para la utilización del Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO).

c) Sesionar a nivel regional para el análisis y conformación de los programas a elevar a la Autoridad de Aplicación.

d) Analizar, evaluar y realizar recomendaciones a la Autoridad de Aplicación sobre los Programas Operativos nacionales, regionales y provinciales.

¿Como se solventan los desembolsos derivados de la aplicación de este régimen?— A través del Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO) que se integra con los recursos provenientes de las partidas anuales presupuestarias del Tesoro Nacional, donaciones, aportes de organismos internacionales, provinciales y de los productores, recupero de los créditos otorgados por el FRAO y de los fondos provenientes de las sanciones aplicadas.

De los beneficios — Los titulares de Planes de Trabajo y Proyectos de Inversión pueden recibir los siguientes beneficios:

— Apoyo económico reintegrable y/o no reintegrable para la ejecución del Plan o Programa, variable por zona, tamaño de la explotación y actividad.

— Financiación total o parcial para la formulación del Plan de Trabajo o Proyecto de Inversión.

— Subsidio total o parcial para el pago de un profesional de las Ciencias Agronómicas y/o Veterinarias para que lo asesore en las etapas de formulación y ejecución del Plan o Proyecto propuesto.

— Subsidio total o parcial para cubrir los gastos para la capacitación del productor y de los empleados del establecimiento para ejecutar la propuesta.

La Autoridad de Aplicación, previa consulta con la CAT, puede destinar anualmente hasta el quince por ciento (15%) de los fondos del FRAO para:

— Apoyar a los gobiernos provinciales en las medidas de control de las especies de animales silvestres predadores de la ganadería ovina.

— Apoyar económicamente a los productores ante casos muy graves y urgentes que afecten sanitariamente a las majadas y que superen la capacidad presupuestaria de los organismos nacionales y provinciales específicos.

Con relación a los beneficios económico-financieros, esta ley tiene una vigencia de 15 años desde su promulgación o hasta que se utilice la totalidad de los fondos del FRAO cualquiera haya sido la fecha de aprobación de los Planes de Trabajo o Proyectos de Inversión.

Adhesión provincial — El régimen tiene aplicación en las provincias que adhieran expresamente al mismo. Para acogerse a los beneficios de la ley, las provincias deben:

— Designar un organismo provincial encargado de la aplicación del presente régimen.

— Declarar exentas del pago de impuestos de sellos a las actividades comprendidas en el presente régimen.

— Declarar exentos del pago del impuesto sobre los ingresos brutos que graven la actividad lucrativa generada en los Planes de Trabajo y Proyectos de Inversión beneficiados por la presente ley.

— Eliminar el cobro de guías u otro instrumento que grave la libre circulación de la producción obtenida en los Planes de Trabajos o Proyectos de Inversión.

Se invita a las provincias a constituir una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) que asegure la participación activa y el control por parte de los beneficiarios, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones.

El INTA se desempeñará como representante de la Autoridad de Aplicación en las Unidades Ejecutoras que las Provincias constituyan.

Adhesión de la Provincia de Corrientes — Dado que la Provincia de Corrientes es en su zona Centro Sur una provincia con historia y tradición en ganadería ovina, contando con un 8 a 10% del stock ovino nacional; que esta actividad al igual que en el resto del país, ha sufrido una tremenda disminución en sus existencias así como en su rentabilidad y competitividad; y teniendo en cuenta que en su territorio se encuentra instalada una de las pocas industrias del lavado y peinado de lanas que no cuenta con los beneficios y exenciones que sí tienen industrias similares instaladas en la zona patagónica. Por todo ello la Provincia de Corrientes adhirió a Ley 25.422, mediante Decreto 202 del año 2002.

¿Cómo se estructura esta ley en la Provincia de Corrientes? — La Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de la Ley Ovina tiene su asiento principal en la ciudad de Curuzú Cuatíá.

UEP (Unidad Ejecutora Provincial) — Son sus representantes:

— Por los Productores: Dr. Abel A. Callaba. (Presidente) - Sr. Victor Martín Arria-ga - Sr. Cristian Pears

— Por el Ministerio de Producción: Dr. Alfredo Aun (Ministro de Producción) - Ing. Agr. Mario A. Voss (Subsecretario de Producción) - Ing. Agr. Luis Ramón Almirón (Director de la Unidad de Desarrollo Productivo)

— Por el INTA: Ing. Agr. Hugo A. García (Director Regional) - Ing. Agr. Fernando Arias Usandivaras (AER - C. Cuatíá) - Dr. Alberto Homse (Director y EEA-Mercedes)

— Coordinador Provincial: Ing. Agr. Marcelo R. Moreno

CAI (Comisión Asesora Interdepartamental) — La misma está integrada por 12 miembros: 2 por Sociedad Rural de Sauce, 2 por Sociedad Rural de Mercedes, 2 por Sociedad Rural de Paso de los Libres, 2 por Sociedad Rural de Curuzú Cuatiá, 2 por Cooperativa Agropecuaria y Eléctrica de Monte Caseros y 2 por COPROLAN (Cooperativa de Producción Lanera).

Programas — Existen cuatro programas en ejecución:

1) *Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (PRO LANA)*. Programa nacional creado con el propósito de asistir al productor lanero de todo el país para el mejoramiento de la calidad de la lana, su presentación y condiciones de venta, desarrollado por organismos públicos y privados, nacionales y provinciales. Se instrumentó a través de la Resolución 1139/94 de la SAGPyA en diciembre de 1994.

Objetivos:

- Lograr un sector lanero integrado, altamente motivado y capacitado.
- Revalorizar la calidad de la lana Argentina y mejorar su competitividad en el mercado nacional e internacional.
- Mejoramiento progresivo y permanente de la calidad en todos los sectores de la cadena lanera.

El Reglamento PROLANA establece estas pautas mínimas de trabajo para los productores laneros, las empresas de esquila y los acondicionadores de lanas:

- Técnica de esquila Tally Hi: permite la obtención de un vellón entero más fácil de desbordar y disminuye la posibilidad de realizar "dobles cortes".
- Acondicionamiento básico en estancia: permite la obtención de vellones limpios y libres de contaminantes, se separan en un mínimo de clases de lana dentro del lote asegurando un grado de uniformidad aceptable dentro de cada clase.
- Envasado en material no contaminante. aprobado por la FLA (Federación Lanera Argentina).
- Toma de muestras de lana para Core Test y mediciones adicionales de resistencia a la tracción y largo de mecha: análisis de laboratorios permiten al productor conocer principales características de su lote, y en consecuencia el valor de su lana.
- Utilización de un Romaneo de Esquila: que permita la identificación del lote y que documente el compromiso del productor, la empresa de esquila y el acondicionador habilitado.

Plan de Trabajo: Capacitación previa al inicio de cada Zafra:

- Brindar las herramientas teóricas y prácticas necesarias para que los esquiladores y acondicionadores adquieran la competencia requerida para obtener la habilitación PROLANA.

— Brindar información a los productores laneros para que conozcan cómo debe funcionar un equipo de esquila habilitado por PROLANA.

Supervisión de las empresas de esquila durante la zafra:

— Se verifica el cumplimiento de las responsabilidades de las partes involucradas, descriptas en el Reglamento del Programa.

— Se corrigen las prácticas de esquila y/o acondicionamiento que se apartan del protocolo.

Habilitación de las empresas de esquila PROLANA:

— Asegurar que los equipos de esquila que identifiquen lotes PROLANA posean las competencias necesarias para el logro de los objetivos del Programa.

— Brindar la acreditación correspondiente a los empresarios y al personal de esquila que reúnan los requisitos de aplicación del protocolo PROLANA.

Información General: Se genera y difunde información relacionada con la evolución de los mercados y valores de referencia. Dicha información se desarrolla a través del Sistema de Información de Precios y Mercados (SIPyM).

2) *Proyecto "Bases Tecnológicas para Producir, Procesar y Comercializar Carne Ovina de Calidad en la Región Mesopotámica Argentina"* — Para describir el sistema de producción ovejero de la Provincia de Corrientes, el INTA Curuzú Cuatí y la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional del Nordeste realizaron una encuesta a productores ovinos de la provincia. El criterio fue el de muestrear el 10% de los productores ovejeros de la Provincia de Corrientes.

En cuanto a la caracterización del cordero mesopotámico, se dividió este punto en dos etapas:

- Primera etapa (octubre a diciembre de 2007) - 1) Trabajo de campo: Se realizó un acuerdo de trabajo entre INTA Curuzú Cuatí y una consignataria de esa ciudad, donde un equipo técnico del INTA acompañaba a los miembros de la consignataria en el momento de la selección de los animales a faena. Una vez elegidos estos, los técnicos procedían al trabajo de palpación cordero por cordero, para determinar la condición corporal o estado de gordura. - 2) Trabajo en planta frigorífica: Por medio de un acuerdo entre el frigorífico Costanzo S.A. y el INTA, se logró contar con un técnico en la planta frigorífica durante los meses de octubre a diciembre del año 2007. El objetivo era recibir las tropas, determinar el estado de llegada, tiempo de viaje y animales muertos. Una vez faenados, determinación del grado de conformación y engrasamiento con patrones fotográficos (Escala Europea, Colomer Rocher), determinación de hematomas, peso final y rendimiento al gancho o segunda balanza.

- Segunda etapa (octubre a diciembre de 2008) En esta etapa se deberían sacar muestras a 100 corderos de los más representativos de la región en cuanto a estado de

gordura, peso, raza, sexo, manejo y tipo de alimentación, para lograr que las determinaciones sean lo mas representativas posibles, del futuro cordero a certificar.

Análisis instrumental de la calidad de carne — Se realizaría en el Laboratorio de Carnes de la Universidad del Litoral (Concordia, Entre Ríos) y las determinaciones factibles de hacer serían: terneza instrumental, color de carne y grasa, pH 24 horas, marmorizado, área de ojo de bife y espesor de grasa subcutánea, % de proteínas, etc.

Análisis sensorial — Existen dos propuestas: La primera es llevar a cabo determinaciones de aceptabilidad a nivel de consumidor en la Universidad de la República, Paysandú, Uruguay. En este caso el panel que existe en este lugar es de consumidores y no de expertos. La segunda propuesta es realizarlo en la Universidad de Zaragoza (España) en el departamento de Calidad de Carnes. Las determinaciones a realizar serían: un panel de expertos entrenados donde los descriptores utilizados serán: terneza, jugosidad, sabor y olor, además de aceptabilidad. Y por otro lado se puede hacer un estudio de aceptabilidad por parte de un panel de consumidores. Esto es importante ya que España es el mayor importador de carne de cordero de nuestro país.

Certificación — Lograr los protocolos para poder llegar a la certificación del Cordero Mesopotámico. Para esto se comenzaron conversaciones con algunos técnicos para implementar algún protocolo de trabajo a fin de poder certificar calidad y lograr la diferenciación de carne ovina producida en la región mesopotámica.

3) *Proyecto de Experimentación y Validación de Tecnología en Campo de Productores Ovinos* — Red de validación de tecnología propuesta por la investigación, en campo de productores.

Objetivos:

- Buscar y sistematizar la información técnica disponible en producción ovina de la región, en las instituciones INIA de Uruguay e INTA de Argentina.
- Adaptar y validar estas tecnologías en campo de productores y ver su efecto sobre el sistema de producción.
- Actualizar y capacitar a técnicos y productores en la implementación de la tecnología validada.

Participantes: INTA, INIA, COPROLAN, LEY OVINA y 12 establecimientos ovejeros de la región.

Plan de Trabajo: Hacer un diagnostico inicial del sistema de producción tanto desde el punto de vista productivo como económico, y reuniones para la elaboración y discusión de tecnologías a validar en cada campo.

Para ello está previsto realizar 3 días de campo por año en los diferentes establecimientos de la red para difundir, a nivel del productor en general, los resultados obtenidos y otras investigaciones de INTA y de INIA sobre ovinos.

Las líneas de trabajo propuestas son:

— Producción de lana: Se intenta lograr un mayor afinamiento de la fibra a través de: a) cruzamientos con "razas nuevas": producen un afinamiento rápido de la fibra, se realizaron pocas experiencias en la zona; b) con razas locales el afinamiento es lento, pero más estable vía mediciones objetivas.

— Producción de carne: Se intenta una mejora en los índices de producción, haciendo hincapié tanto en los aspectos nutricionales como reproductivos, realizando un control de la condición corporal en los distintos períodos (Preservicio, Preparto y Postparto) a través de la alimentación en campo natural, con suplementos, en praderas o con bloques "bolsa". Luego de los 30 días del servicio se realizan ecografías para poder identificar gestaciones múltiples.

4) *Plan Operativo Anual: Información Estratégica para el Análisis y Estudio de la Erradicación del Abigeato.* (Ver desarrollo de Ponencia en el Título "Derecho Penal Agrario")

Conclusiones — Desde la adhesión de la Provincia de Corrientes a la Ley Nacional, podemos apreciar importantes logros, y por otra parte teniendo una visión de futuro —ya que la ley está prevista en principio para ser aplicada por 15 años— de continuar las acciones en curso, con la industrialización paulatina del sector, la mayor eficiencia en la utilización de los recursos naturales y tecnológicos y los mayores ingresos monetarios para las unidades de producción, así como la generación de puestos de trabajo y la utilización de la mano de obra en el medio rural; todo ello permitirá en un mediano plazo la conformación de cadenas productivas generadoras de articulación intersectorial y de valor agregado económico.

En la Provincia de Corrientes ha sido invalorable la aplicación de esta ley, pues el stock ovino venía sufriendo grandes disminuciones, ya que en 1969 había una existencia de 2.854.284 cabezas y al momento de la implementación de la ley, el número rondaba el 1.000.000 de cabezas. Una de las principales causas fue la crisis que atravesó el sector como consecuencia de una inédita caída de nuestra paridad cambiaria. La otra causal fue sin dudas el abigeato.

Es por ello que la Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina y sus Programas en Ejecución son una fabulosa herramienta de incremento y mejora de la actividad ovina, tanto en sus aspectos productivos, así como industriales y comerciales.

TEMA III

ASPECTOS TRIBUTARIOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

ASPECTOS TRIBUTARIOS DE LA VENTA DE INMUEBLES RURALES

DIÓGENES D. DROVETTA¹

INTRODUCCIÓN: PLANTEO DE LA CUESTIÓN

El mayor problema que preocupa a los productores agropecuarios es la cuestión tributaria, que se caracteriza por su profusión normativa y por su poca claridad en detrimento de la seguridad jurídica. Como es de público y notorio conocimiento, ello se ha tornado más grave aún a partir del 11 de marzo de 2008, con el dictado de la ya tristemente célebre resolución 125 del Ministerio de Economía y Producción, ratificada por ley del Congreso de la Nación con algunos "retoques" que no han conformedo al sector.

La vigencia de esta ley, paradójicamente va a producir el efecto contrario al que supuestamente buscaba. Muchos pequeños productores van a intentar salir del negocio, tentados por el alto precio de la tierra y desalentados por la falta de política agropecuaria del Gobierno. En efecto, ya son varios los pequeños productores, propietarios de hasta cien hectáreas, que han tomado la decisión de vender su capital para reinvertirlo en departamentos, o bien en activos financieros, produciéndose un lamentable desplazamiento de una actividad productiva a una meramente rentística o especulativa. Esta

¹ Abogado. Productor agropecuario. Especialista en Derecho Tributario de la Universidad Austral. Miembro Instituto Derecho Agrario Colegio de Abogados de Rosario.

última, goza de innumerables exenciones impositivas, a contramano de lo que sucede con la actividad productiva.

Como la Administración Federal de Impuestos conoce muy bien esta situación, ya ha tomado sus recaudos para evitar la tan extendida evasión fiscal. A tal efecto se va nutriendo cada vez más de un mayor número de "alcahuetes", ajenos a la Organización de la Administración Tributaria, pero sin dudas muy útiles para conseguir sus loables fines de aportar fondos al Tesoro de la Nación, redistribuidos en subsidios y compensaciones que jamás benefician a los productores. No es de extrañar entonces el incremento de los llamados agentes de información, quienes son impuestos de obligaciones cada vez más puntillosas, las cuales deben cumplir gratuitamente y con extrema responsabilidad puesto que de lo contrario las sanciones pueden llegar a ser letales. Ello configura un enriquecimiento sin causa del Estado, dado que por prestar dichos servicios los agentes de información no perciben contraprestación alguna, demandándoles un dispendio de gastos y tiempo que les produce un empobrecimiento patrimonial, con el correlativo enriquecimiento del Estado, quien por obra y gracia de estos agentes economiza de hacer lo que debería hacer, a tenor de su indelegable función de cobrar impuestos.

LA VENTA DE INMUEBLES RURALES Y EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

El elemento determinante para definir si el resultado de la venta de un inmueble rural está alcanzado por el impuesto a las ganancias es la naturaleza del sujeto que enajena el campo.

El impuesto a las ganancias alcanza los resultados obtenidos por las ventas de inmuebles realizadas por los sujetos empresa.

Considerando nuestra legislación positiva no tenemos ningún concepto de empresa en general, ni tampoco un tratamiento especial o sistemático referido a ella y menos aún de empresa agraria.

En materia fiscal, la falencia es más grave aún, puesto que la importancia del significado que se asigne a la expresión empresas o explotaciones está vinculada con la circunstancias de su empleo en el apartado 2 del artículo 2 de la ley de impuesto a las ganancias. Ni ésta ni el reglamento explican con qué alcance pretenden aludir a unas o a otras. Esta grosera omisión es harto criticable por cuanto la existencia o ausencia de empresa o explotación no sólo condiciona la categoría de ganancia, y la consiguiente determinación de la ganancia neta, sino que altera sustancialmente su misma definición. Por su parte, la RG 3699/93 incluyó dentro de las explotaciones agropecuarias a la agricultura y a la ganadería, a aquellas que tengan por finalidad el cultivo y obtención de productos de la tierra, la crianza y explotación de ganado y animales de granja, como así también a la fruticultura, horticultura, avicultura y apicultura.

En la jurisprudencia administrativa tributaria es conocida la "célebre" definición de empresa de la ex Dirección de Asuntos Técnicos y Jurídicos de la Dirección General

Impositiva contenida en el dictamen 7, de mayo de 1980, aún "recitada" en los claustros que define a la empresa como: "organización industrial, comercial, financiera, agropecuaria o de cualquier otra 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 en la obtención del beneficio el riesgo propio de la actividad que desarrolla".

Este meticuloso criterio de hace 25 años —preocupado por no dejar caer ningún resquicio de actividad fuera del concepto empresa— adolece de un elemento fundamental. Conforme dicha definición, una banda de cuatreros conformaría una empresa. La referencia a una organización de "cualquier otra índole" parece adecuarse perfectamente a tal actividad delictiva. Si bien se supone, nunca está de más referirse a una actividad lícita, pues la licitud de la actividad es lo que diferencia precisamente a una empresa de una horda de delincuentes. Sin embargo, el Fisco sigue aplicando este concepto que por su laxitud permite categorizar como sujeto empresa a quienes de acuerdo a la realidad económica no lo son.

Por su parte, la ley 24.977 que crea el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) esboza una definición de explotación agropecuaria en su artículo 34, pero sólo a los efectos de dicha ley. Entiende que explotación agropecuaria es la destinada a obtener productos naturales, ya sean: a) Vegetales de cultivo o crecimiento espontáneo, b) animales de cualquier especie, mediante nacimiento, cría, engorde y desarrollo de los mismos y sus producciones.

Esclarecido el concepto de sujeto empresa, corresponde precisar que se entiende por ganancia. Nuestra legislación tributaria aplica el criterio de empresa fuente, o sea la teoría del rédito producto, establecido por el artículo 2° de la Ley de Impuesto a las Ganancias, que dice: "A los efectos de esta ley son ganancias, sin perjuicio de lo dispuesto especialmente en cada categoría y aun cuando no se indiquen en ellas: 1) Los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación".

Es decir que deben cumplirse tres condiciones en forma concurrente para que exista ganancia en el concepto de la ley: que la renta sea periódica o susceptible de serlo; que la fuente no se agote en la generación de la renta; y que además esté habilitada para generarla.

De manera entonces que quedan fuera de la imposición las llamadas ganancias de capital, salvo las utilidades provenientes de bienes muebles amortizables.

Hasta ahí parece claro que la venta de un inmueble rural no se encuentra gravado por el impuesto a las ganancias, ya que al salir del patrimonio del vendedor, se extingue la fuente productora de la renta.

Pero, como decíamos anteriormente, este criterio cambia si se trata de un sujeto empresa. Por ello, el inciso 2 del artículo 2 de la ley del impuesto define como ganancia: "Los rendimientos, rentas, beneficios o enriquecimientos que cumplan o no las condi-

ciones del apartado anterior, obtenidos por los responsables incluidos en el artículo 69 y todos los que deriven de las demás sociedades o de empresas o explotaciones unipersonales, salvo que, no tratándose de los contribuyentes comprendidos en el artículo 69, se desarrollaran actividades indicadas en los incisos f) y g) del artículo 79 y las mismas no complementarían con una explotación comercial, en cuyo caso será de aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior".

La Ley de Impuesto a las Ganancias enumera y clasifica en el art. 69 a quienes considera sujetos empresa, sujetándolas a la tasa del treinta y cinco por ciento (35%):

1. Las sociedades anónimas y las sociedades en comandita por acciones, en la parte que corresponda los socios comanditarios, constituidas en el país.

2. Las sociedades de responsabilidad limitada, las sociedades en comandita simple y la parte correspondiente a los socios comanditados de las sociedades en comandita por acciones, en todos los casos cuando se trate de sociedades constituidas en el país.

3. Las asociaciones civiles y fundaciones constituidas en el país en cuanto no corresponda por esta ley otro tratamiento impositivo. Ello se refiere a las exenciones subjetivas de que gozan estas personas jurídicas.

4. Las sociedades de economía mixta, por la parte de las utilidades no exentas del impuesto.

5. Las entidades y organismos a que se refiere el artículo 1º de la ley 22.016 (empresas del Estado) no comprendidos en los apartados precedentes, en cuanto no corresponda otro tratamiento impositivo en virtud de lo establecido por el artículo 6º de dicha ley.

6. Los fideicomisos constituidos en el país conforme a las disposiciones de la ley 24.441, excepto aquellos en los que el fiduciante posea la calidad de beneficiario. Esta última excepción no es de aplicación en los casos de fideicomisos financieros o cuando el fiduciante-beneficiario sea un sujeto comprendido en el título V (beneficiario del exterior)

7. Los fondos comunes de inversión constituidos en el país, no comprendidos en el primer párrafo del artículo 1º de la ley 24.083 y sus modificaciones.

La misma ley se ocupa de especificar que se adquiere el carácter de sujeto empresa desde la fecha del acta fundacional o de celebración del respectivo contrato, según corresponda.

En honor a su tan igualmente defendida como criticada autonomía, el Derecho Tributario considera sujetos empresa a quienes para el Derecho Civil no son persona. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, cabe aclarar que resulta jurídicamente imposible que un fondo común de inversión sea titular registral de un inmueble rural, por no tener capacidad civil para hacerlo.

Como se puede apreciar el concepto de sujeto empresa para el derecho tributario es radicalmente distinto del concepto de persona jurídica del derecho civil y comercial. Así, una fundación para la ley tributaria es un sujeto empresa, y la venta de un inmueble rural por parte de ésta estará alcanzada por el Impuesto a las ganancias. Este desajuste contrario al sentido común se resuelve con las exenciones dispuestas en el artículo 20

inciso f) que exceptúa de pagar el impuesto a "las ganancias que obtengan las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción, científicas, literarias, artísticas, gremiales y las de cultura física o intelectual, siempre que tales ganancias y el patrimonio social se destinen a los fines de su creación y en ningún caso se distribuyan, directa o indirectamente, entre los socios.

En la última parte del artículo 69, la Ley de Impuesto a las Ganancias "personifica" a un establecimiento agropecuario organizado en forma estable, independizándolo de su titular, cuando se trata de persona física extranjera o una sociedad constituida en el extranjero y gravando su venta con el impuesto a las ganancias.

Pero no debemos pensar que esta situación significa un trato discriminatorio para los extranjeros, ya que si una persona física argentina, titular de una empresa unipersonal, vende un campo, también se encuentra alcanzado por el impuesto a las ganancias.

En este caso, el escribano actuante deberá retener el 3% sobre el valor de la escrituración, según lo dispone el artículo 6º, punto 2 de la Resolución 3026 de AFIP, en concepto de pago a cuenta, ya que la suma total a ingresar en concepto de Impuesto a las Ganancias surgirá de la aplicación del artículo 59 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y su decreto reglamentario. Por ello:

Quando se enajenen inmuebles que no tengan el carácter de bienes de cambio, la ganancia bruta se determinará deduciendo del precio de venta, el costo computable que resulte.

En el caso de Inmuebles adquiridos, se deducirá el costo de adquisición —incluidos los gastos necesarios para efectuar la operación— actualizado desde la fecha de compra hasta la fecha de enajenación.

Si se hubieran efectuado mejoras sobre los bienes enajenados, el valor de las mismas se establecerá actualizando las sumas invertidas desde la fecha de inversión hasta la fecha de finalización de las mejoras, computándose como costo dicho valor, actualizado desde la fecha de finalización hasta la fecha de enajenación. Cuando se trate de mejoras en curso, el costo se establecerá actualizando las inversiones desde la fecha en que se efectuaron hasta la fecha de enajenación del bien.

En los casos en que los bienes enajenados hubieran estado afectados a actividades o inversiones que originen resultados alcanzados por el impuesto, a los montos obtenidos de acuerdo a lo establecido anteriormente se les restará el importe que resulte de aplicar las amortizaciones, por los periodos en que los bienes hubieran estado afectados a dichas actividades.

Como los lectores podrán apreciar, y siendo que en una mayoría de los casos, los campos de los productores agropecuarios son heredados, el costo de adquisición será cero. Ello implica que en caso de querer salir de la actividad agropecuaria el monto a tributar en concepto de impuesto a las ganancias será altísimo. Sin embargo con una adecuada planificación fiscal este impacto fiscal se puede minimizar, y pagar tan sólo

el impuesto a la transferencia de inmuebles, cuya alícuota es del quince por mil (1,5 %) del valor de escrituración.

INMUEBLES ARRENDADOS Y DEJADOS DE EXPLOTAR

Si aquél mismo titular, persona física, de un inmueble rural da en arrendamiento su campo, no pagará impuesto a las ganancias, sino impuesto a la transferencia de inmuebles. Una vez más se observa el dislate de la ley, que castiga al que produce y beneficia a quien obtiene una renta sin trabajar ni arriesgar.

También existe la posibilidad de no pagar ganancias, sino tan solo ITI, en caso que el inmueble rural haya sido dejado de explotar desde dos años anteriores a la fecha de la venta. En tal caso se tributará el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles y no el Impuesto a las Ganancias. Para ello debe haberse realizado la última operación comprendida dentro de la actividad específica de la empresa unipersonal, dos años antes de la fecha de venta. En tal caso los bienes se consideran incorporados al patrimonio individual de único dueño. Así surge del artículo 72 del decreto reglamentario de la Ley de Impuesto a las Ganancias, que dice: *"Cuando las empresas o explotaciones unipersonales, comprendidas en los incisos b), c) y en el último párrafo del artículo 49 de la ley cesen en sus actividades, se entenderá que a los efectos del impuesto continúan existiendo hasta que realicen la totalidad de sus bienes o éstos puedan considerarse definitivamente incorporados al patrimonio individual del único dueño, circunstancia que se entenderá configurada cuando transcurran más de dos (2) años desde la fecha en la que la empresa o explotación realizó la última operación comprendida dentro de su actividad específica"*.

VENTA Y REEMPLAZO

Otra posibilidad de eludir el Impuesto a las Ganancias es mediante la aplicación del artículo 67 y 95 del decreto reglamentario, pero en tal caso ello no supone salir definitivamente de la actividad agropecuaria. Se trata de la opción de venta y reemplazo, por la cual, el contribuyente reinvierte el importe del inmueble utilizado como bien de uso, en otros bienes de uso afectados a la explotación. Podrá optarse por imputar la ganancia de la enajenación al balance impositivo o, en su defecto, afectar la ganancia al costo de nuevo bien, en cuyo caso la amortización deberá practicarse sobre el costo del nuevo bien disminuido en el importe de la ganancia afectada.

Dicha opción es aplicable cuando el bien reemplazado sea un inmueble afectado a la explotación como bien de uso, siempre que tal destino tuviera, como mínimo, una antigüedad de dos (2) años al momento de la enajenación y en la medida en que el importe obtenido en la enajenación se reinvierta en el bien de reemplazo o en otros bienes de uso afectados a la explotación. La opción para afectar el beneficio al costo del nuevo

bien sólo procederá cuando ambas operaciones (venta y reemplazo) se efectúen dentro de término de un (1) año. La opción debe manifestarse dentro del plazo establecido para la presentación de la respectiva declaración jurada correspondiente al ejercicio en que se produzca la venta del bien y de acuerdo con las formalidades que al respecto establezca la AFIP. Cuando se opte por afectar la ganancia obtenida en la venta de un bien al costo de otro bien adquirido con anterioridad, realizándose ambas operaciones —adquisición y venta— en ejercicios fiscales distintos, la amortización en exceso practicada por el bien de reemplazo deberá reintegrarse al balance impositivo en el ejercicio fiscal en que se produzca la venta del bien reemplazado.

Por reemplazo de un inmueble rural afectado a la explotación como bien de uso, se entenderá tanto la adquisición de otro, como la de un terreno y ulterior construcción en él de un edificio o aún la sola construcción efectuada sobre terreno adquirido con anterioridad. Ello es importante porque puede disponerse la venta de una fracción de campo para aplicar esta opción en la construcción de galpones. Queda la duda si puede aplicarse este criterio para la compra de maquinaria agrícola.

Aclara el decreto reglamentario que la construcción de la propiedad que habrá de constituir el bien de reemplazo puede ser anterior o posterior a la fecha de venta del bien reemplazado, siempre que entre esta última fecha y la de iniciación de las obras respectivas no haya transcurrido un plazo superior a un (1) año y en tanto las mismas se concluyan en un período máximo de cuatro (4) años a contar desde su iniciación.

Si ejercida la opción respecto de un determinado bien enajenado, no se adquiriera el bien de reemplazo dentro del plazo establecido por la ley, o no se iniciaran o concluyeran las obras dentro de los plazos fijados en este artículo, la utilidad obtenida por la enajenación de aquél, deberá imputarse al ejercicio en que se produzca el vencimiento de los plazos mencionados.

Asimismo, si se produjera un excedente de utilidad en la venta con relación al costo del bien de reemplazo; o cuando el importe obtenido en la enajenación no fuera reinvertido totalmente en el costo del nuevo bien, la opción se considerará ejercida respecto del importe de tal costo y el excedente de utilidad o la proporción de la misma que, en virtud del importe reinvertido, no resulte afectada, estará sujeto al pago del gravamen en el ejercicio en que, según se trate de adquisición o construcción, se produzca el vencimiento de los plazos referidos.

RÉGIMEN DE INFORMACIÓN DE LA VENTA DE INMUEBLES

La Resolución General 2371/2007 de la AFIP implementó un régimen de información respecto de la negociación, oferta o transferencia a título oneroso de bienes inmuebles, incluyendo también a los rurales, ubicados en el país. Se habilitó un servicio que permite a los contribuyentes y responsables solicitar el Código de oferta para la transferencia de inmuebles (COTI), a través de un teléfono celular, mediante la remisión de

un mensaje de texto "SMS" al número 2347 AFIP. Posteriormente por Resolución General 2439 de AFIP se introdujeron adecuaciones con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los responsables.

En primer lugar, estimo que la AFIP se inmiscuye en cuestiones reservadas por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional al Congreso, cual es la legislación civil. Ello resulta grave, puesto que ya no sólo se legisla por decreto, sino por Resolución General, estableciendo obligaciones fiscales, creando agentes de retención y fijando sanciones que debieron establecerse por ley. Ello constituye otro avance inconstitucional de la AFIP. En efecto, con la burda excusa de la harto prostituida frase de "combatir la evasión fiscal", se obliga a los titulares o condóminos de bienes inmuebles a obtener esta especie de certificado pre-registral fiscal, creando un requisito previo a la celebración de un contrato de compra venta no previsto por la ley civil.

Se impone esta obligación con carácter previo a la ocurrencia de alguno de los siguientes actos, el primero que suceda: negociación, oferta o transferencia de bienes inmuebles o derechos sobre bienes inmuebles a construir, sea cual fuera su forma de instrumentación, cuando el precio consignado en alguno de los actos aludidos o la base imponible fijada a los efectos del pago de los impuestos inmobiliarios del inmueble a vender resulte igual o superior a pesos trescientos mil (\$ 300.000).

Los sujetos obligados deberán ingresar los siguientes datos:

a) Identificación del bien inmueble o derechos sobre bienes inmuebles a construir cualquiera sea su forma de instrumentación a negociar, ofertar o transferir conforme una tabla de Tipos de Bienes Inmuebles. En el caso de inmuebles rurales distingue entre Rurales con vivienda o Rurales sin vivienda.

b) Ubicación del bien inmueble, consignando si se trata de zona urbana (incluye suburbana) o rural (incluye subrural).

c) Precio fijado o estimado para la negociación, oferta o transferencia, indicando el tipo de moneda.

d) Identificación de los condóminos, indicando CUIT, CUIL o CDI y el porcentaje de titularidad atribuible a cada uno de ellos. Tratándose de partes indivisas sobre bienes inmuebles, debe indicarse el porcentaje a negociar, ofertar o transferir.

e) CUIT de la o las inmobiliarias intervinientes en la operación.

f) Superficie total en metros cuadrados o hectáreas del bien inmueble a negociar, ofertar o transferir. De corresponder, se individualizará la superficie del terreno, superficie cubierta y superficie semicubierta.

g) Año de construcción del bien inmueble, de corresponder.

h) Importe correspondiente a la valuación fiscal del bien inmueble, fijada a efectos de la determinación de los impuestos inmobiliarios o tributos similares.

i) Datos de identificación del bien inmueble: nomenclatura catastral o número de partida inmobiliaria.

La Resolución faculta a la AFIP a verificar la razonabilidad de los montos para los

actos informados por los responsables para la obtención del "COTI", pudiendo utilizar valores de referencia. De detectarse inconsistencias podrá requerirse a los responsables que justifiquen la valuación informada por dichos bienes inmuebles. Ello sin perjuicio de la aplicación de la presunción contenida en el inciso b) del artículo 18 de la Ley N° 11.683, referida a la estimación de oficio cuando los precios de inmuebles que figuren en las escrituras sean notoriamente inferiores a los vigentes en plaza, y ello no sea explicado satisfactoriamente por los interesados, por las condiciones de pago, por las características peculiares del inmueble o por otras circunstancias. En tal caso, la AFIP podrá impugnar dichos precios y fijar de oficio un precio razonable de mercado.

Los escribanos, previo a la celebración de la escritura traslativa de dominio de un bien inmueble, cuyo monto sea igual o superior a \$ 300.000, deberán verificar la autenticidad y vigencia de la constancia del "Código de oferta de transferencia de inmuebles" y una vez efectuada la Escritura, deben dejar constancia en el Protocolo de la identificación del COTI.

Cuando en los actos detallados intervenga una "inmobiliaria" registrada como tal, deberá ingresar —dentro de los treinta (30) días corridos contados desde la fecha de la transacción— al servicio "Registro de operaciones inmobiliarias", opción "Régimen Informativo", consignando la identificación del (COTI) proporcionada por el 'titular o condómino de bienes inmuebles', a efectos de:

a) Confirmar su participación en los actos de negociación, oferta o transferencia del bien inmueble e informar los datos referidos. Concluida la transacción, se habilitará la opción de impresión de la constancia del "Código de oferta de transferencia de inmuebles" (COTI).

b) Rechazar su designación como intermediario en los actos mencionados en el inciso a) precedente.

En los casos que intervengan inmobiliarias y los titulares o condóminos de bienes inmuebles no hubieran cumplido con la obligación de obtener el COTI, las inmobiliarias deberán informar tal circunstancia en el servicio Registro de operaciones inmobiliarias, con carácter previo a la negociación u oferta de dichos bienes o derechos, suministrando los datos relativos a la identificación del inmueble, la identificación del titular o condóminos del bien inmueble, fecha y número del documento o comprobante de autorización u orden de venta, contrato de intermediación, mandato, comisión, corretaje inmobiliario o cualquier otra denominación que cumpla la misma finalidad y la identificación del sujeto que realiza la autorización. Ello parece un poco más razonable a tenor de las jugosas comisiones percibidas por los intermediarios, que en su gran mayoría se perciben marginalmente.

El suministro de la precitada información por parte de la inmobiliaria no constituye una solicitud del (COTI); en consecuencia no releva a los titulares o condóminos de la obligación dispuesta en el artículo 3 de la resolución general.

Las inmobiliarias que hayan confirmado su intervención en actos de negociación,

oferta o transferencia de bienes inmuebles, cualquiera sea su forma de instrumentación podrán, en su caso, informar la participación de otras inmobiliarias en tales actos, las que asumirán, a los efectos del presente régimen, el carácter de inmobiliarias asociadas.

Cabe aclarar que el COTI tiene una vigencia de veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha de otorgamiento. Transcurrido dicho plazo, el sistema dará de baja automáticamente el referido código impidiendo su utilización.

CONCLUSIÓN

Como el lector podrá apreciar, cada vez resulta más difícil eludir el accionar de la AFIP, que se extiende a todas las actividades económicas. Sólo con una adecuada planificación tributaria y con un correcto asesoramiento legal y contable, es posible aún encontrar "huecos" en este sistema discontinuo de hechos imponibles que constituye el cada vez más complejo mundo del Derecho Tributario.

EL IMPUESTO INMOBILIARIO RURAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. CUESTIONES A TENER EN CUENTA ANTE SU POSIBLE REFORMA

ANA CLARA MORESCO¹

Con motivo de un posible cambio en el sistema tributario provincial santafesino, específicamente en lo que refiere al Impuesto Inmobiliario Rural, creemos oportuno incorporar en el debate ciertos elementos que consideramos necesarios para acercarnos un régimen tributario más justo y equitativo. Esta declaración implica a nuestro juicio dos cuestiones: que sean positivamente los que más tienen los que más tributen y que el impuesto se convierta en una herramienta eficaz para desalentar el proceso de concentración de tierras.

Desde el Gobierno provincial, se señaló recientemente, en diversos medios periodísticos locales, como "irrisorio" lo que los contribuyentes santafesinos están pagando en concepto de Impuesto Inmobiliario Rural, tomando como parámetro comparativo el valor de cada hectárea y la productividad de la tierra. De esta manera, se anunció como inaplazable una actualización del arancel de dicho impuesto.

Ahora cabe preguntarnos: ¿cómo se llevará a cabo dicha actualización? ¿Se hará únicamente elevando las valuaciones inmobiliarias y/o alícuotas, o habrá una verdadera

¹ Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario, Colegio de Abogados de Rosario. Colaboradora FAA. Adscripta Cátedra de Derecho Agrario UNR.

revisión del sistema impositivo? ¿Se apuntará a lograr la tan mentada progresividad o se respetará la actual estructura del tributo?

Las valuaciones inmobiliarias y las alícuotas del Impuesto Inmobiliario Rural permanecen congeladas desde hace algún tiempo. Sin embargo —como es de público conocimiento— la carga impositiva que afecta al sector rural ha ido en incesante aumento. Dicho esto consideramos que, de tocarse este tributo, debe ser para lograr una mayor equidad en la aplicación del mismo y no para contribuir a agregar una mayor presión fiscal sobre el sector agropecuario, especialmente en lo que refiere a pequeños y medianos propietarios de tierras.

Que los sujetos de derecho que más riqueza tienen sean en efecto los que más tributen al Estado, es una premisa que consideramos básica en todo orden impositivo. Partiendo de esta idea núcleo, este trabajo pretende ser un aporte para obtener el citado objetivo.

Analizando brevemente la actual estructura del Impuesto Inmobiliario Rural en la Provincia de Santa Fe, debemos subrayar que se trata de un tributo de carácter "real. Esto así se da porque se aplica sobre el valor de la tierra, sin que se tengan en consideración las condiciones personales de los contribuyentes.

En nuestro país, cada una de las provincias está encargada de regular todos los aspectos relativos a este Impuesto. En lo que respecta a la Provincia de Santa Fe, sus disposiciones se encuentran establecidas en el Código Fiscal (artículos 105 a 121 inclusive) y en la Ley Impositiva Anual (artículos 2 a 5 inclusive).

Por aplicación de las mismas, los dos elementos que se deben tener en cuenta para la determinación del tributo son dos: la valuación fiscal de la tierra y las alícuotas. Es por eso que los gobiernos provinciales, "a la hora de aumentar dicho tributo, escogen entre subir la valuación de los inmuebles o las alícuotas, optando por el elemento que genere un menor impacto psicológico en los contribuyentes".

Convenimos en que, de retocarse en una futura reforma el Impuesto Inmobiliario Rural, el gobierno provincial no se limite a actualizar los aranceles mediante una simple suba de las valuaciones fiscales y/o alícuotas, sino que la mayor recaudación al fisco provenga, en primer lugar, de la corrección de imperfecciones que se registran actualmente en la aplicación del tributo.

De corregirse estas imperfecciones, el Gobierno santafesino vería abultar sus arcas públicas sin recurrir al resistido recurso de un aumento de impuestos. En estos días, un hecho de tales características sólo contribuiría a sumar malestar a un sector que viene siendo fuertemente castigado, en particular en lo que respecta a pequeños y medianos propietarios de tierras.

Conjuntamente con una verdadera reestructuración del Impuesto Inmobiliario Rural, se debería trabajar sobre la llamada tasa por hectárea, de dudosa constitucionalidad, para así poder lograr una mayor equidad en la aplicación de los tributos provinciales. Esta tasa es liquidada por los Municipios y Comunas también en razón de la titularidad del dominio de los inmuebles rurales.

Por ley, la tasa por hectárea debería afectarse al cuidado de los caminos rurales, mas en la práctica funciona como un verdadero Impuesto destinado a satisfacer las necesidades generales de los Municipios y Comunas, generándose entre ambos tributos (Impuesto Inmobiliario Rural y Tasa por Hectárea) una doble imposición.

Entonces, si bien es cierto que las valuaciones fiscales y/o alícuotas correspondientes al Impuesto Inmobiliario Rural vienen congeladas desde hace algún tiempo, también lo es que la tasa por hectárea ha sufrido incesantes aumentos.

En nuestra provincia la tasa por hectárea se fija en función de litros de gasoil y, como es de público conocimiento, el precio de este combustible ha trepado en forma considerable en los últimos años.

Una completa y profunda reforma en el tema de estudio exige revisar además la relación estrecha existente entre este Impuesto y la Tasa por hectárea para no seguir aumentando, sobre un mismo sector, la carga impositiva.

Otro de los escollos que impiden alcanzar la equidad en la aplicación de este Impuesto, es justamente un acentuado fenómeno de "ficticia subdivisión catastral" que se ha registrado en nuestra provincia, acrecentándose en las últimas décadas, con una clara intención de eludir el pago del Impuesto.

Este fenómeno de práctica tan corriente en la pampa húmeda constituye, sin lugar a dudas, un aspecto que debería ser corregido a la hora de pensar modificaciones.

Es necesario resaltar que cuando se subdivide una propiedad fundiaria en diversas partidas, el propietario paga menos gravamen, ya que la suma de impuestos tributados por cada una de ellas es menor al monto que debería pagarse por una propiedad única de igual superficie. De esta forma, un impuesto progresivo se torna en la práctica de carácter regresivo.

Siguiendo los conceptos esgrimidos por Arceo y Basualdo, referidos a la Provincia de Buenos Aires, pero que podrían perfectamente extenderse analógicamente a nuestra Provincia de Santa Fe, el Impuesto Inmobiliario Rural encierra en la actualidad una "progresividad real", donde las alícuotas son muy bajas en los primeros estratos y se acentúan en los estratos de mayor valuación fiscal. Las propiedades de mayor valuación (en general las más extensas) pagan proporcionalmente más que las de menor valuación (en general menos extensas).

En la Provincia de Santa Fe, la Ley Impositiva Anual establece a los efectos de la liquidación y pago del Impuesto Inmobiliario Rural, una alícuota que va en aumento a medida que van subiendo las valuaciones fiscales de las tierras. Así el artículo 2 establece el siguiente cuadro:

Monto Imponible (80% Valuación Fiscal)		
	Cuota Fija	Alícuota
Hasta 7.547	40,00	
de 7.548 hasta 10.000	40,00	6,49% o s/exc. de 7.548
de 10.001 hasta 30.000	55,92	7,10% o s/exc. de 10.001
de 30.001 hasta 50.000	197,96	7,84% o s/exc. de 30.001
de 50.001 hasta 70.000	354,70	9,06% o s/exc. de 50.001
de 70.001 hasta 90.000	535,92	10,41% o s/exc. de 70.001
de 90.001 hasta 130.000	744,09	12,12% o s/exc. de 90.001
de 130.001 hasta 190.000	1.228,99	14,33% o s/exc. de 130.001
de 190.001 hasta 380.000	2.088,59	16,90% o s/exc. de 190.001
de 380.001 hasta 850.000	5.299,23	19,96% o s/exc. de 380.001
más de 850.000	14.680,12	23,51% o s/exc. de 850.001

Sin embargo, la progresividad real del tributo plasmada en la norma queda desdibujada producto del ficticio proceso de subdivisión predial. Este fenómeno en nada afecta al proceso de concentración de tierras, ya que muchas veces las parcelas en que se subdividen las grandes propiedades siguen perteneciendo directa o indirectamente a los propietarios originales, burlándose de este modo la letra de la Ley.

Sobre este particular, el artículo 108 primer párrafo del Código Fiscal de Santa Fe dispone: "En los casos de subdivisión de los inmuebles las alícuotas básicas y adicionales que determine la Ley Impositiva Anual, se aplicarán sobre su valor total, en tanto no se exteriorice el fraccionamiento por transmisión de dominio, ya fuera por escritura pública o boleto de compraventa inscripto en el registro general". A lo que el tercer párrafo agrega: "Los bienes indivisos se considerarán como pertenecientes a un mismo propietario con respecto a la liquidación del Impuesto y del cálculo de los índices".

La realidad que se genera a partir de una división ficticia de un inmueble rural tiene una incidencia directa en la recaudación impositiva, y las administraciones provinciales, como expresáramos más arriba en este trabajo, antes de plantear una reforma del Impuesto, deberían corregir los efectos no deseados provenientes de su aplicación. Esto implica, entre otras cosas, descartar una suba lisa y llana de las valuaciones fiscales y/o alícuotas, sin antes intentar revertir el evasivo mecanismo de la ficticia subdivisión predial.

Si desde el Estado provincial se buscara una recomposición de todas las partidas inmobiliarias que correspondan a un mismo propietario, y que hayan sido subdivididas al sólo efecto de evadir las cargas tributarias, la mayor presión fiscal recaería inevitablemente sobre los grandes terratenientes que evitan el pago del Impuesto mediante la subdivisión de partidas.

Pensar en un modelo impositivo diferente en lo que refiere a la propiedad de la tierra supone en todos los casos una fuerte voluntad política que esté dispuesta a no caer en los simplismos basados sólo en las meras subas de Impuestos. Existen otros caminos más justos para engrosar las arcas del Estado, como lo es ejercer una mayor presión fiscal sobre los que más tienen.

Lograr este objetivo no es tarea fácil. Sin embargo, si revisamos en nuestra propia legislación provincial (y en legislaciones de otras provincias argentinas), podremos observar algunos antecedentes de importancia que intentaron, con distintos grados de éxito, revertir el injusto proceso de concentración predial mediante la aplicación de impuestos progresivos.

Así en la Provincia de Santa Fe, merece especial atención la Constitución Provincial de 1921, que en su artículo 31 receptaba el Impuesto al Latifundio. La Ley provincial 2454 reglamentó dicho artículo 31, dividiendo a la Provincia de Santa Fe en dos zonas. La Zona A que comprendía a los Departamentos del Sur y la Zona B, a los Departamentos del Norte. El Impuesto al Latifundio se pagaba como un adicional al impuesto inmobiliario (llamado por aquel entonces de Contribución Directa) y liquidado sobre su valor. La alícuota variaba del 5% al 15%, pero en los Departamentos del Sur se empezaba a pagar a partir de las 3.000 hectáreas, mientras que en los Departamentos del Norte a partir de las 5.000.

Otro antecedente valiosísimo en el tema que estamos abordando, lo constituye la Ley 4834 del año 1942 de la Provincia de Buenos Aires, que creaba un adicional progresivo al impuesto inmobiliario aplicable a todo inmueble o conjunto de inmuebles de 10.000 hectáreas o de superficie excedente, propiedad de una misma persona, unificándose a los fines impositivos todos los inmuebles rurales de un mismo propietario, ya sea que los tuviera a título personal o a través de una persona jurídica. Esto es lo que comúnmente se conoce como progresividad personal.

Nuestra vecina Provincia de Córdoba tampoco es ajena al impuesto progresivo a la propiedad de la tierra. La Ley 3787 de 1938 creaba un impuesto progresivo y personal que gravaba la propiedad rural con una alícuota que ascendía desde el 5 0/00 hasta el 20 0/00 según el monto de la valuación fiscal, de acuerdo con el valor total de todos los inmuebles rurales que un mismo propietario poseía en la Provincia, sin tener en cuenta la superficie de los mismos.

También se hallan antecedentes de características similares en la provincia de Entre Ríos y otras provincias argentinas.

Si bien es cierto que la realidad social se ha modificado sustancialmente desde la redacción de aquellas leyes a la actualidad, no siendo posible ni conveniente copiarlas tal como fueron concebidas, también lo es el hecho de que el espíritu de las mismas fue plausible, intentado modificar un régimen tributario que trataba como iguales a propietarios rurales que en realidad no lo eran. Este fenómeno de desigualdad sigue aconteciendo en nuestros días y es sobre este eje en que debe girar la futura reforma del Impuesto Inmobiliario Rural.

Sabemos que la concentración de hectáreas en pocas manos es un fenómeno complejo, y la regresividad registrada en la aplicación tributo (a partir de la practica evasiva de ficticias subdivisiones prediales) constituye uno de los tantos factores que favorecen su existencia.

Es necesario un cambio de dirección en las políticas públicas si se quiere revertir el proceso de concentración en sus múltiples facetas. Un primer paso para el cambio sería la aplicación de un Impuesto Inmobiliario Rural que sirva para que los grandes propietarios de tierras efectivamente paguen más, en proporción, que los pequeños y medianos propietarios.

La forma de alcanzar ese objetivo puede ser variada. En el plano impositivo se podría pensar que una reforma al Impuesto Inmobiliario Rural debería contener a los fines fiscales, además de una fuerte progresividad, la obligación de unificar todos los inmuebles diseminados en la provincia que pertenezcan a un mismo titular registral (progresividad personal).

Es decir que las tierras divididas en varias parcelas pertenecientes a un mismo titular de dominio tributarían como una unidad a los fines fiscales. Esto sin lugar a dudas contribuiría a lograr más equidad en la aplicación del Impuesto, ya que las partidas serían gravadas teniendo en cuenta quiénes son efectivamente los titulares registrales de los predios.

Este concepto debe necesariamente integrarse con un sistema que contemple y reconozca como una unidad a los fines tributarios las nuevas formas de propiedad (tal es el caso de ciertas sociedades y condominios), para evitar las subdivisiones ficticias entre los integrantes de un mismo núcleo familiar. De esta manera se captan a los fines fiscales tres formas de propiedad: la persona física, la persona jurídica y el condominio.

Otra de las alternativas que deberían ser barajadas por el Gobierno Provincial a la hora de diseñar una nueva política tributaria, es la creación de un Registro Provincial de Pequeños y Medianos Productores. Este Registro podría convertirse en un insumo indispensable para una posterior aplicación de políticas diferenciales para el sector agropecuario, no sin antes definir, con la participación de todos los sectores involucrados, qué se entiende por Pequeño y Mediano Productor.

Como conclusión nos gustaría remarcar que, cómo expresáramos al inicio de este trabajo, hoy por hoy no es posible desconocer el valor que ha adquirido la hectárea, en especial en el centro sur de la Provincia, ni tampoco la productividad de la tierra. Sin embargo, también debemos denunciar que no existe peor desigualdad en el plano tributario que tratar como iguales a los que no lo son. Para atender esta demanda, toda modificación al Impuesto Inmobiliario Rural debería apoyarse sobre ciertos ejes que fueron con brevedad detallados a lo largo de este trabajo.

Sin pretender circunscribir el debate a los puntos tratados, aspiramos humildemente a que estas páginas puedan ser útiles para nuestros legisladores provinciales a la hora de pensar una reforma al Impuesto Inmobiliario Rural, que por cierto resulta necesaria.

TEMA IV

BIOTECNOLOGÍA Y DERECHO
AGRARIO

BIOCOMBUSTIBLES

CARLOS A. GONZÁLEZ¹

1. EL PROBLEMA DEL PETRÓLEO

La dependencia mundial del petróleo y en especial del petróleo de Medio Oriente, en donde se encuentran las reservas mundiales más importantes, y las situaciones políticas, económicas y sociales que persisten en la zona, son la causa y la consecuencia de la inestabilidad económica que afecta al mundo entero y la búsqueda de soluciones, entre las que se puede enumerar a los biocombustibles, trajo nuevas complicaciones en la economía mundial, igualmente graves y complicadas, con efectos impensados, particularmente en los países en vías de desarrollo.

"El poder del petróleo significa la habilidad de incrementar o disminuir unilateralmente la oferta de petróleo de modo que los precios suban o bajen...

La política de Oriente Medio afecta directamente a Estados Unidos y al resto del mundo... Occidente es víctima de su propia trampa en Medio Oriente. Al apoyar regímenes corruptos y dictatoriales, a cambio de ventajas económica y estratégicas inmediatas. Occidente a impedido que los cambios necesarios estabilizaran a los países en cuestión por medio de gobiernos representativos.

Los intereses petroleros occidentales y la estabilidad económica padecen de

¹ Cátedra Derecho Agrario y Minero, Carrera de Abogacía, Depto. de Ciencias Jurídicas y Económicas de la UN de La Rioja.

fragilidad al depender de sistemas políticos moribundos y sociedades paralizadas. Los Estados Unidos han suministrado apoyo militar, político y a veces económico a cambio de obtener o mantener el acceso al petróleo. En ocasiones, también apoyados por sus aliados, han desestabilizado activamente los gobiernos de Oriente Medio".²

Todo ello, debido a la necesidad de los países del primer mundo del petróleo y el miedo o pánico ante un posible desabastecimiento de hidrocarburos, lo que hace que sea válida o justificable cualquier tipo de medida a nivel mundial. Europa y Estados Unidos quieren estar preparados ante la eventualidad de una crisis de desabastecimiento, o como ocurre en estos tiempos, por una exorbitante suba en el precio. Con todas las consecuencias que ello trae aparejado a la economía mundial.

El precio del crudo de referencia tipo West Texas Intermediate (W.T.I.), se ha encarecido un 800% en términos nominales entre marzo de 1999 y mayo de 2008, según el Economista Marcelo Honesto, y si se lleva esa serie a términos reales usando el índice de precios al consumidor de Estados Unidos, el incremento supera el 560%. En junio del corriente año el valor llegó a los US\$ 150 el barril y con pronósticos de picos de hasta US\$ 200 por barril. Lo mismo se puede notar respecto del gas, que en igual período modificó su precio real entre un 250% y un 350% según el mercado, ello en alguna medida debido a la necesidad de sustitución de la matriz energética, por lo que, también se da el mismo fenómeno con el carbón mineral, que ha mostrado precios reales incrementados hasta un 250%.

Hace pocos meses se podía apreciar en la prensa mundial, como un tema central el conflicto entre Estados Unidos y la OTAN con Rusia por la posible instalación en alguno de los países de Europa del Este de un Escudo Antimisilístico de parte de los primeros y las pruebas realizadas por Rusia con misiles intercontinentales. Estos hechos, tienen entre sus causas, aunque no es la única, la pelea por el petróleo. Estados Unidos está haciendo, del mismo modo que lo hizo antes en Medio Oriente, una penetración política y económica en los países que integraban la URSS (Azerbaiyán, Kazajstán, etc.) en los cuales existen grandes reservorios de hidrocarburos a los que, mediante inversiones de capitales estadounidenses, quiere manejar, pero son zonas que integraban las reservas de Rusia y que no se resigna a perder. Pero Rusia tiene un arma más poderosa que los misiles, ya que es el principal proveedor de hidrocarburos a Europa, particularmente de gas.

Los porcentajes de producción de Europa son ínfimos, y un conflicto con Rusia que lleve a cortar el suministro a los países europeos, significaría una crisis muy grave para esos Estados.

Según lo ha expresado Georges Corm³, "la administración estadounidense, am-

² OYSTEIN, Noreng, *El Poder del Petróleo, La Política y el mercado del crudo*. Editorial El Ateneo, Bs. As., 2003, p. 12.

³ Ex ministro Libanés de Finanzas. Autor de *Proche-Orient, 1956-2006*, Gallimard,

pliamente imitada por los gobiernos europeos, centra su visión de una solución global a los conflictos de medio oriente en tres elementos principales: La erradicación de Hamas de Gaza y de Cisjordania, así como de Hezbollah del Líbano, al menos de sus ramas militares; la subordinación de los regímenes de Irán y Siria, a los que considera opuestos a su política de estabilización de la región y la generalización de la democracia y del Estado de Derecho en las sociedades árabes de la región, con el apoyo de Estados Unidos y de Europa...”, con lo que se aseguran el control de esas democracias y, como consecuencia, el abastecimiento de crudo en la medida de sus necesidades.

A esto hay que agregar las nuevas situaciones que se deben analizar en razón de los efectos que a nivel mundial producen economías emergentes como China, India, Brasil y otras, con grandes consumos de hidrocarburos, pero también con amplias posibilidades a su favor, en razón de contar con importantes yacimientos y capitales de inversión. El 4 de diciembre de 2006, Petrochina —filial de la China Nacional Petroleum Corporation, Sociedad del Estado— se convirtió en la primera empresa petrolera china que cotiza en Hong Kong y Wall Street, y superó a Shell, convirtiéndose en la sexta compañía en capitalización bursátil mundial. Téngase en cuenta que la corporación mencionada junto con la China Petroleum & Chemical Corporation y la China Nacional Off Shore Oil Company están ahora presente en cuarenta países⁴.

Téngase en cuenta que, luego de los últimos descubrimientos efectuados por Petrobrás en la cuenca marítima brasilera, se le puede considerar la mayor reserva mundial de petróleo después de Arabia Saudita. También deben ser motivo de atención los cambios políticos que se están sucediendo, como es el caso, a nivel continental, de Bolivia y Venezuela, que han nacionalizado el petróleo, afectando directamente los intereses de las grandes corporaciones mundiales, generando cierto grado de incertidumbre respecto del desarrollo de la actividad extractiva en esas zonas. Como lo consigna Marcelo Honesto, Economista Investigador del Banco Credicoop⁵, un elemento relevante de naturaleza geopolítica es la concentración de la producción petrolera en países que limitan el acceso a las empresas transnacionales, y en países como Arabia Saudita, Rusia, Irán y México que en mayor o menor medida, mantienen restricciones a la participación extranjera en la extracción de petróleo, lo que también plantea serias incógnitas para los países desarrollados.

Colección Folio, Pariz, 2006, Traducción de Carlos A. Zito, *Le Monde Diplomatique*, Diciembre 2006.

⁴ SERENI, Jean-Pierre, *Rusia Venezuela y China. Los Estados y el arma petrolera*, *Le Monde Diplomatique*, marzo 2007.

⁵ HONESTO, Marcelo, *Dilemas energéticos: Se agotan las reservas nacionales*, *Le Monde Dipio- matique*, Julio 2008.

2. EL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Todo este panorama complicado que se presenta a nivel global por el petróleo tiene como contrapartida o contracara otra problemática, también mundial, igual o más importante que aquél, y es el famoso cambio climático en el planeta, que viene aumentando su temperatura como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, fruto de la abundante o excesiva utilización de hidrocarburos⁶.

Según el informe que Nicholas Stern elaboró por encargo del gobierno británico⁷ *"las pruebas científicas son hoy día incuestionables: el cambio climático constituye una seria amenaza mundial, que exige urgentemente una respuesta asimismo mundial... El cambio climático incidirá sobre los elementos básicos de la vida humana en distintas partes del mundo: acceso a suministros de agua, producción de alimentos, salud y medio ambiente. A medida que se va produciendo el calentamiento del planeta, cientos de millones de personas podrían padecer hambre, escasez de agua e inundaciones costeras..."* De no adoptarse medidas para reducir las emisiones y producir cambios energéticos profundos, la concentración atmosférica de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) podría alcanzar el doble; y el incremento de la temperatura llevaría a la necesidad de importantes cambios en la geografía humana, tanto en su lugar de asentamiento como en los hábitos alimenticios, de habitación, de trabajo, etc.

En este contexto se hace necesario un desarrollo de tecnologías limpias y el uso de las energías renovables y bajas en carbono, donde surge como una importante alternativa el uso de los agrocombustibles o biocombustibles y toda otra forma de captura y almacenamiento de carbono y la generación de sumideros cada vez más importantes. Se prevé que para el año 2050 los combustibles fósiles representarán el 50% del consumo energético mundial, siempre y cuando se logren los desarrollos tecnológicos mencionados.

Esto en definitiva, es una nueva cuestión económica mundial, ya que se deben asumir los costos de adaptación a un nuevo escenario mundial, donde la premisa fundamental es el ineludible cambio climático, que no reconoce fronteras, culturas ni escalas de desarrollo. La relación entre economía y cambio climático es muy profunda⁸. El cambio climático es el mayor fracaso del mercado en el mundo y genera un altísimo costo para evitarlo y según algunos economistas, ante la necesidad de un cambio en la matriz energética mundial, la producción de biocombustibles como el etanol a partir del maíz o la caña de azúcar y en el futuro a partir de la celulosa y el biodiesel en base a la soja, colza, o jatropha, se presentan como la solución inmediata al problema energético y de las emisiones. Es muy importante en este tema analizar las estrategias diseñadas para

⁶ GONZÁLEZ, Carlos Alberto, *Cambio climático. Futuras soluciones o nuevas incertidumbres*, Revista Tendencias, Universidad Blas Pascal Córdoba, Argentina, N° 2, año 2007, p. 3.

⁷ STERN, Nicholas, Stern Review: *La Economía del cambio climático*. Tendencias, Revista de la Universidad Blas Pascal, N° 2 año 200, p. 79

⁸ Foro del Consejo de ciencias Económicas de Córdoba: *Economía y Cambio Climático*". Córdoba, 2 de agosto de 2007.

hacer frente a las consecuencias del calentamiento climático, pero no es el tema de este trabajo, solo mencionaré que en 1988 a petición del Grupo de los Siete (G7) que integran los siete países más desarrollados se crea el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre

Cambio climático. En el 1992 fue ratificado el Convenio Marco de la ONU sobre Cambio Climático (CCNUCC), por el que se adoptó como objetivo estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, pero sin indicar metas en cifras ni recursos⁹, lo que se discutió en el marco del Protocolo Adicional de Kyoto, y se necesitaron más o menos cuatro años para lograr el 10 de Diciembre de 2001 los acuerdos de Marrakech, considerado la traducción jurídica del Protocolo de Kyoto.

3. EL PROBLEMA ALIMENTARIO

Antes de continuar con el desarrollo de este tema, que se refiere a los biocombustibles, es importante incorporar en este análisis una cuestión, también mundial, y que es de gran importancia, que es la cuestión alimentaria mundial. Según las Naciones Unidas, al mes de noviembre de 2007, existían 854 millones de personas en el mundo que no se alimentan lo suficiente, o dicho de otro modo, que sufren de hambre. De este total, 9 millones viven en países industrializados. Ya existen revueltas sociales causadas por la suba de precios de los alimentos o por la escasez de los mismos en países como México, Senegal, Marruecos, Mauritania, Mali Camerún, Burkina Faso, Nigeria, Costa de Marfil y otros. El Periodista de Radio France Internacional Dominique Baillard menciona que existen manifestaciones contra el alza del precio del pan en Dakar (Senegal), 25 millones en países en transición o economías emergentes y 820 millones en países en desarrollo o en vías de desarrollo.

Según el International Food Policy Research Institute -Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) - de Washington, se estima que el precio de los alimentos básicos aumentará entre un 20 y un 33% en 2010 y entre un 26 y un 135% en 2020. Con cada aumento del 1% en el precio de los alimentos, 16 millones de personas caen en la inseguridad alimentaria.

Si la tendencia actual continúa, 1200 millones de habitantes podrían sufrir hambre de manera crónica para el 2025, según lo sostiene Eric Holts-Giménez, Director General de Food First Institute for Food and Development Policy, Oakland Estados Unidos, en un trabajo traducido por Mariana Saúl¹⁰.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 37 países están amenazados por la crisis alimentaria¹¹. Otro ejemplo se dio en

⁹ Aurélien BERNIER, *Cuando contaminar se convierte en un derecho. ¿Hay que quemar el Protocolo de Kyoto?*

¹⁰ Eric HOLTZ-GIMÉNEZ, *Cinco mitos sobre agrocombustibles*.

¹¹ Ya existen revueltas sociales causadas por la suba de precios de los alimentos o por

México en febrero de 2007, ya que este país importa el 30% de su maíz de Estados Unidos y la creciente demanda en ese país, para la también creciente demanda de etanol, elevó considerablemente el precio del cereal, que en esa fecha llegó a su precio más alto de los últimos diez años¹², lo que trajo consecuencias sociales impensadas, ya que afectó el precio de la tortilla, un alimento básico de una importante fracción de la sociedad mexicana, debiendo intervenir el gobierno con medidas urgentes para limitar el aumento del precio del producto.

Según un documento publicado para el día mundial de la alimentación (16 de octubre de 2007) de Jacques Diouf, Director General de la FAO, el derecho a la alimentación fue reconocido en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero quedó solamente como una declaración y recién en 1966, cuando la Asamblea de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigencia en 1976 y que fue ratificado por 156 países, por medio del cual los Estados reconocen el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. Se comprometieron en este Pacto los estados a tomar medidas individualmente y de manera coordinada a nivel internacional para garantizar el pleno ejercicio de este derecho a los habitantes y asegurar un reparto justo de los recursos alimentarios mundiales. Pero en la realidad poco o nada se hizo en ese sentido y siguieron y siguen grandes grupos humanos sufriendo por la escasez de alimentos. En 1996 tuvo lugar en Roma, sede de la Food and Agricultural Organization (FAO), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación con la presencia de 185 países, donde se diseñó un plan de acción para lograr la efectiva vigencia del derecho a los alimentos y en 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suministró en su Observación General 12 una Interpretación oficial del Derecho a la Alimentación. En la Cumbre Mundial de Junio de 2002 recién se adoptan las medidas ya recomendadas por el Comité, obligándose los estados, según el texto aprobado por unanimidad, a garantizar el estado de reconocimiento del derecho, que solo tiene consagración constitucional en unos 20 países del mundo, pasando al estado de aplicación efectiva. En este año, en el mes de junio en Roma, la FAO sigue tratando de establecer medidas que efectivamente solucionen el problema de la falta o escasez de alimentos en muchas partes del mundo. Según lo define Jacques Diouf¹³, *"por derecho a la alimentación se entiende el derecho de todo ser humano a tener acceso regular a una alimentación suficiente, adecuada en el plano nutricional y culturalmente aceptable, para desarrollar una vida sana y activa. Se trata del derecho de cada uno a alimentarse dignamente en lugar de ser alimentado"*.

la escasez de los mismos en países como México, Senegal, Marruecos, Mauritania, Mali, Camerún, Burkina Faso, Nigeria, Costa de Marfil y otros. El Periodista de Radio France Internacional Dominique Baillard menciona que existen manifestaciones contra el alza del precio del pan en Dakar (Senegal).

¹² Eric HOLTZ-GIMÉNEZ, obra citada.

¹³ Jacques DIOUF, *Luchar contra el hambre*, noviembre 2007, traducción de C.A. Zito.

Cabe preguntarse ahora, respecto de este derecho humano fundamental, que tanto reconocimiento tiene en los papeles, que durante años no ha sido respetado en el mundo, como se le afectará en este nuevo contexto económico y social que se da a nivel mundial, donde los productos alimenticios se destinan a la fabricación de combustibles.

5. EL PROBLEMA DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

Frente a este contexto mundial, tan complicado, cabe preguntarse:

— ¿Los biocombustibles, son un paliativo o una vía de solución al problema del petróleo? ¿Son una alternativa frente a los recursos hidrocarbúricos, cuya disponibilidad es limitada, si se tienen en cuenta las reservas hoy determinadas? ¿Son solo una salida frente al problema económico que genera el precio del petróleo?

— ¿Los biocombustibles están pensados como una herramienta adecuada para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero? ¿Son una contribución para paliar el problema del cambio climático?

— ¿Los biocombustibles son una solución para todo el mundo o solo para los países desarrollados y traerá más hambre y miseria en el resto de los países?

Es difícil saber las respuestas a estos interrogantes, debiendo observarse el desarrollo del tema y en función de cómo se den las distintas situaciones, determinar medidas adecuadas. Pero, sin perjuicio de lo expresado, se pueden hacer las siguientes apreciaciones sobre el tema.

Hablar de biocombustibles o agrocombustibles significa, para muchos, una referencia a una fuente de energía renovable, limpia, compatible con el ambiente, un desarrollo ambientalmente positivo, que ayudará a mitigar el cambio climático. El Grupo Intergubernamental sobre la evolución del clima los presenta como la próxima etapa de una lenta transición, para llegar a una economía energética producida en base a los recursos naturales renovables.

Pero en cuanto analizamos más detenidamente el tema, observamos que Europa pretende cubrir el 5,75% del combustible de los transportes con biocombustibles para el año 2010; y que para el 2020, pretende cubrir el 20% de esa demanda; y para ello debería destinar el 70% de sus tierras agrícolas para producir los elementos necesarios para generar esa cantidad de combustibles originados en productos de la agricultura, con lo cual entraría en un déficit muy importante en la producción de alimentos. Lo mismo sucede con Estados Unidos, que necesita 35.000 millones de galones de estos combustibles por año, y para semejante demanda debería industrializar la totalidad de su producción de maíz y de soja, con las consecuencias que ello traería aparejado a ese país y al resto del mundo, ya que es el primer productor mundial de maíz y exporta parte de su producción, y que también destina parte de esos cereales al engorde de ganado, para

solventar el alto consumo de carnes rojas dentro de sus fronteras. Por lo tanto, parece una meta inalcanzable.

Y la única forma que tienen esos países para llegar a esos objetivos, es abastecerse de las materias primas necesarias —maíz, soja— importando las mismas de países como Argentina, Brasil, Indonesia o Malasia, que incrementan rápidamente su producción de palma aceitera para la producción de biodiesel.

Esto genera rápidamente un importante movimiento de capitales hacia la actividad.

Eric Holtz Jiménez menciona que: "los financiamientos privados inundan las instituciones públicas de investigación, como lo comprueban los 500 millones de dólares en subvenciones otorgados por British Petroleum (BP) a la Universidad de California. Los grandes grupos petroleros, cerealeros, automotores y de ingeniería genética firman poderosos acuerdos societarios: Archer Daniels Midland Company (ADM) y Monsanto, Chevron y Volkswagen, BP, Du Pont y Toyota. Estas multinacionales intentan concentrar sus actividades de investigación, producción, transformación y distribución de nuestros sistemas alimentarios y de abastecimiento de combustibles". Aquí también, se anotan los capitales de especulación, en fuga del desastre financiero, originado por la morosidad de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, produciéndose lo que Ignacio Ramonet designa como la financiarización de la agricultura.

Según informa la prensa local¹⁴, ya está operando la planta de biodiesel construida por Vicentin y Oleaginosas Moreno (Renova), junto con la de AGD y Bunge. Casenave y Asociados tiene otra planta en construcción, lo mismo que la planta del Grupo Eurnekian (Unitec Bio) y otras de Dreyfus y de Molinos Río de la Plata, con lo cual, la producción anual argentina, llegaría en este año a duplicar la producción actual, que ronda las 500.000 toneladas. A esto hay que agregar las especulaciones que genera la obligación legal de corte obligatorio de combustibles, de origen fósil con un 5% de biodiesel a partir del 2010 (Ley Nacional N° 26.498).

Por ello, en el caso de la Argentina, se espera que el precio de estos combustibles de origen agrícola mejore sensiblemente, logrando mayor rentabilidad a las inversiones en biocombustibles, debido a que nuestro país está perdiendo su autoabastecimiento petrolero; y por si esto fuera poco, no se importará petróleo, sino gasoil y nafta, ya que las refinerías no tienen capacidad de procesamiento. La última inversión para ampliar la capacidad de producción de gasoil de las refinerías de La Plata y Luján de Cuyo fue realizada por YPF hace más de veinte años. Esto implica que los combustibles importados se valorizarán a precios internacionales, con el impacto que ello genera en la producción agrícola (costos de siembra y cosecha), a lo que hay que sumar un fuerte aumento en los costos de los fertilizantes y agroquímicos, debido a la caída de la producción de gas en nuestro país, que en esta década ha perdido casi la mitad de las reservas y que es el

¹⁴ Infocampo, semana del 27 de junio al 3 de julio de 2008.

principal insumo del Polo Petroquímico de Bahía Blanca. El gas producido en nuestro país, recibe una remuneración de 1.50 dólares; a Bolivia, se lo pagamos a 8 dólares, pero como su abastecimiento es limitado, se compra gas que es transportado por un barco regasificador a un costo de 16 dólares. También hay que tener en cuenta que se produjo un aumento en el porcentaje de las retenciones a las exportaciones de los biocombustibles subiendo del 5% al 20% en la actualidad.

En conclusión, aumenta la demanda de agrocombustibles a nivel mundial, lo que produce un estallido en los precios de los cereales, promoviendo más inversiones en el sector agrícola, para lograr mayores rindes, pero con costos sensiblemente más altos y aumento de las presiones impositivas, en el caso de nuestro país.

Hay que destacar que no todo es bueno respecto de estos combustibles, ya que la demanda en crecimiento implica la necesidad de aumentar la producción y para ello se necesita más fertilizante en los suelos ya destinados a la agricultura, los que son producidos a partir del petróleo, lo que duplicó el nivel de nitrógeno biológicamente disponible en el planeta, generando emisiones de óxido nitroso un gas con efecto invernadero; o de lo contrario, se necesita ampliar la frontera agrícola, y para ello se deforestan y eliminan bosques nativos, contribuyendo de esta forma a aumentar el problema del cambio climático por eliminación de sumideros. A modo de ejemplo podemos mencionar que Malasia, primer productor mundial de aceite de palma, ya perdió el 87% de sus selvas tropicales y sigue desmontando. Una situación similar ocurrió en nuestro país, ya que fueron eliminadas miles de hectáreas de bosques nativos para implantar soja, razón por la cual, se dicta la ley Nacional de Presupuestos Mínimos de los Bosques Nativos N° 26.331, que obliga a las provincias a realizar un ordenamiento territorial y prohíbe totalmente los desmontes.

Pero en mi opinión, el problema más grave que plantea la producción de biocombustibles es la competencia que genera con la producción de alimentos. La Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que tuvo lugar en Roma el 5 de Junio pasado, y que se refería al tema de la seguridad alimentaria mundial, no pudo alcanzar un acuerdo que permita asegurar la provisión de alimentos, de acuerdo a las necesidades de millones de personas en el mundo, lo cual demuestra que esta es la cuestión pendiente y de mayor importancia, que no tiene en este contexto mundial una solución.

TEMA V

CONTRATOS AGRARIOS

LOCACIÓN DE INMUEBLES E INSTALACIONES EN ZONAS RURALES

RENÉ JUAN GALFRÉ¹

1. INTRODUCCIÓN

Al momento en que se sancionó y entró en vigencia el Código Civil, todas las contrataciones locativas que se celebraban en el ámbito del territorio del país se rigieron total y absolutamente por las normas de dicho Código.

La totalidad de las locaciones de inmuebles ubicados en las zonas urbanas (cualquiera fuere su destino), de los ubicados en zonas no urbanas, y también de los predios rústicos (aunque estos últimos con muy pocas normas insertas en el Código Civil), se encontraban comprendidas y abarcadas únicamente por las disposiciones de este cuerpo legal.

Esta situación se mantuvo durante aproximadamente 50 años, hasta que el 15 de setiembre de 1921 se sancionó la Ley 11.156, que introdujo reformas en lo que respecta al plazo mínimo legal para las locaciones de inmuebles destinados a uso habitacional, comercio o industria. Esta reforma no comprendía a las locaciones de predios rústicos o rurales.

Posteriormente, el día 10 de setiembre de 1948, se sancionó la Ley 13.246 de

¹ Abogado. Presidente del Instituto de Locaciones Urbanas del Colegio de Abogados de Rosario. Árbitro del Tribunal de Arbitraje del Colegio de Abogados de Rosario. Docente de la Cátedra de Derecho Civil III (Contratos) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

Arrendamiento y Aparcerías rurales, que sacó definitivamente del Código Civil a todas las contrataciones dadas en llamar "arrendamientos rurales".

Durante más de 40 años, sucesivas leyes llamadas de emergencia, generaron la separación del mayor número de locaciones, y las ubicaron dentro de lo que aun hoy, la ley 23.091 da en llamar "locaciones urbanas"

De esta forma, llegamos a nuestros días, en que a las contrataciones locativas, podemos ubicarlas en tres grandes grupos: a) Las locaciones urbanas; b) Los arrendamientos rurales, c) las locaciones excluidas de los dos grupos anteriores.

2. PLEXO NORMATIVO APLICABLE A CADA GRUPO

Cada uno de estos tres grupos tiene cuerpos normativos distintos y específicos que regulan todo el desarrollo de dichas contrataciones, desde la celebración hasta la conclusión de las mismas.

Las leyes especiales que son rectoras de los contratos de cada grupo tienen una muy marcada injerencia del Estado en muchos aspectos de sus cláusulas, al estar establecidas por el legislador como "normas de orden público", es decir, que no pueden ser dejadas de lado ni aun por acuerdo de las partes.

Conforme a lo expuesto, veamos las normas especiales de cada una de las contrataciones, según la división formulada al comienzo de este trabajo:

a) Locaciones urbanas — Estas locaciones están regidas por una ley especial que lleva el N° 23.091², la cual en la primera parte de su artículo 1°, de manera expresa, deja aclarado que todas las normas de la misma, son aplicables exclusivamente a las "locaciones urbanas"³. Todo el articulado, en especial los 9 primeros artículos de la misma, es de orden público.

b) Arrendamientos rurales — Estas contrataciones están regidas, en su parte especial, por la Ley 13.246⁴, que en su artículo 2°⁵ no solo define al contrato de arrendamiento, sino que especifica de manera muy concreta dos requisitos fundamentales que

² Ley 23.091. Sancionada el 20/9/1984. Promulgada el 9/10/1984.

³ Ley 23.091. Art. 1°, primer párrafo: "Los contratos de locaciones urbanas, así como también sus modificaciones y prórrogas, deberán formalizarse por escrito..."

⁴ Ley 13246, de fecha 10 de setiembre de 1948, reformada por la Ley 22.298, de fecha 6 de octubre de 1980.

⁵ Ley 13.246, art. 2°: "Habrà arrendamiento rural cuando una de las partes se obligue a conceder el uso y goce de un predio, ubicado fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, con destino a la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones y la otra a pagar por ese uso y goce un precio en dinero".

dicha contratación debe reunir para ser considerada como tal: a) ubicación del predio sobre el que recae la misma; b) destino que debe dársele a la explotación a desarrollarse en el mismo.

c) Locaciones excluidas de los dos grupos anteriores — Para las locaciones de inmuebles e instalaciones que no sean urbanos, y que no sean para explotación agropecuaria, se aplican exclusivamente las normas del Código Civil.

3. ÁMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL

El Código Civil rige en todo el país, para todas las locaciones que se celebren en el mismo, excepto que fueren: 1) Locaciones urbanas; 2) Arrendamientos rurales.

Pero, subsidiariamente, el Código se aplica, aun a las locaciones urbanas (en todo lo que no sea tratado específicamente por la Ley 23.091)^{6, 7}, y a los arrendamientos rurales (en todo lo que no sea tratado específicamente por la Ley 13.246⁸).

4. ANÁLISIS DEL GRUPO EN ESTUDIO

Hoy nos vamos a abocar al tratamiento del último grupo de locaciones enumerado. Es decir, aquellas locaciones que, estando celebradas sobre inmuebles o instalaciones situados en zonas rurales, no implican un arrendamiento rural, y, mucho menos aún, una locación urbana.

A poco de entrar en el análisis de los casos o situaciones contractuales que en el quehacer diario ocurren en dichos espacios geográficos, se podrá apreciar que son muchos y muy variados los destinos a que dichos inmuebles pueden ser asignados.

Es muy importante tener un conocimiento exacto de la legislación a aplicar a estos casos especiales, tanto desde el momento de la celebración del contrato, como cuando se produce alguna situación de violación del mismo, y que hace necesario recurrir a la vía del accionar judicial.

Por otra parte, situaciones que emanan de estos contratos, que, aunque sean similares a las que puedan configurarse en otro espacio físico geográfico distinto (vgr.:

⁶ Conforme lo dispone el Artículo 31 de la Ley 21.342, que no fue derogado por la Ley N° 22.434, que reza: "Código Civil. Las locaciones comprendidas en los tres títulos anteriores se regirán supletoriamente por las disposiciones del Código Civil".

⁷ SALGADO, Ali Joaquín, *Locación, Comodato y Desalojo*, Ediciones La Rocca, 4ª ed., 1997, Bs. As., p. 397.

⁸ Ley 13.246, artículo 41, inc. c): "En los contratos que se refiere la presente ley se aplicarán en el orden siguiente:... c) Las normas del Código Civil, en especial las relativas a la locación..."

una locación urbana), tienen un tratamiento y una resolución absolutamente distintos cuando las ubicamos en el grupo en análisis.

Para tener una mejor comprensión de estos contratos especiales, y sin que ello implique que no existan otros casos de suma importancia, vamos a analizar algunos de ellos.

5. ALGUNOS CASOS ESPECÍFICOS DE ESTAS LOCACIONES

1. Locación con destino a vivienda — Cuando estas locaciones se celebran en el ámbito urbano, las mismas quedan abarcadas, en lo especial, por los artículos 1° al 9° de la Ley 23.091. Pero si estas contrataciones se celebran en un medio rural, hay importantes diferencias normativas que les imponen otras exigencias legales, y, por consiguiente, efectos distintos. Entraremos a enumerar algunas de ellas:

a) *Forma escrita* — La forma escrita *ad probationem* es exigida por el artículo 1° de la Ley 23.091 para las locaciones urbanas. Aquí no se aplica lo dispuesto por dicha norma, dado que el Código Civil no contiene una disposición en tal sentido, para las locaciones en zonas no urbanas. b) *Plazo mínimo legal* - Para las locaciones urbanas destinadas a vivienda, la Ley N° 23.091, art. 2°, estipula que este plazo será de 2 años. Pero en el caso de las locaciones con ese mismo destino, situadas en zonas rurales, el Código Civil, art. 1507, 2° apartado⁹, determina como plazo mínimo, el de 1 1/2 años. c) *Intimación previa para casos de desalojo por falta de pago* (art. 5° Ley 23.091)¹⁰ - Esta exigencia, de cumplimiento previo a la iniciación de la demanda por parte del locador, está solamente impuesta para las locaciones urbanas, no existiendo requerimiento alguno en igual sentido en la normativa del Código Civil. Por consiguiente, no se aplica a las locaciones que se celebran sobre inmuebles rurales. d) *Pagos anticipados del alquiler* - El art. 7° de la ley 23.091 prohíbe la exigencia por parte del locador al locatario, del pago de alquileres anticipados por períodos mayores de un mes. Pero esta prohibición no existe en el Código Civil. Por lo tanto, puede cobrarse el alquiler por mes, semestral, anual, e, incluso todos los meses juntos por anticipado. e) *Resolución anticipada* - Esta facultad

⁹ Código Civil, art. 1507: "En la locación...destinadas a la habitación...se entenderá que el locatario tiene opción para considerarlo realizado por los términos que a continuación se establecen, a pesar de cualquier declaración o convenio que lo limite.... para los destinados a habitación, un año y medio."

¹⁰ Ley 23.091, Artículo 5°: "Intimación de pago. Previamente a la demanda de desalojo por falta de pago de alquileres, el locador deberá intimar fehacientemente el pago de la cantidad debida, otorgando para ello un plazo que nunca será inferior a diez (10) días corridos contados a partir de la recepción de la intimación, consignando el lugar de pago".

resolutoria unilateral impuesta por la ley a favor del locatario¹¹, está prevista por el artículo 8º de la Ley 23.091¹² para las locaciones urbanas. El Código Civil, contempla las formas de resolución contractual, pero no lo hace con el criterio de dicha ley. Por lo que la resolución anticipada que prevé la misma, no se aplica a las locaciones que son materia de este estudio.

2. Galpones — Muchos son los destinos para los que los galpones pueden ser afectados (Vgr.: almacenamiento de cereales, guarda de maquinaria, taller mecánico, etc.), pero, cualquiera fuere el destino, las locaciones que se celebren sobre los mismos, quedan ubicadas dentro del grupo que el Código Civil, Art. 1507, 2º Apartado, da en llamar "comercio o industria".

En este grupo de contrataciones, existen algunas diferencias y similitudes entre la Ley N° 23.091 y el Código Civil, que trataremos de destacar:

a) *Plazo mínimo legal* — Dentro de la Ley N° 23.091, este segundo grupo de destinos locativos que el Código Civil llama para comercio o industria, es resumido con la denominación de "restantes destinos", para distinguirlo del otro gran grupo "con destino a vivienda"

Pero, mientras que la ley aludida, para las locaciones urbanas, fija para los restantes destinos (entre los que se encuentra la locación de un galpón en zona urbana) un plazo mínimo legal de tres años (art. 2º, párrafo 2º), cuando esta misma contratación se celebra en un medio rural, regida por el Código Civil, el plazo mínimo legal está establecido en dos años (art. 1507, 2º apartado, del Código Civil).

b) *Pagos anticipados del alquiler* — Cuando tratamos este punto al analizarlo en las locaciones destinadas a vivienda, previsto en el art. 7º de la Ley 23.091, observamos que esta prohibición está dada solamente para dicho destino (dado que la norma se encuentra dentro del Capítulo II titulado "De las locaciones destinadas a vivienda"), no comprendiendo, por consiguiente, a los restantes destinos locativos.

Remitiéndonos al Código Civil, cuyas normas son de aplicación a una locación para comercio o industria (caso de locación de un galpón) en zona rural, podemos veri-

¹¹ RAMÍREZ, Jorge Orlando, *El Juicio de Desalojo*, Ed. Depalma, 4ª ed. actualizada, 1997, Bs. p. 137.

¹² Ley 23.091, Artículo 8º: "Resolución anticipada. El locatario podrá, transcurridos los seis (6) primeros meses de vigencia de la relación locativa, resolver la contratación, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador con una antelación mínima de sesenta (60) días de la fecha en que reintegrará lo arrendado. El locatario, de hacer uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, deberá abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar la vivienda y la de un solo mes si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso".

ficar que no existe ninguna norma dentro del cuerpo codificado, que establezca alguna prohibición en el sentido de limitar la forma de pago de los alquileres, razón por la cual se puede convenir entre locador y locatario, cualquier metodología de pago, pudiendo, inclusive, llegar a ser de pago total del contrato por adelantado.

En este punto hay similitud entre las normas de la Ley de Locaciones Urbanas y el Código Civil.

c) *Resolución anticipada* — La Ley 23.091, al momento en que fue promulgada, en su artículo 8° previó una resolución anticipada unilateral, solamente para los casos de locaciones urbanas con destino a vivienda. Pero en fecha posterior, por imperio de la Ley 24.808¹³ se hizo extensiva esta facultad para los restantes destinos. En orden a la normativa reglada por el Código Civil, no encontramos en el mismo ninguna disposición que establezca esta facultad resolutoria, razón por la cual, no se aplica lo normado por el art. 29 bis de la Ley 23.091, incorporado por la Ley 24.808.

3. Estaciones de servicios — Las locaciones en estaciones de servicios situadas en zonas no urbanas o rurales, pueden tener las características de contar con un solo locatario (persona física o jurídica), que destina los diversos espacios o instalaciones a actividades variadas (vivienda, expendio de combustibles y lubricantes, gomería, lavadero de vehículos, expendio de golosinas y bebidas, comedor o parrilla, etc.). Pero también pue de ocurrir que cada una de estas instalaciones, se alquilen a locatarios distintos, por lo que cada contrato tendrá que cumplir con los requisitos generales de una locación, pero además, con las exigencias particulares de cada tipo de explotación.

Cuando el locatario es único, y por consiguiente, todas las instalaciones se entregan en locación en virtud de un solo contrato, nos encontramos frente a lo que se da en llamar "locación mixta". En este caso, hay que establecer el carácter o destino principal de la totalidad de las instalaciones, para determinar el plazo mínimo legal de cumplimiento obligatorio por parte del locador. Cuando la superficie que se arrienda destinada a vivienda fuere superior a la de los demás destinos, prevalece la calidad de la locación como destino para uso habitacional, y, por consiguiente, el plazo mínimo legal será de un año y medio (art. 1507, 2° apartado, del Cód. Civil). Si, en cambio, la superficie arrendada para las otras actividades distintas de la habitacional, fuere superior, entonces la locación tendrá como destino el uso comercial, teniendo en este caso como plazo mínimo legal el de 2 años (art. 1507, 2° apartado, del Cód. Civil). Cuando no es posible determinar cuál es la superficie mayor en cada destino, o si ambas fueren iguales, se debe estar por el plazo mínimo legal más extenso, es decir, los 2 años.

Con respecto a las demás exigencias referidas a habilitación y posterior inspección

¹³ Ley N° 24.808. Sancionada el 23 de abril de 1997. Promulgada el 14 de mayo de 1997. Dispone en su artículo 18: "Incorpórase como art. 29 bis de la Ley 23.091 el siguiente: La disposición contenida en el art. 8° resulta aplicable a los restantes destinos locativos previstos en la presente ley".

(vgr.: bromatológica), que deben cumplirse en cada una de estas superficies alquiladas, excepto la superficie arrendada para vivienda, será de competencia del órgano pertinente del municipio que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentra lo locado.

4. Hoteles y moteles — Muchos son los casos, especialmente en zonas turísticas, en qué hoteles y moteles se encuentran instalados fuera del radio urbano de pueblos y ciudades, por consiguiente estas locaciones se celebran en un medio rural.

En estos casos, la locación celebrada entre el dueño del edificio y quien explotará el hotel o motel, es con fin comercial, por lo que el plazo mínimo legal es de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del Código Civil). Por su parte, la relación contractual entre el explotador del hotel o motel y los pasajeros o clientes, se rige por las normas de la hotelería. La habilitación para funcionar, será otorgada por el municipio que tiene jurisdicción en la zona rural donde se encuentra el hotel o motel.

5. Campos de deportes y colonias de vacaciones — Estas locaciones pueden recaer sobre un predio rural, sin ningún tipo de instalaciones, destinado a la práctica de algún deporte que no requiere de mayor infraestructura; o bien puede tratarse de un predio que tiene una variada infraestructura destinada a satisfacer deportes diversos o tiempo de esparcimiento para sus usuarios (como lo son las colonias de vacaciones). Indudablemente, se trata de una locación con fines comerciales, y por consiguiente, el plazo mínimo legal, es de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del Cód. Civil). No obstante, como en el primer caso, de tratarse de un predio rural sin instalaciones, no se trata de un arrendamiento rural, puesto que el destino que se le va a dar al mismo, no es la explotación agropecuaria, como lo exige la Ley de Arrendamientos Rurales.

6. Terrenos para playas de camiones — Estas locaciones de predios rurales, totalmente sin mejoras o instalaciones, al sólo fin de destinarlos para playa de camiones que pueden pertenecer a una sola empresa, o, por el contrario, recibir camiones de distintos propietarios, revisten el carácter de locaciones comerciales y no de arrendamientos rurales, dado su destino. El plazo mínimo legal que tendrá la locación que involucra al locador con el locatario (explotador de la playa), será de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del Cód. Civil).

Como se trata de un terreno, entiéndese que ha sido hecha con autorización al locatario de poder edificar en ellos, siendo de cuenta del locador las mejoras necesarias y útiles (art. 1535 CC), si no está prohibido expresamente. Es igual a un terreno baldío o inculto, en el que se presume que pueden hacerse mejoras por el locatario (art. 1536 CC).

No están abarcadas por la excepción al plazo mínimo legal que prevé el art. 2º inc. c) de la Ley 23.091¹⁴, dado que esta norma está referida a los lugares de guarda de

¹⁴ Ley 23.091, art. 2º: "...Quedan excluidas del plazo mínimo legal para las contrataciones a que se refiere la presente ley: ... c) Las ocupaciones de espacios o lugares destinados a la guarda

vehículos, ubicados en zonas urbanas, por lo que el plazo mínimo legal para estas locaciones en estudio, es el de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del Cód. Civil).

7. Silos para almacenamientos de granos, combustibles, aceites, etc. — Estas superficies rurales, que pueden tener instalados uno o varios silos, pueden locarse a uno o varios locatarios distintos, y, no obstante estar ubicadas en zonas rurales y, en el caso de silos destinados a almacenamiento de granos, no son arrendamientos rurales, puesto que no es una explotación agropecuaria la que se realiza en el predio, sino que al tratarse de acopio o depósito, entra dentro de una locación con fines comerciales. No se aplica la excepción al plazo mínimo legal del art. 2 inc. c) de la Ley 23.091, puesto que no es una locación urbana. El plazo mínimo legal es de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del C. Civil).

La habilitación e inspección de dichas instalaciones, será ejercida por el organismo de contralor legalmente establecido, y por el municipio que tenga jurisdicción en esa zona.

8. Antenas para transmisiones radiales, televisivas o telefónicas — Generalmente aquí se alquila una superficie de terreno rural, sin ninguna mejora, donde luego el locatario procederá a levantar la antena y a instalar los demás elementos para el funcionamiento de la misma. No obstante ser un predio rural, la contratación no es un arrendamiento rural, puesto que el mismo no se va a destinar a una explotación agropecuaria, sino que en él se va a realizar una actividad de carácter comercial. Se tratará, por lo tanto, de una locación, que será regida por el Código Civil.

El plazo mínimo legal es de 2 años (art. 1507, 2º apartado, del Cód. Civil). La habilitación la extenderá el organismo pertinente, con jurisdicción en el lugar.

9. Escuelas rurales — Cuando se trata de una locación destinada al funcionamiento de una escuela rural, se la considera celebrada por el plazo mínimo legal que se aplica a una locación comercial o industrial, según lo prevé el Código Civil, es decir 2 años.

Aquí, no obstante tratarse de que el locatario es el estado nacional o provincial, no se encuentra abarcada por la excepción al plazo mínimo legal que dispone el artículo 2º inc. e) de la Ley 23.091¹⁵, por la razón de no estar ubicada en zona urbana.

de animales, vehículos u otros objetos y los garajes y los espacios que formen parte de un inmueble destinado a vivienda u otros fines que hubieran sido locados, por separado, a los efectos de la guarda de animales, vehículos u otros objetos;...”.

¹⁵ Ley 23.091, Artículo 2º: "...Quedan excluidas del plazo mínimo legal para las contrataciones a que se refiere la presente ley:...e) Las locaciones en que los Estados nacional o provincial, los municipios o entes autárquicos sean parte como inquilinos".

6. PROHIBICIÓN QUE RIGE PARA ESTOS CONTRATOS

La misma está referida al plazo máximo admitido de duración de estas locaciones, siendo de aplicación aquí, el de 10 años (art. 1505 Cód. Civil)¹⁶. Este plazo es común tanto para las locaciones que se encuentran en zonas no urbanas; para la situadas en zonas urbanas; y para los arrendamientos rurales, con la excepción de los contratos accidentales (art. 39 de la Ley 13.246) y los contratos *ad meliorandum* (art. 45 de la Ley 13.246).

Carecerá de valor cualquier cláusula que directa o indirectamente suponga una violación del máximo legal, como sería la estipulación que permitiera al locatario optar al vencimiento de los diez años por un nuevo plazo, sea igual o menor al anterior. Pero nada se opone, claro está, a que al vencimiento del contrato las partes suscriban uno nuevo por otro plazo no mayor de diez años¹⁷.

No solo el plazo del contrato no puede superar el tiempo máximo admitido por la ley, sino que, aun cuando el plazo contractual sea menor, si, posteriormente dicho contrato es prorrogado por acuerdo de las partes, la sumatoria del plazo originario más el de la o las prórrogas no puede ser mayor a los diez años permitidos.

La norma constituye una disposición de orden público¹⁸.

7. PROHIBICIÓN QUE NO LE ES APLICABLE A LOS MISMOS

Todos estos contratos, cuando se celebran en forma sucesiva, no requieren que vuelva a respetarse el plazo mínimo legal. Ello se debe a que aquí no se aplican las normas del art. 4º de la Ley 13.246¹⁹, que exigen que el plazo mínimo de 3 años se debe respetar en todos los contratos de arrendamiento sucesivos.

La Ley 23.091 de Locaciones Urbanas no tiene una exigencia similar, puesto que sólo exige respetar el plazo mínimo legal en el primer contrato, no estableciendo lo propio para los contratos sucesivos (art. 2º, 1er. apartado).

El Código Civil, por su parte, nada establece al respecto, por lo que tal exigencia no surge imperativa (art. 1507, 1º y 2º apartados).

La jurisprudencia, desde vieja data, viene manifestándose en el sentido de que

¹⁶ Código Civil, art. 1505: "El contrato de locación no puede hacerse por mayor tiempo que el de diez años. El que se hiciere por mayor tiempo quedará concluido a los diez años".

¹⁷ BORDA, Guillermo A., *Tratado de Derecho Civil Contratos*, Editorial Perrot, 7ª ed. actualizada, 1997, Bs. As. T. I, núm. 646, p. 438.

¹⁸ SALGADO, Alí Joaquín, op. cit., p. 70.

¹⁹ Ley 13.246, art. 4º; "Los contratos a que se refiere el art. 2º, tendrán un plazo mínimo de tres (3) años. También se considerará celebrado por dicho término todo contrato sucesivo entre las mismas partes con respecto a la misma superficie, en el caso de que no se establezca plazo o estipule uno inferior al indicado. No se considerará contrato sucesivo la prórroga que se hubiere pactado, originariamente, como optativa por las partes"

la protección legal que otorga el plazo mínimo en las locaciones urbanas, sólo otorga protección al locatario en el primer contrato, no siendo necesario que este plazo deba respetarse en los contratos sucesivos que se celebren entre las mismas partes y sobre el mismo inmueble²⁰.

Por consiguiente, en los contratos de locación que se celebran en zonas rurales, al estar regidos por el Código Civil de manera exclusiva, no los abarca ninguna exigencia legal en materia de plazo mínimo cuando se trata de contratos sucesivos.

8. CONCLUSIONES

Siendo el contrato de locación una de las contrataciones más utilizadas por una parte importante del tejido social de nuestro país, y, dada la vastedad de nuestro territorio, es lógico pensar que muchos de estos contratos se celebran en zonas rurales, muchas veces muy alejadas de los centros urbanos, y, también, sin tener ninguna relación con alguna explotación agropecuaria.

Por consiguiente, es necesario darle a cada contrato el encuadre legal que le corresponde, sin caer en el error en que muchas veces, dada la mayor cantidad de locaciones que se celebran en los medios urbanos, pueda pensarse en que las normas legales aplicables a éstos, puedan hacerse extensivas a las locaciones rurales.

Un preciso encuadre legal al formalizar el contrato, genera un mejor y más equilibrado cumplimiento del mismo, a la par que evita el surgimiento de conflictos que pueden tornar muy gravoso poner fin a la contratación.

²⁰ CN Esp. Civ. y Com., Sala IV, 1/4/81, "Cacivio de López Aranguren, María M. c/ Rodríguez, E.", ED, 94-266; id., Cla. CC. Bahía Blanca, 30/11/79, "Golberg, José C/ Groppa, Hugo", SP LL, 980-413- DJBA, 118-227; id., CN Esp. Civ. y Com., Sala VI, 12/3/80, "De Salvo, Antonio y otra c/ Deantoni, Juan I. y otros", BCECyC, 684, sum. 10.069; id., CN Esp. Civ. y Com., Sala 1, 16/5/80, "Bonifati, Vicente c/ Miceli, Vicente y/u otros", BCECyC, 686, sum. 10.145; id., CN Esp. Civ. y Com., Sala IV, 17/6/80, "Gar cía, Manuel c/ Hotel Normandie S.A. y otros", ED, 89-418; id., CS Tucumán, 16/2/78, "Molina y otra c Voltolina, Jorge M", SP LL, 979-414 (153-SP); id., C Apel. CC Rosario, Sala 1, 29/5/86, "Aguado, Ireneo y otro c/ Freuer, Max y otros", J, 80-201; id., CN Civ., Sala E, 4/8/92, "Tekneian, Perla c/ Martins, Dario LL, 1992-E- 323.

ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE CONTRATOS AGRARIOS

LEONARDO FABIO PASTORINO¹

En este trabajo me propongo dar noticia, a la vez que comentar, algunas nuevas decisiones judiciales en materia de contratos agrarios que pueden contribuir, junto a los trabajos doctrinarios recientes en la materia, a enmarcar un estado actual de los contratos, capítulo siempre central del derecho agrario. En muchos casos, también estas decisiones aportan datos sobre los cambios producidos en las distintas actividades agrarias o en el campo más general del derecho.

Entiendo por contrato agrario a todo acuerdo de voluntades que está destinado a la actividad agraria —principal o accesoria— o tiene por objeto un bien agrario, siendo éstos los motivos que dan origen a su tipicidad legal o social y fundan la especialización, mientras no puedan encuadrarse por nuestro derecho positivo vigente, en otra rama del derecho. Con esta definición, no me circunscribo sólo a los tradicionales contratos agrarios de cesión de terreno pudiendo incluir los contratos asociativos, aquellos que sirven para la comercialización de productos agrarios y el contrato de trabajo agrario, aunque por cuestiones de espacio, en este trabajo deberé omitirlo.

Trataré de ir de lo general a lo particular. De las cuestiones doctrinarias e históricas más complejas al surgimiento de nuevas modalidades o a la interpretación de disposiciones particulares. También trataré de respetar el orden de los contratos previstos

¹ Prof. Titular Ordinario, Derecho Agrario Cátedra 1, FCJyS, UNLP. Prof. Titular Regular, Derecho Agrario, FCEyJ, UNLPam

en la ley 13.246, seguir por la ley 25.169, otros contratos no legislados y usos de contratos civiles y comerciales en la actividad agraria y, si queda espacio físico, terminar con el contrato de trabajo dependiente.

El concepto de predio y la centralidad de la tierra en la definición del objeto del derecho agrario. Todos conocemos la historia del derecho agrario, la trascendencia que tuvo en el mismo el problema de la tierra y la discusión entre las doctrinas de Carrera y Carrozza sobre la importancia de ésta última para definir la actividad agraria, aspecto que, a la luz de la reforma del 2001 al Código Civil italiano y la doctrina especializada de ese país, aún hoy no está resuelta². También sabemos que según la ley 13.246, para que haya contrato de arrendamiento, es necesaria la actividad agraria, pero también la existencia del predio rural. La palabra "predio" evoca a la tierra³. Ahora bien, Carrozza remarcaba que también hay actividad agraria sin tierra y, en sintonía con esta realidad, es este fallo que comento en primer término:

Se pretende negar la aplicación de la ley 13.246 porque no se alquiló un predio, sino sólo la casa, los galpones y los silos para realizar la cría de pollos⁴. La Sala I de la Cámara I de La Plata decidió que había arrendamiento rural ya que "dada la alegación formulada por el apelante, cabe destacar que esa configuración no se obsta por la aclaración que las partes realizaron en la cláusula primera respecto de la exclusión del objeto locativo de la fracción de campo donde se encuentran ubicadas las instalaciones arrendadas. Fácilmente se advertirá que dicha manifestación conjunta sólo traduce la limitación del presente arriendo a la casa-habitación, los cinco galpones para crianza de pollos y los siete silos detallados en la citada disposición, que integran por tanto el predio rústico al que alude la norma".

1. LA VIGENCIA DEL ORDEN PÚBLICO PREVISTO EN LA LEY 13.246

La Sala 1ª de la Cámara Civil y Comercial de Bahía Blanca ratificó la vigencia del

² Ver, de Marco GOLDONI su *Artículo 1 "Imprenditore agricolo"*, en el comentario colectivo que la doctrina italiana hiciera del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57" en la *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè Editore, 2002, Fasc. 2-3, p. 213 y ss.

³ Para el Diccionario de la Real Academia Española, predio es la "Heredad, hacienda, tierra o posesión inmueble", en tanto que la heredad es definida como la "Porción de terreno cultivado perteneciente a un mismo dueño, en especial la que es legada tradicionalmente a una familia" o "Hacienda de campo, bienes raíces o posesiones".

⁴ La discusión no era por la determinación del plazo, sino que estaba motivaba en una cuestión de distribución de competencias propia de la Provincia de Buenos Aires, que en tiempos del fallo decidía que el juez de paz podía resolver cuestiones de locaciones urbanas y no de arrendamiento de predios rústicos. Estando el predio ubicado en Saladillo, a 250 kms. de la cabecera departamental, si se aceptaba este argumento el productor podía litigar en su propia ciudad.

orden público establecido en el art. 1 de la ley 13.246. En el caso⁵, la actora demandó el desalojo del predio rural aduciendo que lo entregó en arrendamiento "accidental" (art. 39, ley 13.246) según el contrato escrito que acompañó. Por su parte, la demandada se defendió diciendo que más allá del texto o calificación que se hiciera en el contrato por las partes, debe estarse a la verdadera naturaleza de la relación y que, como el destino dado al predio es el de tambo, el mismo sería un contrato típico de arrendamiento que, por ende, tendría un plazo mínimo de tres años.

La Sala I confirmando el fallo de primera instancia, rechaza el argumento del actor de que el demandado abusara de su derecho al ir contra la voluntad expresamente acordada y suscripta por las partes. Para ello interpretó el texto del contrato en forma integral y tuvo en cuenta, en especial, la cláusula segunda donde, respecto al destino, se dijo que sería la "explotación agrícola ganadera, y la explotación de tambo" y que "la laguna existente en el predio podrá ser explotada para la pesca..."⁶.

Respecto al fundamento del orden público, el ad quem lo centró en la tutela de la parte más débil de la relación, es decir, "el productor agropecuario no propietario de tierras"⁷. Si bien la decisión no es original, ya que no hace más que aplicar correctamente el texto legal, constituye un caso importante ante la ausencia de otros antecedentes recientes.

Una decisión más antigua pero de interés porque se dictó en 1991 bajo aires y concepciones más liberales, es la de la justicia capitalina⁸ referida a un campo ubicado en el Partido bonaerense de Chascomús. Se había celebrado un contrato de arrendamiento con un plazo de dos años y con una posibilidad de prórroga por otros dos años más.

Hubo luego desinteligencias con los herederos de la arrendataria, pero el sentenciante, eludió esta cuestión sobre la opción de prórroga diciendo que "ningún efecto jurídico pudo tener la cláusula de opción, hasta el transcurso de los tres años mínimos de la ley".

2. EL DOMICILIO REAL DEL ARRENDATARIO PUEDE NO SER EL DE LA UBICACIÓN DEL FUNDO

Siguiendo con la idea del orden público y la consideración del arrendatario como parte débil, la ley 13.246 prevé la imposibilidad de prórroga de jurisdicción y que

⁵ "Heffner, José B. c/García, Elba I. s/Desalojo", sent. del 26/7/2005, Lexis N° 35002435.

⁶ Allí también se estableció que el monte existente en el casco de la chacra, "podrá ser desmontado por la parte arrendataria y la leña obtenida será distribuida por partes iguales entre los contratantes", la que puede interpretarse como una convención independiente en el mismo texto del contrato.

⁷ Comentando el mismo caso, hice algunas consideraciones sobre la posible interpretación dinámica del orden público y otros fundamentos que podría tener en la actualidad en Actualidad en derecho agrario y de los recursos naturales renovables, Lexis Nexis N° 12, dic. 2007, p. 1442.

⁸ "E. Llavalíol e Hijos S. A. c/Ehul, Corina, sucesión", CNCiv. Sala C, 27/06/91, JA 1993-1-449, Lexis 93100121.

la competencia territorial se fije de acuerdo al domicilio real del arrendatario. Más allá de la discusión que podría haber, en cuanto a si una ley nacional puede inmiscuirse en la organización y competencia de los tribunales de provincia, lo cierto es que la norma provincial bonaerense define la competencia por el lugar de radicación del fundo⁹. Seguramente, para el tiempo de la sanción de ambas normas, el arrendatario hacía su trabajo con su esfuerzo personal y de su familia y vivía en el mismo campo arrendado. Así, con palabras y criterios definitorios distintos, pareciera que ambas normas fueron guiadas por la misma intención. Hoy las cosas han cambiado y el arrendatario puede vivir en cualquier lado y dirigir su empresa con esporádicas visitas al campo.

Ante un conflicto de competencias entre las dos normas citadas, la Suprema Corte bonaerense entendió que: "Tratándose en el caso de determinar la competencia territorial del órgano sobre la materia objeto de autos, conforme surge de la ley 13.246, la misma es de orden público y está determinada por el lugar de domicilio real del arrendatario (arg. arts. 1 y 17 in fine, ley cit.). Tal regulación no se opone a la competencia fijada en el procedimiento agrario judicial de la Provincia (dec. ley 868/57 modificado por el 21.209/57 y el 3739/58) que fija la del órgano con jurisdicción en el domicilio de ubicación del predio en litigio (art. 14, dec. ley 21.209/57 cit.) pues este texto, a la luz de la norma nacional, debe interpretarse que resulta de aplicación en el supuesto que el arrendatario o aparcerero se domicilie en él, situación ausente en autos"¹⁰.

La causa, iniciada por el cobro de arriendos, había "deambulado" por tres departamentos judiciales (La Plata, Quilmes y Lomas de Zamora) porque la radicación del inmueble y el domicilio real del arrendatario no coincidían.

3. LA UTILIZACIÓN CADA VEZ MÁS "REGULAR" DEL CONTRATO "ACCIDENTAL". CONTRATOS VERBALES. PRUEBA. ¿PRINCIPIOS DISPOSITIVOS O VERDAD MATERIAL?

La Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires ha debido tratar un caso de contratos agrarios regidos por la ley 13.246 que, respondiendo a un uso común en el ámbito rural, no había sido celebrado por escrito¹¹.

⁹ El artículo 14 del decr. ley 21.209/57 establece que "será tribunal competente el del lugar donde estuviere ubicado el inmueble objeto del litigio. Si se tratase de más de uno o de bien que se extienda sobre jurisdicciones distintas, la competencia corresponderá al tribunal correspondiente a la parte donde se encuentra la principal población o en su defecto al más cercano".

¹⁰ "Von Waldenfels Freifrau, Caroline Uta c/Mulder, Ariel y ots. Cobro Ejecutivo. Arrendamientos. Incidente de competencia e/el Juzgado Civ. y Com. 9 de Lomas de Zamora y el Juzgado Civ. y Com. 2 de Quilmes", 2/5/06, Ac. 97.154, www.scba.gov.ar. Ver una opinión en contrario sobre la aplicabilidad de las normas nacionales y crítica a un fallo bonaerense de segunda instancia del 2003, en FACCIANO, Luis, *Contratos agrarios*, Nova Tesis Editorial Jurídica, Rosario, 2006, p.113 y ss.

¹¹ "Ostoya, Pedro c/Calderón de Castellani, Adela s/Indemnización por daños y perjuicios

Para el actor, se trataba de la celebración de un contrato de aparcería con cesión del predio que se había celebrado en agosto de 1994 y por un plazo de duración de seis años, en tanto que la demandada entendía que se había acordado un contrato accidental con vencimiento el 31 de mayo de 1995, fecha en la cual requiere la devolución del predio, motivando que el actor inicie la causa para reclamar los daños y perjuicios que le causara la culminación anticipada del vínculo.

Con fundamentos distintos, el doctor Roncoroni, seguido por los doctores Negri, Kogan y Genoud y el doctor Pettigiani llegaron a la conclusión de rechazar el recurso y aceptar las posiciones unánimes de la primer y segunda instancia, considerando el contrato como uno de tipo accidental, previstos por el artículo 39 de la ley 13.246, que por ser la actividad objeto del contrato la siembra de maíz, tuvo que haber sido un contrato de hasta dos cosechas cuyo plazo no puede extenderse más allá del cierre del primer ciclo agrícola completo. Los magistrados, sin recurrir a la doctrina especializada, así resolvieron ateniéndose al texto de la ley positiva y a algunos pocos pronunciamientos anteriores. En tal sentido el doctor Roncoroni dijo:

El a quo afirmó, en cuanto a la prueba del contrato, que no habiendo las partes cumplimentado lo dispuesto por el art. 40 de la ley 13.246, es decir su formalización por escrito, la existencia del mismo debía decidirse de conformidad con las disposiciones generales a que se refiere la norma, esto es, las que contiene el Código Civil relativas a la prueba de los contratos (arts. 1190 a 1194). Fue así que el a quo valoró la prohibición dimanante del art. 1193, norma esta que impide probar por testigos, contratos que tengan por objeto una cantidad de más de \$ 10.000¹². No obstante ello, se juzgó que aún realizando la apreciación judicial con criterio amplio (fs. 489 vta.) y atendiendo a los distintos testimonios brindados a dicho respecto (fs. 490), concluyó la Cámara que la actora no logró acreditar la existencia de un contrato de aparcería rural por seis años (ver fs. 490).

Esta Corte ha dicho que cuando el actor peticiona en función de un contrato verbal, a él le incumbe la prueba de su existencia y la extensión y alcance de las respectivas contraprestaciones (conf. Ac. 33.497, sent. del 3-VII-1984; "D.J.B.A.", 127, 170 - "Jurisprudencia Argentina", 1985-II, 521- "Acuerdos Sentencias", 1984-1-288; Ac. 83.830, sent. del 10-IX-2003). No se advierte de qué manera se configura el absurdo denunciado cuando, como ocurre en el presente, el fallo se sustenta en la comprobación objetiva de una carga procesal no atendida, cuyas consecuencias debe afrontar quien tenía la faena de satisfacerla".

Es evidente que el actor no había podido probar que el contrato era una aparcería

Ac. 89.429 del 23/11/05.

¹² Son pesos expresados en moneda nacional, pero entiendo que respecto a la moneda vigente en el momento de la reforma de 1968, los que han quedado absolutamente desactualizados.

y, mucho menos, que se había celebrado por seis años, cuando el plazo mínimo legal es de tres (arts. 4 y 22 de la ley 13.246). Acá aparece una segunda posibilidad, la que el actor haya jugado mal en la presentación de su caso. Al contestar la demanda la actora había dicho que no podría haber acordado un contrato por seis años con una persona que no conocía. Para rebatir esos dichos el actor introduce una cuestión no presentada en la demanda y dice que el año precedente (entre 1993 y 1994) habían ya celebrado un acuerdo por el mismo objeto y predio. Allí, el doctor Pettigiani sostiene que bien pudo haberse hecho valer la disposición del mismo artículo 39 que dice que "cuando no haya transcurrido por lo menos el término de un año entre el nuevo contrato y el vencimiento del anterior, se considerará incluido el contrato en las disposiciones de esta ley". Pero Pettigiani considera que esta nueva situación fue planteada extemporáneamente, ni en la demanda, ni luego de la contestación de la misma; y, más allá del orden público de la ley (art. 1), opinó que "la cuestión de los dos contratos sucesivos que daría lugar a la aplicación del art. 39 tercer párrafo de la ley 13.246 fue un tema no propuesto al juez de primera instancia, por lo cual —y más allá de su atingencia en el caso— no pudo ser objeto de análisis en la alzada ni mucho menos en esta sede casatoria".¹³

4. INSCRIPCIÓN DEL CONTRATO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Contra los que creen que no tiene efectos prácticos la inscripción del contrato de arrendamiento rural en el Registro de la Propiedad, la Cámara Segunda, Sala Primera Civil y Comercial de La Plata¹⁴ estableció que:

El contrato de arrendamiento rural sólo tiene efectos contra terceros desde la fecha de su inscripción en el Registro de la Propiedad. Por consiguiente, el cumplimiento de la inscripción del contrato de arrendamiento en el Registro de la Propiedad, conforme lo establece el art. 40 de la ley 13.246, texto ordenado según ley 22.298, es condición indispensable para poder ser opuesto a terceros. Si el informe confirma que aquel organismo tomó razón del contrato rural de marras, este elemento, más allá de las observaciones que formula el actor, resulta

¹³ Sobre el mismo punto el voto de Roncoroni agrega que al no haber sido ello materia sometida a la decisión del inferior, le estaba vedado a la Cámara pronunciarse sobre la misma (conf. arts. 265 in fine y 272 del CPCC), habida cuenta que no formaba parte de los términos en que la litis quedó trabada. Sobre dicha cuestión esta Corte ha establecido que es inadmisibile la pretensión de modificar en el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, el enfoque, la dimensión y el alcance con que las cuestiones fueron propuestas en la instancia de grado (conf. Ac.47.139, sent. del 4-VIII-92; Ac. 52.833, sent. del 15-11-94; Ac. 62.743, sent. del 14-VI-96; Ac. 76.885, sent. del 9-X-03").

¹⁴ "Banco Río de La Plata c/Bermejo, María Luisa s/Cobro Ejecutivo" con fecha 23 de marzo de 2000.

suficiente para acreditar la existencia de la relación contractual alegada, debiendo, en consecuencia, dejarse constancia expresa en los edictos a librarse del estado de ocupación del referido bien (art. 575 Código Procesal), sin perjuicio de otros derechos que pudieran corresponderle al eventual comprador del inmueble.

El tema resulta de interés ya que, en muchos casos, se ha pretendido frenar una ejecución sobre el fundo presentando, por la vía de la tercería, un contrato que puede llegar a ser ficto.

5. APARCERÍA PECUARIA: RESPONSABILIDAD DEL APARCERO TOMADOR POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES TÍPICOS DE LA EXPLOTACIÓN GANADERA Y DE CUIDADO. IMPACTO DE LOS RIESGOS NATURALES EN LA PONDERACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

En autos "Balanza, Pedro c/Escalante, Rafael s/Daños y perjuicios" la Cámara de Dolores, por unanimidad de sus tres integrantes, en la sentencia del 30 de septiembre de 1999 determinó que: acreditando que al término del contrato de aparcería, el rodeo se encontraba en mal estado sanitario y nutricional, la responsabilidad del aparcero demandado resulta incuestionable, en la medida que ese resultado es suficientemente demostrativo de que no ha dado debido cumplimiento con la obligación que le impone la legislación vigente, poniendo en evidencia la negligencia en el manejo de los semovientes objeto del contrato, al omitir aquellas diligencias que exigía la naturaleza de la obligación, conforme las circunstancias de las cosas, tiempo y lugar", seguramente también de acuerdo a la zootecnia.

En materia de responsabilidad contractual la culpa del deudor se presume por el mero incumplimiento de la obligación a su cargo. El demandado no aportó prueba conducente para demostrar los extremos fácticos invocados para eximirse de responsabilidad, esto es que la desnutrición que afectó al rodeo dado en aparcería fue por causas ajenas a su responsabilidad, causas que no le son imputables (art. 375 del CPCC). En tal sentido agregó que "respecto de la falta de colaboración del actor, más allá de la omisión de probar tal extremo, es lo cierto que el cuidado y atención de la hacienda es una típica obligación que pesaba sobre él como aparcero tomador; de la misma forma los gastos de cuidado y cría de los animales correrán por su cuenta, ante la falta de prueba de estipulación en contrario acordada al contratar (art. 38 ley 13.246).

En tanto, respecto a los riesgos expuso que "los contratos de aparcería se encuentran expuestos a los riesgos naturales que deparan los acontecimientos climáticos,

circunstancias que deben ser tenidas en cuenta indefectiblemente al momento de valorar los daños sufridos, más allá de la responsabilidad del aparcerero tomador". Hay que tener en cuenta que los riesgos, por ser propios de la actividad y, especialmente ante la naturaleza asociativa del contrato, deben pesar sobre las partes en la misma proporción en que éstas participan del resultado positivo de la empresa. Sin embargo, los efectos climáticos deben tenerse en cuenta a la hora de ponderar la responsabilidad del tomador que debe ejercer su actividad como un profesional, más precisamente, como un buen ganadero. Es decir, con conocimiento técnico y con la pericia necesaria para prever los efectos de esos riesgos. Otra cosa distinta, es la valoración de los acontecimientos climáticos imprevistos o inevitables que pueden encuadrar en el caso fortuito.

6. APARCERÍA PECUARIA: EXTINCIÓN POR FRUSTRACIÓN DE FINES

En la causa Turay S.R.L. c/Nahuel S.A., la Cámara Nacional Civil, sala F, del 25 de abril de 1996¹⁵, estableció que "si la naturaleza del negocio tenido en mira por las partes —explotación ganadera a través de un contrato de aparcería— exigía una continuidad y regularidad en la provisión de agua para la subsistencia de los animales que no existió por falta de caudal suficiente, careciendo la arrendataria (sic) de otros medios para proveerse de agua distintos del riego, cabe concluir que el motivo o fin del contrato se vio malogrado al punto de hacer desaparecer el interés o utilidad en la continuación del contrato, frustrándose el mismo". Así pudo desligar de responsabilidad a la demandada entendiendo que "el fin del contrato es el propósito básico de una de las partes, conocido y aceptado por la otra parte, de manera tal que se objetiva y se convierte en fin para ambas partes".

7. TIPIFICACIÓN DE LA MEDIERÍA AGRÍCOLA

Un caso más antiguo, pero que igual resulta interesante por tratarse de un contrato que, si bien está nombrado por la ley 13.246, no está regulado en forma especial, es la mediería respecto a la que se aplican las normas de la aparcería (art. 21). De tal disposición, no puede inferirse el tipo contractual y, así, parecería que para la ley, sólo basta con un reparto en porcentajes iguales para que se configure la mediería pecuaria o agrícola.

En la causa "Peralta, Umberto v. Grasso, Oscar y otro" la Cámara del Trabajo de Rosario, en sentencia del 24 de agosto de 1982¹⁶ definió la mediería agrícola como el contrato en el que "una de las partes se obliga a aportar un predio rural para que la otra lo destine a la explotación agrícola en cualesquiera de sus especializaciones, contribuyendo

¹⁵ JA 1997-III-538.

¹⁶ El fallo completo está publicado en JA 1984-11-40.

ambas en forma equivalente con el capital necesario y con los gastos de explotación, con igualdad de poderes en la dirección y administración de la empresa agraria, con el objeto de repartirse los frutos en partes también iguales". Además dijo que son características de la mediería que la diferencian de la aparcería: a) aportes equivalentes (en la aparcería son proporcionales); b) gastos equivalentes (en la aparcería el dador no contribuye); c) dirección y administración por ambas partes (en la aparcería corresponde exclusivamente al tomador, con lo que en la mediería el dador también corre con los riesgos de explotación, en tanto que el aparcero corre, como único riesgo, con la pérdida de los beneficios de la explotación). El tribunal adopta, de esta manera y así lo hace expreso, la posición de Brebbia en Contratos agrarios.

8. CAPITALIZACIÓN DE HACIENDA. CONCEPTO. RELACIÓN CON LA APARCERÍA PECUARIA. OBJETO. FORMA. PRUEBA. INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS. CÁLCULO

Un fallo de primer instancia de la justicia platense¹⁷ recepta la teoría que identifica a este contrato con una modalidad de la aparcería pecuaria regulada por la ley de arrendamientos rurales y aparcerías, 13.248 (B.O. 18/9/48) modificada por la ley 22.298 (B.O. 9/10/80). Así entiende que:

El contrato de capitalización de hacienda ha sido definido como aquél en el que una de las partes, propietario o arrendatario de un predio, recibe de la otra parte una determinada cantidad de ganado con el objeto de engordarlo y repartir luego el mayor valor que la hacienda adquiere (Pérez Llana, Derecho Agrario, p. 280). Se lo considera una modalidad del contrato de aparcería pecuaria (Brebbia F., Contratos agrarios, p. 129 y Campagnale H, Manual de contratos agrarios, ps. 250 y ss.) encontrándose comprendido en el concepto del art. 34 de la ley 13.246. La forma escrita dispuesta por la ley (art. 40 ley 13.246, texto ley 22.298), es "ad probationem", es decir que entre las partes el contrato es válido, aunque no se haya cumplido con la formalidad legal, siempre que se demuestre su existencia, siendo aptos a tal fin todos los medios de prueba (Campagnale, ob. cit., p. 246). El objeto principal de esta modalidad contractual consiste en la comercialización capitalizada de los semovientes, o sea que si bien la propiedad de los animales continúa en cabeza del dador-capitalizador, éste debe prestar conformidad con

¹⁷ "Alvarez, Aristides Juan y otro c/Nancumán S.A.C.A. y otros s/Incumplimiento de contrato", Juzgado en lo Civil y Comercial N° 17, Departamento Judicial La Plata, Ruth Díaz, jueza, sentencia del 20 de septiembre de 2005.

su enajenación o comprometerse a ello al celebrar el contrato v/o al momento de la comercialización¹⁸.

Al no existir contrato por escrito, la doctora Díaz se apoya en diversas pruebas para poder reconstruir el contrato. El oficio de la Municipalidad que acredita el registro de la marca a nombre de los actores, que además tenían libreta sanitaria a su nombre y la constatación por testigos de que la hacienda objeto del acuerdo llevaba esa marca, hacen tener por cierto que la hacienda motivo del contrato era de propiedad de los actores. La contraparte viene definida como la titular del campo donde ingresa el ganado "pues es condición del sujeto capitalizador la disposición de un inmueble agrario detentado legalmente".

También se ha establecido que es "la comercialización capitalizada de los semovientes, el objeto principal de este tipo de contrato agrario", siendo la parte capitalizadora obligada a la rendición de cuentas. No habiendo cumplido con tal parte, la jueza también aplica el principio de cargas dinámicas de las pruebas para acreditar una presunción de culpabilidad ya que a contrario de actuar de buena fe, en confianza y con espíritu de colaboración que "son elementos sustanciales para lograr el objeto-fin buscado (art. 1198 CC, arts. 1, 34, 36 y cc. Ley 13.246)" la demandada "observó una conducta pasiva para demostrar cuando era quien se hallaba en mejores condiciones de hacerlo" y en consecuencia decreta el incumplimiento culpable.

En cuanto a la indemnización, visto que "como lo manifiesta con exactitud la parte actora, el dominio de los animales no se transmite al capitalizador en este tipo de convenio, por consiguiente, la demandada le debe al dador no sólo el 50% del valor del peso adquirido, sino también el valor de los kilos que la hacienda tenía al tiempo de su ingreso al campo de la demandada".

Un último punto llamativo en esta breve síntesis del fallo, es que la jueza se aparta del informe pericial para calcular el lucro cesante porque, al ser la cría y engorde de ganado la actividad habitual de los actores "considera la reinversión total del monto obtenido por la venta de la hacienda capitalizada; no se descontaron gastos ni costos; el resultado sería el óptimo sin considerar los riesgos de toda actividad (sequías, enfermedades del ganado, etc)". Por eso recalcula en monto indemnizatorio considerando que, siendo el medio de vida, se reservan ganancias para su mantenimiento, como también reservan ganado para reposición.

¹⁸ Contra este reconocimiento, es decir, considerando al contrato como una figura atípica, pue de verse la ponencia de Víctor Funes, Los nuevos contratos agropecuarios, Cuaderno de Ponencias Congreso Internacional de Derecho Rural y de los Recursos Naturales, 23 al 26 de agosto de 1998 Universidad del Museo Social, Buenos Aires. El autor coincide con la postura de Manuel Adrogué (Capitalización de la hacienda, La Ley, 1970, Buenos Aires, p. 27) y describe tres modalidades prácticas de capitalización: de cría, de recría y de invernada para engorde.

9. CAPITALIZACIÓN DE HACIENDA Y COMERCIALIZACIÓN DE GANADO.

JUEGO ARMÓNICO DE LAS NORMAS AGRARIAS: DOMINIO DE GANADO, REIVINDICACIÓN, CERTIFICADOS, RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES, BUENA FE

El 9 de agosto de 2006 la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires resolvió un caso por reivindicación de ganado¹⁹ que sirve para desentrañar las formas usuales en que se desarrolla la actividad ganadera y la comercialización de los animales. Nuevamente, la especialidad del derecho agrario fundada en la naturaleza particular de sus bienes y el desarrollo de la actividad y la falta de descripción acabada de los usos y costumbres en una materia en la que la legislación no cubre todos los aspectos de la realidad, han forzado un empeño mayor de la Justicia a la hora de resolver.

Según el actor, había celebrado en 1994, con una tercer persona, un contrato de aparcería con vencimiento en junio de ese año, entregando 180 cabezas de ganado vacuno y ésta las había vendido a través de una empresa dedicada al comercio de estos animales, accionando contra los definitivos adquirentes a los que reclamó, además, las crías (frutos), daños y perjuicios. Puntualiza que los intervinientes en esa operación de venta no habían cumplido con las formas previstas en la ley de marcas y señales 22.939 y que ni el intermediario ni el comprador se habían cerciorado de la verdadera propiedad del ganado que llevaba la marca del actor. La Corte, como había hecho antes la Cámara, no trató el caso como un incumplimiento de las obligaciones del aparcero (recuérdese que por el art. 36 de la ley 13.246 en la aparcería pecuaria ninguna parte puede disponer, sin consentimiento de la otra, de los animales dados en aparcería o de los frutos y productos de los mismos, salvo estipulación en contrario) ya que tuvo a la vista una copia certificada del mandato del actor y a favor del aparcero tomador en los que no surgía limitación de objeto o tiempo y por el que se autorizaba a "realizar los trámites y ventas inherentes a la hacienda vacuna de mi propiedad". Para la Corte, habiéndose utilizado este instrumento para la venta y, "apreciado en el marco de anteriores ventas, resulta que por el principio de apariencia los terceros queden sustraídos de las implicancias del alegado cese, como hecho que además de no demostrado les era inoponible en función de las circunstancias (arts. 1198 primera parte, 1938, 1964 y conc. C. Civil y 218 C. Com.)".

La Corte haciéndose eco de la sentencia de la Cámara juninense, entendió que, "sin perjuicio de la obligatoriedad de la emisión del certificado de transferencia exigido por la ley 22.939, su omisión no hacía jugar la regla del art. 4009 del Código Civil", desacreditando así el argumento del actor que solicitaba la aplicación del art. 2412 por mala fe en la posesión. Añadió que "la participación de una firma comercial de la zona o que intermedia en operaciones de compraventa de ganado, si bien aisladamente no configuraba la buena fe de los adquirentes, constituía un elemento presuncional gra-

¹⁹ "Mirassou, César Horacio María c/D'Onofrio, Hugo René y otros. Reivindicación", causa Ac. 91.036, www.scba.gov.ar

vitante (doctr. arts. 2768 y 2771), máxime cuando los usos y costumbres muestran que tales ventas se efectúan verbalmente y tienen carácter consensual". Recordó, al efecto, que "por los usos y costumbres, las ventas de hacienda que pueden ser por sumas muy elevadas, se efectúan verbalmente y se autoriza al rematador también hasta por teléfono para que haga retirar la hacienda, luego éste remite al comprador la factura, el vendedor o consignatario confecciona la guía vendida a nombre del comprador por la hacienda vendida y envía la factura al comprador". También interpretó que "el incumplimiento de un requisito formal, previsto a los fines de probar la titularidad dominial transmitida, no constituía el único factor a tener en cuenta al momento de valorar la mala fe del contratante, recalcando que en la especie la operación cuestionada había sido realizada sobre la base de una autorización de venta".

Sobre el valor meramente probatorio del certificado de dominio, en cambio, se pronunció un fallo de primera instancia²⁰, de la doctora Ruth Inés Díaz. También en ese caso se dio la falta de elaboración del certificado y el llenado exclusivamente de la guía de tránsito.

10. VENTA DE GANADO: DEBER DEL CONSIGNATARIO DE VERIFICAR QUE EL COMISIONISTA ESTÉ FACULTADO PARA COMPRAR EN NOMBRE DE TERCERO

Se discutió en un caso²¹ si el comisionista compró por sí o a cuenta de tercero. El consignatario afirmó que el comisionista, al ofertar en la subasta "cantó" el nombre de su propia empresa y así deja sus datos. Sin embargo, con posterioridad, da instrucciones al consignatario de confeccionar la guía a nombre de un tercer adquirente. Si bien del fallo no resultan claros todos los hechos, al parecer la consignataria reclama el pago directamente del tercero a nombre de quien se confeccionó la guía, el que niega la compra. El vendedor de hacienda, organizador del remate y empleado de la actora, declara en calidad de testigo y, preguntado sobre qué recaudos se tomaron para verificar que el comprador fuera el demandado, contestó que se trata de un negocio basado en la confianza de quienes compran la hacienda para terceros. Al respecto el sentenciante decidió que "no puede perderse de vista que por más importancia que se le dé a la confianza y buena fe, estos principios no pueden violentar la seguridad del tráfico mercantil, pretendiendo atribuir

²⁰ "Goicochea, Sergio Daniel c/ Frigorífico Regional Jorge Tolosa S.A. s/Cobro de Pesos Ordinario"; "Bomben, Mario Francisco c/ Frigorífico Regional Jorge Tolosa S.A. s/Cobro Ordinario de Pesos" e "Irigoyen, Aldo Ramón c/ Frigorífico Regional Jorge Tolosa S.A. s/Cobro de Pesos Ordinario", acumulados. Sentencia del día 29 de mayo de 1997, Reg. Int. 245/97 citada en mi libro *Fuero agrario*, Editorial Scotti, La Plata, 1998, p. 60.

²¹ "Lalor S.A.C.M. y F. c/ Prapir S.R.L.", Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala B, sentencia del 29 de diciembre de 2003, publicado en LL 2004-C-555.

a alguien la compra de determinado bien sin haberse verificado —al menos— si quien manifestó comprar en nombre de un tercero, tenía facultades suficientes para hacerlo".

11. CONTRATO ASOCIATIVO DE EXPLOTACIÓN TAMBERA: RESCISIÓN CULPABLE O INCULPABLE. INDEMNIZACIÓN POR DESTETE

Una vez sancionada la ley 25.169 la Justicia bonaerense tuvo que resolver algunos casos. En la causa "Abero, Antonio c/Guerrero, Manuel s/Cobro de pesos"²², se juzgó sobre "el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la explotación tambera" que constituye una de las tres causas de rescisión culpable. Contra la conclusión positiva de la sentencia de primer grado, la Cámara entendió que "la omisión de aportar caballos para atender el rodeo, no configura en el caso un incumplimiento, sólo por no gravitar en forma negativa en la explotación, sino además por resultar razonable y atendible la justificación dada por el actor, fundada en las malas condiciones del piso y su reemplazo por la realización de esas tareas a pié, atento la extensión del campo y mansedumbre de los vacunos; explicación que resulta avalada por el significativo aumento de la producción lechera, lograda inclusive en una época de bajo rendimiento por ser invierno". A ello la Cámara sumó que "los informes colectados al proceso demuestran claramente que durante los cuatro meses de vigencia del contrato no se constató falta de higiene en el tambo ni en la hacienda; tampoco se comprobó la existencia de agua en la leche; acreditándose inclusive el aumento de la producción lechera hasta llegar a duplicarse. Obra asimismo el informe SENASA sobre el buen estado de los animales".

El monto indemnizatorio se calculó con la base establecida por la ley, considerando el porcentaje de la participación convenido en el contrato²³. En cambio la Cámara estableció que "no resulta procedente la pretensión de una retribución complementaria a la pactada por la actividad que el actor, como tambero mediero, desarrollaba en el destete y amansamiento del ganado destinado a la empresa, por cuanto expresamente así fue convenido por las partes en la cláusula sexta del contrato" y rechaza, asimismo, la pretensión del actor de declarar nula tal cláusula por abusiva, "toda vez que por su naturaleza dicho trabajo resulta razonable considerarlo comprendido dentro de las actividades normales del tambo, sin merecer una retribución independiente, salvo pacto en contrario (arts. 375, 384 y conc. del CPCC; 954, 1071 y conc. del CC)". En efecto, una actividad emparentada con esta, "la cría o recría de hembras con destino a reposición o venta" está considerada por el propio art. 4 de la ley como dentro del objeto del contrato.

²² CCiv. y Com. Dolores, sentencia del 3 de septiembre de 2002.

²³ Contra la solución de la ley, ver las críticas de FRANCISCO GILETTA en *Comentario a la ley 25.169 de contrato asociativo de explotación tambera* (La Ley Córdoba, 2000, p 488).

12. CONTRATO ASOCIATIVO DE EXPLOTACIÓN TAMBERA: RESCISIÓN SIN EXPRESIÓN DE CAUSA, CÁLCULO DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ART. 11 PARTE B) DE LA LEY 25.169

En la causa "García, Marcelo Fabián c/Azurmendi, Carlos s/Indemnización por Rescisión de Contrato"²⁴, se debió revisar la forma de establecer por el a quo la indemnización correspondiente en aplicación del art. 11 b) de la ley de contrato asociativo de explotación tambera, correspondiente al supuesto de rescisión sin expresión de causa. Aquél la fijó aplicando el porcentaje legal directamente sobre el monto que percibía la actora mensualmente. En tanto la Cámara aclaró que:

Prescindiendo de las críticas que desde ángulos opuestos se han formulado a la norma en cuanto a la compensación que fija (ver Brebbia - Malanos, Contrato Asociativo de Explotación tambera en ED T. 188 año 2000 p. 971 y Giletta, Francisco Comentario a la ley 25.169 de Contrato Asociativo de explotación tambera en La Ley Córdoba año 2000 p. 489), lo cierto es que en su segundo párrafo dispone: "La parte que rescinda deber abonar a la otra una compensación equivalente al 15% de lo que la contraparte deje de percibir en el período no cumplido del contrato. El porcentaje a compensar se calcular sobre el producido del tambo, tomándose como base el promedio mensual de los ingresos devengados en el trimestre calendario anterior a la fecha de rescisión del contrato".

Cierto es que el a quo ha omitido considerar el porcentaje de utilidad —o lucro cesante— del actor, y en este sentido, tal como apunta el demandado, ha incurrido en un error al efectuar la liquidación aplicando directamente el 15% sobre los ingresos del establecimiento durante el período contractual pendiente, cuando debía efectuarse sobre aquél (v. Pastorino, Leonardo F. Actualidad en Derecho Agrario y de los Recursos Naturales Renovables, LNBA 2006-6- 720; C. Civ. Com. y Cont. Adm. San Francisco, 21/04/2003 Lexis N° 70007102 y ejemplo de liquidación que nos trae Giletta en el artículo citado).

Por otra parte, la Cámara debe analizar cuál es el porcentaje con el que se repartían los dividendos ambas partes y, en ese sentido dijo que "tratándose en la especie de un contrato verbal y considerando lo que es el porcentaje habitual o de práctica en la actividad (art. 5° título preliminar y 218 inc. 6 CCom., 16, 17, 1627 CCivil, 144 L.S. y conc.), corroborado a través de los dichos de los testigos Rivas (resp. cuarta pregunta fs.153) e Ibarra (resp. octava ampliación fs. 103 vta.) entiendo que debe reputarse como establecido en el 20%". La solución de recurrir a los usos y costumbres es adecuada, más allá de la innecesaria apelación al derecho comercial y la directamente incorrecta apelación

²⁴ CCiv. y Com. Junín, sentencia del 22 de marzo de 2007.

a la ley de sociedades. El contrato, como afirma la propia ley (art. 2), es de naturaleza agraria y no comercial.

13. CONTRATO ASOCIATIVO DE EXPLOTACIÓN TAMBERA: RECHAZO AL DAÑO MORAL

Finalmente, el otro aspecto a destacar del fallo últimamente comentado, es que el mismo se ocupa del daño moral y, así, dice: "coincido con el sentenciante en cuanto a su rechazo toda vez que el demandado no ha hecho más que el legítimo ejercicio del derecho legal de rescindir anticipadamente el vínculo contractual que de acuerdo a su actual regulación es ajeno a todo linaje laboral siendo de naturaleza asociativa (v. Sardegna, Paula, *El despido sin justa causa en los estatutos especiales*, LNL 2004-18-1279). En consecuencia, no existiendo un agravio ilícito a intereses o bienes de naturaleza espiritual tutelados y no conllevando afectación alguna de esa índole los términos de las misivas rescisorias por el sólo hecho de invocar causales no probadas, es que también he de proponer el rechazo de este aspecto de la impugnación actoral (arts. 522 y 1078 del CC)".

14. ¿EL TAMBERO ASOCIADO TIENE DERECHO A OPINAR SOBRE LA CONDUCCIÓN ECONÓMICA DE LA EMPRESA? ¿SU OPINIÓN LO CONDENA?

Finalmente, en la causa "Silva, Angel Alcides c/Nesprias de Dafond, Susana s/ Resolución de contratos civiles y comerciales"²⁵ se debía juzgar si la resolución del contrato fue por causa justificada o no, aduciendo la demandada que, a pesar de brindar el actor su acuerdo con el lugar de entrega de la leche, el actor mostraba continuamente su disconformidad, llegando al punto de exigirle que se cambiara de lugar de entrega ya que de lo contrario no seguiría ordeñando.

La Cámara no tuvo por acreditado tal supuesto ni otros eventuales incumplimientos aducidos por la demandada y decidió que correspondía considerar el caso como de rescisión incausada. Así dijo: "tratándose de un contrato de naturaleza asociativa, resulta admisible que el tambero-asociado sugiera el cambio de la empresa compradora, supuesto que ha sido expresamente contemplado por la ley al reglar que 'el tambero- asociado deber prestar conformidad en la elección de la empresa donde se efectúe la venta de lo producido. Ante la falta de conformidad el empresario-titular asumir el riesgo por la falta de pago en tiempo y forma de la empresa' (art. 6 inc. d de la ley 25.169), razón por la que la propuesta de cambio, nunca podría ser considerada como una causal de rescisión.

²⁵ CCiv. y Com. Junín, sentencia del 18 de marzo de 2008.

15. DEPÓSITO DE CEREALES: "EL BUEN CHACARERO" COMO CRITERIO PARA EVALUAR LA RESPONSABILIDAD DE LAS COOPERATIVAS

En un caso²⁶ en que un productor no pudo cobrar más del 50% de lo depositado ante la quiebra de la cooperativa agrícola y pretendió, por ende, responsabilizar a sus síndicos e integrantes del Consejo de Administración de la misma, se tuvo que definir con qué criterios debe evaluarse la responsabilidad del depositario. Así se recordó que por el art. 2204 del Código Civil, como por el art. 123 inc. 4 del Código de Comercio, éste debe poner la misma diligencia en el cuidado, como si las cosas fueran propias. Recordando que el depósito es un contrato de confianza, se dijo: "el chacarero que va a su cooperativa agrícola a depositar su maíz espera que los miembros del Consejo de Administración se lo cuiden como lo harían con su propio cereal y esa es la obligación que no cumplieron, fueron negligentes y dejaron que un gerente se los robara, por lo que no pudieron devolverlo en tiempo y forma al actor, y ello es lo que los hace responsables. Aduciendo las demandadas que los miembros del Consejo eran también "chacareros" sin una especial preparación como hombres de negocios, el sentenciante establece que esa responsabilidad no deriva "en función de la dirección de una sociedad complicada ni por cuestiones financieras, sino porque no cuidaron el maíz ajeno como cuidan el propio, sin que sea necesario acudir a la noción de "buen administrador", bastando con referirse a la del "buen chacarero".

²⁶ C1ª Mar del Plata, Sala I, sentencia del 8 de octubre de 1996 en autos "Navarro, Lucas c/Betrin, Antonio y otros".

ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN UNA NUEVA LEY DE ARRENDAMIENTOS Y APARCERÍAS RURALES Y/O EN SUS REFORMAS

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ BUSSY¹

INTRODUCCIÓN

La política agraria del siglo XXI se afirma en la incorporación mayor de la tecnología, la informática, las alternativas energéticas provenientes de los recursos naturales, el protagonismo de "los productos agrícolas" en el mercado económico y financiero mundial, en el fortalecimiento de las integraciones geopolíticas económicas, y en cubrir las necesidades básicas a escala mundial.

El aspecto social, consideramos, debe tenerse siempre presente; afianzar el desarrollo rural imbuido de principios de justicia social; preservación del ambiente; desarrollo sustentable; incorporación de los jóvenes a la agricultura asegurándoles una mejor calidad de vida, evitando así el despoblamiento rural; protección del pequeño y mediano

¹ Abogado Especializado en Derecho Agrario (UNL). Prof. de Derecho Agrario en Cursos de Grados y Posgrado (UNR y UNL). Vice-presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Prov. de Santa Fe.

productor y por ende de la familia agraria, la cual al decir del jurista Francisco Giletta "está sometida a cambios y vaivenes producto de nuevas pautas económicas, culturales y tecnológicas, y de factores negativos especialmente en los países en desarrollo, por lo que habrá que estar atentos y contribuir al nuevo orden internacional donde la familia tendrá seguramente un jerarquizado papel², afirmando el suscripto que lo expuesto en general no implica desconocer o no dar cabida a los otros actores intervinientes en la misma actividad, sean sociedades, cooperativas, entidades financieras y/o cualquier persona física o jurídica que quiera participar.

Todos sabemos que hoy, con el avance tecnológico y científico, ligado a lo económico y social, hay circunstancias que se pueden prever y no dejar libradas al azar, y así, para programar el encadenamiento de las mismas para la concreción de los fines propuestos o demandantes, deben ser apuntaladas por una política agraria consensuada de mediano y largo plazo.

Nuestro país debe avanzar en tal sentido, y una de las herramientas para ello sería actualizar la normativa agraria, puntualizando el presente trabajo, ciertas reformas aplicables a la Ley N° 13.246 y modif. o bien una nueva Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales que las contemplen.

PROPIEDAD AGRARIA, EMPRESA AGRARIA Y LOS CONTRATOS AGRARIOS

Sin entrar a profundizar el tema, recordemos la "Teoría General e Institutos de Derecho Agrario" expuesta por el jurista italiano Antonio Carrozza, enseñándonos que los mismos son: propiedad agraria, empresa agraria y contratos agrarios. Diversas definiciones del Derecho Agrario los incorporan de una u otra forma; tenemos así al jurista español Juan José Saenz Jarque que expresa que el mismo es el conjunto de normas que en el ámbito de la ordenación del territorio, regulan la propiedad de la tierra, la empresa agraria, la reforma y desarrollo agrario de las estructuras del campo³.

El civilista español Agustín Luna Serrano, al referirse a los ámbitos ideales de aplicación del Derecho Civil Agrario, cita como uno de ellos al empresario agrario y la regulación de su actividad profesional correlacionando la titularidad de explotación; lo atinente a la hacienda y lo referente a la actividad o explotación que se desarrolla⁴.

Por su parte el jurista español Alberto Ballarín Marcial relacionaba a la empresa agraria como "una unidad de producción económica, constituida por el empresario (sea éste persona física o jurídica), los colaboradores dependientes, la tierra y todos aquellos

² GILETTA FRANCISCO, *Lecturas de Derecho Agrario*, Edit. UNL Santa Fe, 2000, p. 170.

³ SAENZ JARQUE, Juan José, *Derecho Agrario General*. Autonomía y Comentarios, Vol. I, Ed. Reus, Madrid, 1985, p. 41.

⁴ Citado por SOLDEVILLA VILLAR, en *Derecho Agrario. Lecciones para un curso*, Vol. I. Parte General, 1985, p. 57.

elementos organizados por medio de los cuales y en nombre del empresario realizaban actividades agrícolas (ganadera, forestal o mixtas e incluidas las conexas de transformación y comercialización con o sin finalidades lucrativas⁵. Recordamos, con lo sintéticamente volcado, que es la actividad que desarrollamos en forma profesional (y/o habitualidad y/o continuidad) con una finalidad específica la que requiere inicial regulación.

Los argentinos, el jurista Rodolfo Ricardo Carreras y el Ingeniero Andrés Ringuelet, fueron los precursores de la teoría agrobiológica, afirmándose en la tierra y vida, siendo el hombre y su trabajo debidamente organizado quien dará la razón de ser de estos elementos. Avanzó Antonio Carrozza, quien toma dicha postura, pero en su interpretación afirma el desarrollo del ciclo biológico animal o vegetal quitándole el elemento tierra.

Hoy, por todos conocidos, su teoría ha sido incorporada al Código Civil Italiano en el agregado al art. 2135.

Si bien la evolución y lo abarcativo del derecho agrario a la fecha es notable, adaptándose posturas ratificatorias de lo expuesto; sosteniendo la doctrina española el derecho agroalimentario; de los recursos naturales destacándose en tal nuestro jurista Eduardo A. Pigretti; de las leyes del mercado; de los productos agrícolas y demás que hacen a la rica doctrina agrarista, fácil es advertir que los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales conforman la base sólida de la relación del propietario y/o poseedor y/o tenedor bajo cualquier título legítimo de la propiedad fundiaria, que cede su uso y goce a aquel que la va a trabajar en forma racional en cualquiera de sus modalidades de explotación agraria, con la finalidad de obtener ganancias y continuar con un desarrollo económico sostenible.

LEGISLACIÓN COMPARADA

Atinado nos parece hacer brevísima referencia a algunos temas puntuales que surgen del derecho comparado, por cuanto sientan antecedentes y son verdaderos instrumentos ya aplicados en el tema tratado, no extendiéndonos en el vasto caudal del mismo, limitándonos sólo a España, Italia, Brasil y Uruguay.

España — La Carta Magna española en su art. 130.1 regla: "los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles". Aplaudimos el texto constitucional, pues la riqueza de un país en el amplio sentido, además del factor humano, lo conforman sus recursos naturales.

⁵ BALLARIN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*, 2ª ed., Revista de Derecho Privado. Ed. de Derechos Unidos, Madrid, 1978, p. 401.

La legislación de arrendamiento vigente es la Ley N° 49/2003 y su Ley N° 26/2005 modificatoria. Derogando la primera la anterior Ley N° 83/1980.

Queremos resaltar que la normativa actual ha incorporado la política de "desarrollo rural". Tanto es así que en la exposición de motivos de la ley del 2005 otorga a dicha política un grado relevante y lo observamos cuando expresa que se debe "incidir en el ámbito agrario y en su armónico desarrollo rural, que tenga en cuenta todos los aspectos económicos, sociales y humanos, que se dan en las relaciones contractuales arrendaticias".

El plazo de arrendamiento mínimo de acuerdo la Ley N° 49/2003 se fijó en tres años; siendo posteriormente modificado y elevado a cinco años (Ley N° 26/2005), el hoy vigente, siendo nula cualquier cláusula en contrario, pero no se impide acordar un mayor plazo, previo acuerdo de partes.

La prórroga del contrato está contemplada, pudiendo continuar el arrendatario en el uso y goce del predio sujeta a las modalidades de la norma.

Se ratificó el "agricultor profesional", con ciertas características y manteniendo el criterio de dar cabida al "joven agricultor", especialmente en el derecho de preferencia en sucesión.

Respecto a la extensión de superficie a tomar en arriendo, la Ley N° 26/2005 vuelve al criterio de la norma de 1980, estableciendo limitaciones, apreciándose en la exposición de motivos del 2005 que el fundamento es "evitar la acumulación de grandes superficies de arrendamiento en manos de un solo arrendatario", la justificación a dicha restricción se basa que dicha acumulación configuraría un "detrimento de la movilidad de tierras que se busca y de posibilitar que muchas explotaciones agrarias que no tengan aún la dimensión económica adecuada la alcancen".

La Ley N° 26/2005 modificatoria de la Ley N° 49/2003, reincorporó los derechos de tanteo y retracto en beneficio de ciertos arrendatarios.

Italia — El código civil italiano del año 1942 abrazó casi todo el derecho privado incluyen do la legislación agraria. Con el tiempo se fue desmembrando del mismo, consecuencia lógica de la reforma fundiaria del año 1950, continuando hasta nuestros días, como bien lo expresa nuestro jurista Fernando P. Brebbia⁶, surge la reforma de los contratos agrarios en 1962 culminando en la sanción de la Ley N 203/1982, vigente (con sus modificaciones).

Esta norma marca el fin de los contratos asociativos, con excepciones, y afirma el "affitto" como modalidad contractual. Siguiendo al jurista, resaltamos de la ley al "affitto" como único contrato agrario y la aplicación de éste a todo aquel nexo contractual que incorpore la cesión de fundos rústicos, la valorización de la empresa en el "affitto" a través

⁶ BREBBIA, Fernando P., *Introducción al Derecho Agrario Comparado*, Ed. UNR, Rosario, 2002, p. 207.

de las normas del "equo canone", el período contractual y la prohibición de la prórroga; la calificación de profesional al arrendatario, entre otros⁷.

La Ley N° 203/1982 (texto actualizado y coordinado con las modificaciones y las integraciones aportadas por obra de la Ley N° 29/1990) nos habla del "agricultor directo", siendo éstos "aquellos que cultivan un predio con el propio trabajo y el de la propia familia, siempre que dicha fuerza laboral constituya por lo menos un tercio de la necesaria para las normales necesidades de cultivo del predio, teniendo en cuenta, a los efectos del cálculo de los días necesarios para el cultivo del predio mismo también el empleo de las maquinarias agrícolas", destacando quien escribe la incorporación de la mujer al reglar el mismo artículo que "el trabajo de la mujer es considerado equivalente al del hombre" (art. 6).

Por otra parte, la norma equipara a los agricultores a las "cooperativas constituidas por los trabajadores agrícolas y los grupos de agricultores directos, reunidos en forma asociada que se proponen y realizan el cultivo directo de los predios, aún cuando la constitución en forma asociativa y cooperativa a ocurrido mediante otorgamiento por parte de los socios de predios anteriormente arrendados individualmente", ampliándose el espectro abarcativo a los "directos" también "graduados o diplomados" de cualquier escuela de orientación agraria o forestal y los "graduados de veterinaria" para las empresas de orientación prevalentemente zootécnica, de edad no superior a los cincuenta y cinco años, que se comprometan a ejercer por su cuenta el cultivo de los predios, por lo menos por nueve años (art. 7).

La cesión, como así los subarriendos, se encuentran prohibidos, debiendo hacer valer esa prohibición los arrendadores.

Relacionado a la conversión de los contratos asociativos la Ley N° 203/1982 regla que los contratos de medianería (aparcería) y los de colonia dividida o distribuida entre dos o más partes o sujetos aún con cláusula "dirigida a aportar mejoras" son convertidos en arrendamiento a solicitud de una de las partes, salvo excepciones previstas en la norma.

Hay contratos que no están incluidos en el régimen legal, siendo los mismos aquellos contratos agrarios de coparticipación limitada a cultivos estacionales únicos; ni aquellos cultivos "intercalados"; como así también aquellos cuya finalidad son las ventas de hierbas de duración inferior a un año, cuando se trata de terrenos no destinados a pastura permanente, pero sujetos a rotación agraria.

Queremos destacar que la Ley N° 29/1990 introdujo modificaciones e integraciones a la Ley N° 203/1982, relativas a la conversión en arrendamientos de los contratos agrarios asociativos, y la figura explícita del "empresario agrícola a título principal".

Correlacionado con la sanción a posteriori del decreto ley N° 228 del 18 de mayo 2001 "Orientación y Modernización del Sector Agrícola". Surge del art. 7 de la Ley N°

⁷ BREBBIA, Fernando P., ob. cit., p. 212.

57/2001, texto actualizado posteriormente con las modificaciones introducidas por el decreto ley N° 99/2004, haciendo especial referencia al nuevo art. 2135 del Código Civil.

Brasil — "El Estatuto da Terra" (Ley N° 4504/1964 y modif), la Ley N° 4947 del 6 de abril de 1966 y el Decreto N° 59.566 del 14 de noviembre 1966, destacada doctrina ha sostenido, son los pilares de los contratos agrarios.

La definición de arrendamiento rural emerge del art. 3 del Decreto N° 59.566, al expresar que es cuando "una persona se obliga a ceder a otra, por un tiempo determinado o no, el uso y goce de un inmueble rural, o parte del mismo, incluidos o no otros bienes, mejora o facilidades, con el objeto de ser ejercida una actividad de explotación agrícola, pecuaria, agroindustrial, extractiva o mixta, mediante cierta retribución o alquiler, observando los límites porcentuales de la ley".

El Estatuto da Terra incorporó la figura del "cultivador directo y personal", siendo aquel que trabaja la tierra personalmente con su grupo familiar y pocos dependientes.

Queremos sólo referenciar que en el mismo se trataron, texto al cual nos remitimos: las tierras públicas; la reforma agraria y distribución de las tierras; el sistema de financiamiento a tales fines; la colonización; la asistencia y protección de la economía rural; puntualizando los arrendamientos rurales a partir de su art. 95 y 96.

Solo referenciaremos respecto a las aparcerías, la variación de porcentajes introducida por la Ley N° 11.443 del 5 de enero de 2007: a) cuando el propietario sólo aporta la tierra, un 20%; b) cuando la tierra que aporta está ya preparada para la explotación un 25%; c) situación igual al punto anterior, pero con casa, un 30%; d) cuando se le suma además de lo referenciado galpones, bebederos para animales, cerco, vallas, el 40%; e) el 50% cuando concurren los elementos ya citados incorporando semillas y animales de cría en una proporción superior al 50% del número total de cabezas objeto de la aparcería y f) el 75% en zonas pecuarias ultra-extensiva donde fueren animales de cría en una proporción superior al 25% del rebaño donde se haya adoptado la variable de la producción lechera un mínimo del 5% por animal vendido.

En relación a los extranjeros y el arrendamiento rural, *prima facie*, sostiene el jurista brasileiro Alencar Mello Proença⁸ antes de la sanción de la Constitución Federal de 1988 no había restricción alguna para ello. Sí existía la imposibilidad de adquirir inmuebles rurales si no se cumplía con lo dispuesto por la Ley N° 5709/1971, reglamentada por

Decreto N 74.965/1974; no obstante la Constitución Federal de 1988, en su art. 190 regló que la ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de la propiedad rural por persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que se requiera para ello autorización del Congreso Nacional.

Con posterioridad, en base a lo sustentado constitucionalmente, se sancionó la

⁸ PROENÇA MELLO, Alencar, *Compendio de Direito Agrario*, Educat. Pelotas, 2007, p. 262.

Ley N° 8629 del 255 de febrero 1993, cuyo art.23 dispone sobre las condiciones de factibilidad en concordancia con la Ley N° 5709 y el decreto N° 74.965/74 ya referenciados.

Uruguay — La Ley N° 16.223 de fines de 1991, "Predios Rurales", fijó normas para los contratos que se otorguen con destino a la explotación agrícola, pecuaria y agropecuaria, derogando la misma parcialmente el decreto N° 14.384/75. Lo destacable de la ley es el fuerte predominio en las contrataciones del principio de "autonomía de la voluntad".

El art. 1 dispone que "en todo contrato que se otorgue a partir de la vigencia de la presente ley por el cual una de las partes se obliga a conceder a otra el uso y el goce de un predio rural con destino a cualquier explotación agrícola, pecuaria o agropecuaria, y la otra a pagar por ese uso y goce un precio en dinero o en frutos naturales o productos de la cosa, se estará al plazo que fijen las partes, con la limitación que establece el art. 1782 del Código Civil y sin perjuicio de la excepción prevista en el art. 2".

Se puede observar de dicha conceptualización la libertad de las partes en cuanto a la fijación del plazo en los contratos, no existiendo plazo mínimo legal, salvo para la explotación tambera (plazo mínimo cuatro años).

Por otra parte, el canon de arrendamiento se puede convenir en dinero o en frutos naturales o productos de la cosa, manteniendo el instituto de revisión del precio.

Del art. 3, segunda parte, surge que "cuando el precio sea convenido en moneda nacional equivalente a uno o varios índices de productos sectoriales o en moneda extranjera, el régimen de reajuste se entiende expresamente previsto", continuando reglando que "a falta de previsión expresa respecto del régimen de reajuste del precio serán aplicables en forma supletoria las disposiciones previstas por los arts. 19 a 23 del decreto ley N° 14.384".

CONSIDERACIONES GENERALES Y PARTICULARES

Necesitamos impulsar aún más un Programa Nacional Agrario, en el cual estén comprendidos y comprometidos todos los sectores del agro y, es más, aquellos que de un modo u otro estén forzosamente ligados al mismo. No podemos hablar sólo de desarrollo de explotaciones agrarias, sin profundizar el diálogo y buscar simetrías con la industria, el sistema financiero, el comercio, la ciencia y tecnología, la informática y todo aquello que conforma lo expresado al comienzo de esta exposición y trabajo, con profundo respeto a los recursos humanos.

Los contratos de arrendamientos y aparcerías, reiteramos, son un instrumento vital y fundamental de la cuestión, por ende la reforma de la legislación vigente y/o la sanción de una nueva ley "aggiornada" a la actualidad es imprescindible.

Ratificamos lo expresado en mayo del corriente año, en nuestra charla prejornada a este VII Encuentro Nacional de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. En efecto, no escapa a la actual realidad que los arrendamientos como tales,

dan nacimiento a la empresa agraria (pequeña, mediana o grande); "el agricultor" es tan "empresario" como cualquier persona jurídica, revista el carácter societario que fuere.

El "aparcerero tomador" asume riesgos tanto como el "dador", por cuanto los une una estructura asociativa.

Lo que debe lograrse es una regulación de los contratos que satisfaga a ambas partes, en fin, una base legislativa que no deje afuera a ninguno de los protagonistas, y con la cual los derechos y obligaciones estén claros.

El traer a colación las derogadas leyes N 11.170 y 11.627, como así las disposiciones aplicables inicialmente, lo consideramos atinado, pues en lo personal, el volver a ciertas específicas regulaciones del pasado, valga la paradoja, es actualizar el derecho agrario.

El contemplar y vivir la realidad actual y visualizar el futuro ya programado; las normativas nacionales anteriores y vigentes; la legislación comparada; todo acompañado de la doctrina al respecto, conforma el cimiento para construir una regulación agraria contractual acorde a los tiempos, ese es el desafío parlamentario,

El "orden público", abrazando la corriente de "orden público económico" no es objeto de duda y/o cambio, sino que, por el contrario hace a la fortaleza de las instituciones.

Calificar al agricultor y/o al arrendatario que adoptó la figura de una persona jurídica como "empresario agrario" es adecuarnos a los tiempos⁹.

Es indudable que para poder programar y lograr un desarrollo favorable de una empresa (familiar, pequeña, mediana o grande) que cumpla con los requisitos básicos, el plazo mínimo es importante. A solo título ejemplificativo, no podemos hablar de sustentabilidad y/o sostenibilidad y cuidado de los recursos naturales, si prevalece el criterio de la "autonomía de la voluntad" y en base a tal, pactamos plazos breves. El que trabaja la tierra va a querer lograr mayor rinde a cualquier costo y por ende traería como lógica consecuencia usos indebidos de explotación, los cuales a la larga disminuirían el rendimiento y agotarían el recurso suelo. De hecho, lo vemos en los sucesivos contratos accidentales, muchas veces efectuados "contra legem".

Como expresamos en otra oportunidad¹⁰, nuestra propuesta de plazo es volver a un plazo mínimo de cuatro años, con opción de prórroga de dos años más, previo acuerdo de partes. Mantener el actual criterio de los contratos sucesivos y sostener la prohibición de la tácita reconducción.

El temor lógico de los propietarios y/o aquellos que bajo cualquier título legítimo detentan el predio que ceden en arrendamiento y/o aparcerías agrícolas son en general dos: 1) el no reintegro del mismo a su vencimiento y 2) el posible desfasaje del alquiler,

⁹ Lo tenemos ya incorporado en la Ley N° 25.169. Contrato Asociativo de Explotación Tambara.

¹⁰ FERNÁNDEZ BUSSY, Juan José, *Plazo y precio en los contratos de arrendamientos y aparcerías*, IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, Ed. Inst. Derecho de Agrario, Colegio de Abogados Rosario, 2002, p. 36.

por inestabilidad económica, teniendo en cuenta que no se encuentran incorporados los institutos de revisión y remisión del precio, y que éste, como dicta la norma, debe ser convenido en dinero, con la excepción de los contratos accidentales (artículo 39 de la Ley 13.246 y modificatorias) y las aparcerías (porcentajes).

Analizamos el primer caso, introducir la homologación judicial del contrato con las mismas características de los hoy vigentes contratos accidentales, nos parece acertado. Si vence el contrato y el arrendatario no se va, el simple testimonio de la resolución será el instrumento para el desalojo, evitando así promover el juicio pertinente.

Otro atractivo válido para el arrendador sería incentivarlo para realizar contratos de dicho plazo o plazos mayores otorgándole beneficios fiscales o impositivos de cualquier naturaleza. Lo hemos visto ya en la legislación comparada.

En cuanto al segundo caso referenciado, somos partidarios de que el canon de arrendamiento pueda pactarse en dinero nacional o extranjero, o bien en especie como tal y/o su valor equivalente al precio de cotización del cereal que convengan las partes el día de pago. El que arrienda quiere que el canon a percibir se mantenga estable.

Respecto de las aparcerías y la determinación de los porcentajes, lo justo es volver al criterio anterior que derogó la ley 22.298 y convenir los porcentajes de acuerdo a los aportes de cada uno.

En relación al plazo en las aparcerías pecuarias, consideramos que se debe mantener el mismo régimen.

En cuanto a los contratos accidentales que hemos citado, es conveniente que se mantengan, pero debe existir un mayor control, por cuanto hemos apreciado que "lo accidental" pasa a ser "permanente" y se desvirtúa así la naturaleza del mismo.

Promover el "desarrollo rural" y acorde a esto introducir mayor capacitación para los "arrendatarios - empresarios"; hablar de "agricultor profesional"; como así incentivar a los jóvenes para incorporarse a la actividad agraria merece nuestro total apoyo.

CONCLUSIÓN

En el desarrollo de este trabajo hemos volcado sintéticamente tópicos a tener en cuenta y señalamos lo abarcativa que es la actividad agraria. No sólo se debe legislar fronteras adentro, sino también con la proyección fronteras afuera. Debemos satisfacer prioritariamente el mercado interno, pero tener muy en cuenta la exportación de nuestros productos: somos un país rico en recursos naturales, hay grandes compradores que los requieren por la escasez de los mismos.

El siglo XXI, reitero, exige un mayor acomodamiento de las políticas socioeconómicas, de allí que debe existir una buena y actualizada regulación jurídica que incluya a todos los actores protagonistas de la actividad agraria como tales e integradas con las demás que hacen a la evolución de los pueblos.

"Sólo la voluntad puede dar al derecho lo que constituye su esencia, la realidad.

Por eminentes que sean las cualidades intelectuales de un pueblo, si la fuerza moral, la energía, la perseverancia le faltan, en ese pueblo jamás podrá prosperar el derecho." (Rodolfo Von Ihering).

CONTRATO DE CANJE DE BIENES Y SERVICIOS POR PRODUCTOS AGROPECUARIOS. ASPECTOS LEGALES E IMPOSITIVOS

ROLANDO RINESI¹

En el medio agrario es de práctica habitual la utilización como moneda de cambio, de lo mismo que se produce para adquirir los insumos y servicios necesarios para la explotación agropecuaria.

Va de suyo que si se diera en pago la producción nos viene a la mente primeramente la figura de la permuta o de la dación en pago, lo cual es lógico habida cuenta de que la Real Academia Española define al vocablo Canje como "cambio, trueque o sustitución", pero como veremos existen diferencias que jurídicamente ameritan un tratamiento específico que justifica una especificidad fiscal coherente con la realidad del negocio que involucra este contrato.

En primer lugar es conveniente aclarar que el contrato de canje tiene especial reconocimiento y tratamiento en la ley de IVA, y en los hechos implica un diferimiento en el pago, el cual se verifica al momento de obtenerse conforme lo disponen los ciclos biológicos, la mercadería comprometida.

¹ Abogado, asesor legal de Agricultores Federados Argentinos SCL. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Profesor Universitario.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE LO IDENTIFICAN

Las operaciones de "canje" contempladas en la Ley del IVA son aquellas en las que se intercambian bienes, servicios o locaciones por productos primarios.

Dichas operaciones tienen un tratamiento diferenciado en relación a: a) el momento en que se perfecciona el hecho imponible; b) la determinación de dicha base imponible.

PERFECCIONAMIENTO DEL HECHO IMPONIBLE

La norma general establece que en el caso de las ventas de cosas muebles, el hecho imponible se perfecciona en el instante en que aquella se produce.

En tal caso, el hecho imponible se perfecciona con, la emisión de la factura o acto equivalente, o bien la entrega del bien o acto equivalente, lo que ocurra antes.

Entre las situaciones consideradas de excepción, se encuentran las operaciones de canje.

NEGOCIO JURÍDICO QUE SE DESARROLLA MEDIANTE EL CONTRATO DE CANJE

El contrato de canje es parte de un negocio jurídico que lleva implícita una forma de comercialización de productos primarios, a partir de la disposición que de ellos hace su titular a la hora de celebrar el contrato respectivo.

Cuando este modo especial de comercialización implica una contraprestación en bienes o locaciones de servicios, estamos en principio ante un contrato de canje.

Decimos en principio, toda vez que para que se configure el contrato como tal, es de vital importancia tener en cuenta el momento en que las prestaciones recíprocas deben cumplirse.

En efecto, esta figura exige que los productos primarios sean entregados al momento de su obtención originaria (cosecha de granos), y la prestación que involucra los bienes o locaciones de servicios contratados sea cumplida con anterioridad a la entrega de los productos primarios.

Otro de los requisitos exigidos es que el negocio implique que la fijación del precio tenga lugar con posterioridad a la entrega del producto primario.

OBJETO DEL CONTRATO

Productos primarios provenientes de la agricultura y ganadería; avicultura; piscicultura y apicultura, incluida la obtención de huevos frescos, miel natural y cera virgen

de abeja; silvicultura y extracción de madera; caza y pesca y actividades extractivas de minerales y petróleo crudo y gas.

DIFERIMIENTO IMPOSITIVO

La razón de ser del contrato de canje es justamente la posibilidad de acceder a un mecanismo que permita al vendedor de bienes o al locador de servicios que cobrará en forma diferida, poder también diferir el pago del impuesto al valor agregado al momento de la entrega de los productos primarios, evitándose asimismo el pago del IVA por parte del productor antes de la obtención de los productos primarios que destinara a la cancelación de su obligación, lo cual implica un importante ahorro en tanto se evita una inmovilización financiera, lo cual deriva en una baja de costos de todo el negocio jurídico vinculado al contrato de canje, beneficiando a ambas partes.

Cuando los productos primarios indicados anteriormente se comercialicen mediante operaciones de canje por otros bienes, locaciones o servicios gravados, que se reciben con anterioridad a la entrega de los primeros, los hechos impositivos correspondientes a ambas partes se perfeccionarán con posterioridad a dicha entrega.

El hecho imponible se perfeccionará en el momento en que se proceda a la determinación del precio del producto primario entregado.

Asimismo, cuando el canje opera en un 100% no proceden las retenciones de IVA, conforme lo normado por el artículo 6 de la RG (AFIP) 1394 al indicar que el régimen de retención no será de aplicación cuando el pago por la compra de insumos y bienes de capital, y/o por la prestación de los bienes y servicios, se efectúe con granos no destinados a la siembra (cereales y oleaginosos) y legumbres secas (porotos, arvejas y lentejas); no obstante, si existe una parte que se integra mediante la entrega de una suma de dinero, la retención operará hasta la concurrencia con la mencionada suma.

DIFERENCIAS CON LA PERMUTA

El Código Civil en el artículo 1485 expresa: "El contrato de trueque o permuta, tendrá lugar cuando uno de los contratantes se obligue a transferir a otro la propiedad de una cosa, con tal que éste le de la propiedad de otra".

La permuta implica necesariamente la transmisión de la propiedad de un cuerpo cierto, y en el caso de operaciones de canje no sólo se intercambian bienes muebles primarios por otros bienes muebles, sino productos primarios por locaciones de servicios;

En definitiva, el concepto de canje de productos primarios es más abarcativo que el de permuta proporcionado por el Código Civil.

Podríamos afirmar también que se configura una permuta cuando se entrega un bien mueble gravado a cambio de un producto primario.

DIFERENCIAS CON LA DACIÓN EN PAGO

El artículo 1325 del Código Civil define así a la dación en pago: "Cuando las cosas se entregan en pago de lo que se debe, el acto tendrá los mismos efectos que la compra y venta...

En consonancia con lo dicho anteriormente, estamos en condiciones de afirmar que si hemos contratado un servicio, el prestador del mismo carga con una obligación de hacer y sólo cancelará dicha obligación mediante la prestación del servicio contratado y no con la entrega de una cosa en pago.

Además tanto la permuta como la dación de pago se incluyen dentro del concepto de venta establecido por el artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

PROBLEMAS PRÁCTICOS DEL CONTRATO DE CANJE

Inexistencia de los productos primarios comprometidos a la fecha prevista para su entrega en canje — En la medida que pueda acreditarse fehacientemente la imposibilidad de su cumplimiento (emergencia agropecuaria, sequía, granizo, vientos, caso fortuito o de fuerza mayor, etc.), aún cuando no queden configurados todos los requisitos establecidos en la ley, la operación seguirá teniendo el tratamiento de canje.

Alteración del compromiso asumido (entrega dinero en efectivo en lugar del producto primario) — En este caso no se estaría en presencia de una operación de canje, salvo el supuesto contemplado precedentemente.

Cuando se modifique el compromiso asumido, abonando el mismo en efectivo o en distinta especie a lo pactado (todo ello sin que exista una imposibilidad manifiesta de cumplimiento), se altera el nacimiento del hecho imponible, el cual se retrotrae al momento de la entrega, por parte del proveedor, de los bienes, locaciones o prestaciones gravadas con la obligación de rectificar la declaración jurada perteneciente al período en que entregó el bien o prestó el servicio al productor, ingresando el impuesto omitido con más los correspondientes intereses resarcitorios.

CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

En primer lugar, debemos considerar que el incumplimiento de uno cualesquiera de los requisitos exigidos por la Ley de IVA, implica en principio el no tratamiento del negocio jurídico como una operación de canje con todo lo que ello implica en función de lo manifestado anteriormente.

No obstante lo expresado, existe una excepción al decaimiento de esta figura, por incumplimiento del productor primario, que fue contemplada por el primer párrafo del artículo 17 del decreto reglamentario.

Así, atendiendo a las particulares situaciones que enmarcan la producción primaria de bienes, se dispone -como ya se adelantó- que seguirá siendo considerada como operación de canje aquella en la cual la contraprestación a cargo del productor primario no pueda concretarse mediante la entrega de los bienes comprometidos, y siempre que se demuestre, en forma fehaciente, la imposibilidad de su cumplimiento.

En la causa "Coragro" (Coragro SRL, TFN, Sala D, 11/6/2002) se trató, entre otras cuestiones, el incumplimiento de entrega por parte del productor primario de los bienes comprometidos con motivo de inundaciones, según lo alegado por actora.

El hecho invocado no pudo ser fehacientemente acreditado en la causa, y fue desestimada la existencia de la operación de Canje por el Tribunal.

CONCLUSIÓN

En síntesis, estamos ante una figura bien adaptada a la "agraridad", en el sentido que reconoce las particularidades de las actividades sujetas a ciclos productivos y a riesgos naturales.

Pero a su vez, incorpora los "seguros" correspondientes para evitar una desnaturalización o utilización abusiva de la figura, en el sentido de buscar una solución adecuada, pero para operaciones genuinas. Es por ello que razonablemente sólo se contemplan aquellos casos en que el incumplimiento de algún requisito obedece a situaciones inexistentes o existentes y conocidas al momento de la celebración del contrato.

CONSECUENCIAS DE LA CONTINUACIÓN DEL USO Y GOCE DEL PREDIO DESPUÉS DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO RURAL O APARCERÍA

LUIS A. FACCIANO¹

INTRODUCCIÓN

El tema de la continuación del uso y goce del predio rústico al vencimiento del contrato está presente en la mayor parte de las cuestiones sobre las que se nos consulta en ocasión de nuestro profesional como abogados especialistas en cuestiones agrarias. De allí su gran importancia práctica que motiva que redactemos estas líneas e incluso que haya tenido distinto tratamiento a través del tiempo y en los proyectos de reforma.

En el curso de este trabajo veremos los antecedentes de la cuestión, especialmente cual fue el tratamiento que se le dio en el texto original de la ley 13.246, cual es el vigente², cual es la postura adoptada en el proyecto que en materia de contratos agrarios ha presen-

¹ Abogado especializado en Derecho Agrario. Titular de "Derecho Agrario" en la Facultad de Derecho de la UNR. Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Integrante del Congreso Directivo de Umu. Miembro del IADA.

² Al momento de la redacción, 5/07/08, haciendo la salvedad que se encuentra en tratamiento en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de arrendamientos con muchas posibilidades de ser sancionado, y al que también nos referiremos en el curso de esta ponencia.

tado la Federación Agraria Argentina (FAA) al Congreso³, como lo reformó el dictamen de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, brindando nuestra opinión sobre cual debería ser el contenido de una futura reforma, en esta cuestión específica.

1. TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LAS DISTINTAS LEYES ESPECIALES

Debemos señalar en primer término que el tema bajo análisis está relacionado con el del plazo mínimo legal de los contratos agrarios y que la regulación especial que hacen la ley 13.246, sus predecesoras⁴ y sus modificatorias, desplazó la consagrada en el derecho común.

Recordemos que antes de esas regulaciones regía para el plazo de las locaciones rurales el art. 1506⁵ del Código Civil, disposición que si bien sigue vigente sólo es aplicable a los supuestos no contemplados por la ley agraria⁶. Esa norma era absolutamente insuficiente para atender a las necesidades de los arrendatarios y aparceros, ya que al término del año agrícola, el contrato vencía y aquellos se veían obligados a aceptar las condiciones que les impusieran los arrendadores o dadores⁷ para la renovación, lo que conformaba un marco de injusticia flagrante. Esta fue una de las causas que conformaban el contexto dentro del cual se generó el "Grito de Alcorta"⁸ y la creación de la FAA. Hoy, a la distancia, y a la luz de nuevos paradigmas, podríamos agregar que esta norma, como reguladora del plazo contractual agrario atentaba contra el interés general relacionado con el uso racional de los recursos, ya que la falta de estabilidad trae como consecuencia la explotación excesiva de los predios con la consiguiente degradación del mismo aunque, justo es señalarlo, en aquel momento las prácticas conservacionistas no existían conceptualmente ni tampoco se efectuaba una explotación intensiva con la tecnología disponible.

Dicho esto, señalamos que las primeras leyes especiales para los contratos agrarios, la 11.170⁹ y la 11.627¹⁰ ya efectuaron regulaciones con plazos mínimos ampliados,

³ Expte. 4967-D-2007, trámite parlamentario n° 142 (18/10/07)

⁴ Leyes 11.170 y 11.627.

⁵ Art. 1506 CC: "si el arrendamiento fuere de una heredad, cuyo fruto se recoge cada año y no estuviere determinado el tiempo en el contrato, se reputará hecho por el término de un año. Cuando el arrendamiento sea de una heredad cuyo frutos no se recojan sino después de unos años, el arrendamiento se reputa hecho por el tiempo que sea necesario para que el arrendatario pueda percibir los frutos".

⁶ Ver FACCIANO, Luis A., *Contratos agrarios. Arrendamientos y aparcerías rurales. Contratistas rurales*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2006, p. 80.

⁷ Que podían ser propietarios o los llamados arrendatarios "a mano única".

⁸ El 25 de junio de 1912.

⁹ B.O. 26/12/21. Ver ROSSINI M. y VITOLO D., *Nuevo régimen de arrendamientos y aparcerías rurales. Ley 13246*, Edit. Ábaco, Buenos Aires, 1981, p. 129.

¹⁰ B.O. 18/10/32. ROSSINI M. y VITOLO D., op. cit. p. 130.

para acogerse al cual debía el arrendatario o aparcerero hacer uso de una opción que debía exteriorizar en tiempo y forma¹¹, Respecto a las consecuencias de la falta de desocupación vencido el contrato, era aplicable el Código Civil.

Por su parte, la ley 13.246, en su redacción original, estableció un plazo mínimo de cinco años, el que por primera vez en la legislación era aplicable de pleno derecho. Estableció además una prórroga de tres años, para optar por la cual el arrendatario o aparcerero debía notificarlo con antelación de seis meses al vencimiento al arrendador o dador. El sistema se completaba, y acá nos referimos al tema específico bajo tratamiento, con la incorporación de la figura de la tácita reconducción. En efecto, el segundo párrafo del art. 20 en su redacción original establecía que:

Si el arrendador consintiera que el arrendatario continúe en el uso y goce del predio transcurrido un año sin que el primero haya manifestado su voluntad mediante telegrama colacionado o notificación practicada por intermedio del juez de paz de exigirle la restitución del mismo, o celebrado nuevo contrato, el arrendatario tendrá derecho a considerarlo renovado en las mismas condiciones, rigiendo en cuanto a los plazos lo previsto en el art. 4º ... Si la reclamación se hiciera después de treinta días de la fecha de vencimiento del contrato, el arrendatario tendrá un plazo de hasta un año para restituir el predio, computado desde la fecha en que se le efectúe.

El texto vigente¹² en su art. 4¹³ establece un plazo mínimo de tres años sin opción de prórroga, tanto para los arrendamientos como para las aparcerías en las que se ceda el uso y goce de un predio. Recordemos que de acuerdo a lo establecido expresamente en el art. 1º de la ley, sus normas son de orden público e irrenunciables sus beneficios¹⁴, carácter ratificado por la jurisprudencia¹⁵. No rige la tácita reconducción, la que fue eliminada por la ley 21.452, en redacción mantenida por la 22.298, por lo que al vencimiento del plazo del contrato, o del plazo mínimo legal si aquel fuera menor, el predio debe ser devuelto al propietario sin derecho a ningún plazo suplementario.

En el ya citado proyecto de FAA de reforma integral de la Ley de Arrendamientos

¹¹ Ver BREBBIA, Fernando P., *Contratos Agrarios*, edit. Astrea, Buenos Aires, 1982, p. 142.

¹² Al 5/07/08, en que se redacta el presente, ley 13246 reform. por las 21.452 y 22.298.

¹³ Artículo 48: "Los contratos que se refiere el artículo segundo tendrán un plazo mínimo de tres años. También se considerará celebrado por dicho término todo contrato sucesivo entre las mismas partes con respecto a la misma superficie, en el caso de que no se establezca plazo o estipule uno inferior al indicado. No se considerará contrato sucesivo la prórroga que se hubiere pactado, originariamente, como optativa por las partes".

¹⁴ Ver el tema del orden público en extenso en FACCIANO, L., op. cit., p. 44.

¹⁵ "El régimen de la ley 13246, modificado por el decr. ley 22298, tiene por su contenido y declaración, carácter de orden público, en el aspecto del plazo mínimo de los arrendamientos y aparcerías rurales" (CNCiv., sala C, 27/6/1991, E. Llavallol e Hijos S.A. c/Ehul, Corina s/suc., JA 1993-1-450).

se propone un plazo mínimo de cinco años¹⁶, estableciéndose además la prórroga automática hasta el vencimiento del año agrícola si no se requiere la devolución del predio antes de los 30 días del vencimiento o por 5 años más si transcurre un año sin serle esto requerido. Además al vencimiento del nuevo plazo vuelve a funcionar el sistema de prórrogas automáticas por la falta de requerimiento en los plazos establecidos en el artículo¹⁷

En el dictamen conjunto de las comisiones de Legislación General, de Agricultura y Ganadería y de Presupuesto y Hacienda en el que modifican y unifican por dicho proyecto y otros¹⁸ al pasarlo a principios de julio de 2008 al tratamiento de la Cámara de Diputados, se mantiene el plazo mínimo de 5 años (art. 17) y la prórroga del contrato hasta el vencimiento del año agrícola posterior si no se requiere la devolución del predio dentro de los 30 días del vencimiento (art. 19), pero eliminando la pseudo (como veremos se trata en realidad de una prórroga legal) "tácita reconducción" por 5 años del proyecto de FAA.

Pero la cuestión es, en la legislación vigente¹⁹, y más allá del plazo mínimo, qué sucede si esa devolución no se produce y que solución ofrece la normativa vigente que se compatibilice con el espíritu de la ley. Entendemos que acá pueden darse distintas situaciones que merecen distintas soluciones, que surgen de la 13.246 (con las reformas 21452 y 22298) y supletoriamente del Código Civil y que justifican el planteamiento que propondremos en estas líneas.

2. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LAS PARTES POSTERIORES AL VENCIMIENTO DEL PLAZO CONTRACTUAL O LEGAL

1. Al vencimiento del plazo el arrendador o dador requiere la devolución del

¹⁶ Art. 16° del proyecto.

¹⁷ Artículo 18°: "Continuación de la explotación. Vencido el término legal o pactado, si este último fuera mayor, el arrendatario deberá restituir el predio al arrendador sin ningún derecho a plazo suplementario para el desalojo y entrega libre de ocupantes. No obstante, si el arrendador consintiera que el arrendatario continúe en el uso y goce del predio luego de vencido el contrato, sin haber manifestado su voluntad en forma fehaciente de exigirle la restitución del mismo, o en su caso celebrado nuevo contrato, el arrendatario tendrá derecho a continuar la explotación hasta el vencimiento del año agrícola posterior. Se considerará que el arrendador consintió la continuación en el uso y goce del predio por el arrendatario si no le requirió fehacientemente la restitución dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo. Producida la continuación del arrendamiento por aplicación del párrafo precedente, si el arrendador no hiciere saber fehacientemente al arrendatario con antelación no menor de tres meses a la finalización del año agrícola su decisión de dar por concluido el contrato, el arrendatario podrá considerar, sin necesidad de comunicación alguna, prorrogado su plazo hasta completar los cinco años de plazo contados a partir de la expiración del plazo originario. Al vencimiento del plazo prorrogado será igualmente de aplicación esta norma".

¹⁸ Exptes. 4967-D-07, 0380-D-08, 1004-D-08, 3277-D-08, 3555-D-08 y 3427-D-08.

¹⁹ Recordamos la fecha de redacción del presente: 5/7/08.

predio — Este es el caso más sencillo, ya que aquí es de estricta aplicación lo dispuesto por el art. 20º: al vencimiento del plazo del contrato, o del plazo mínimo legal si aquel fuera menor, el predio debe ser devuelto "sin derecho a ningún plazo suplementario para el desalojo y entrega libre de ocupantes".

Analizaremos los dos supuestos posibles ante el requerimiento: que se devuelva o no el predio.

a) *El arrendatario o aparcero devuelve el predio* - Cuando el predio es devuelto al vencimiento del contrato (lo que incluso puede ocurrir sin necesidad de requerimiento del arrendador o dador) libre de cosas y ocupantes, concluirá la relación entre las partes sin más obligaciones recíprocas que las provenientes del pago de cánones adeudados o del régimen de mejoras del Código Civil, aplicable subsidiariamente ante la ausencia de normas específicas²⁰.

b) *El arrendatario o aparcero no devuelve el predio (pese a haberle sido requerido)* — Este caso también es claro. Al vencimiento del contrato o dentro de un plazo razonable²¹, el arrendador o dador requiere el reintegro del predio. Tras dicho requerimiento el arrendatario (o aparcero) deviene en mero detentador²² y dicha ocupación no se remunerará ya mediante el pago de arrendamientos, los que han cesado de devengarse desde el momento mismo del emplazamiento a desocupar, sino a título de indemnización de los daños y perjuicios que ocasiona la indebida ocupación (art. 1609 CC)²³,

La indemnización por dicha retención indebida debe ser plena por aplicación del artículo 521²⁴ del Código Civil, comprendiendo por lo tanto inclusive las consecuencias mediatas por ser dicha retención maliciosa.

Respecto al régimen aplicable a los frutos, si existieran cosechas pendientes de recolección, la solución la da el último párrafo del art. 590²⁵ del mismo cuerpo legal: el arrendatario o aparcero detentador del inmueble de mala fe debe restituir la cosa tanto con

²⁰ El artículo 2º de la Ley 22.298 derogó los art. 10 a 14 de la ley 13.246 que establecía un régimen especial de mejoras. El proyecto de FAA, lo que es mantenido por el despacho de las comisiones de la HCD propone algunas normas especiales respecto a las mejoras.

²¹ Entendemos que es razonable y válido a estos fines el reclamo que se efectúa antes del tiempo de efectuar tareas para una nueva cosecha y que no impida al arrendatario o aparcero efectuar la contratación de un nuevo predio para realizar su actividad.

²² CNCiv Sala C, 14/06/84, "Harraigue Castex, María S., suc.", ED, 110-552.

²³ CCiv. y Com. Bahía Blanca, sala 2º, 16/7/1998, Gross, María v. Schefer, Domingo, en JA 2001- I-síntesis.

²⁴ Art. 521 Código Civil: "Si la inejecución de la obligación fuese maliciosa, los daños e intereses comprenderán también las consecuencias mediatas. En este caso, no será aplicable el tope porcentual previsto en el último párrafo del artículo 505".

²⁵ Artículo 590 Código Civil: "Los frutos percibidos, naturales o civiles, pertenecen al deudor, poseedor de buena fe. El deudor que hubiese poseído de mala fe, está obligado a restituir la cosa con los frutos percibidos y pendientes, sin tener derecho a indemnización alguna".

los frutos pendientes como así también con los percibidos, sin derecho a indemnización alguna. Los frutos percibidos que deberá reintegrar serán a nuestro juicio sólo aquellos que lo hubieran sido después del requerimiento, porque antes de éste era, como veremos, un detentador de buena fe del inmueble. Sin perjuicio de lo expuesto, tendrá derecho a ser reembolsado de la erogación efectuada por los gastos de semilla y los gastos de arada y siembra²⁶, pero no a título de indemnización sino a título de reintegro de lo gastado, por aplicación del art. 2306²⁷, siempre del Código Civil.

2. Al vencimiento del plazo el arrendador o dador no requiere la devolución del predio y el arrendatario o aparcero continúa en la tenencia del mismo — Estamos entonces en presencia de una "continuación del arrendamiento concluido", por lo que en virtud del artículo 20 de la ley 13.246 y 1622 del Código Civil²⁸, el arrendador o dador podría, en principio, pedir la devolución en cualquier tiempo. Sin embargo, consideramos que distintas serán las consecuencias jurídicas de acuerdo a los actos que hayan efectuado las partes antes de requerirse la devolución.

Como señalamos el proyecto de FAA, establece la prórroga automática hasta el vencimiento del año agrícola si no se requiere la devolución del predio antes de los 30 días del vencimiento o por 5 años más si transcurre un año sin serle esto requerido²⁹.

Nótese que, si bien los efectos son los mismos en cuanto a la extensión del nuevo plazo, no se trata de una tácita reconducción porque no hay un nuevo contrato en el cual la voluntad de las partes se manifieste tácitamente (art. 18), sino que existe una prórroga del contrato anterior.

Por su parte, el proyecto en tratamiento en la Cámara de Diputados³⁰ mantiene el plazo mínimo de 5 años (art. 17) y la prórroga del contrato hasta el vencimiento del año agrícola posterior si no se requiere la devolución del predio dentro de los 30 días del vencimiento (art. 19), pero eliminando la prórroga por 5 años del proyecto de FAA.

Vamos a abordar a continuación casuísticamente los distintos supuestos que

²⁶ VIALE, Domingo, *Los contratos agrarios como parte integrante del Derecho Privado Argentino*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1996, p. 180.

²⁷ Artículo 2306 Código Civil: "Cuando alguno sin ser gestor de negocios ni mandatario hiciere gastos en utilidad de otra persona, puede demandarlos a aquellas en cuya utilidad se convirtieron"

²⁸ Artículo 1622 del Código Civil: "...no se juzgará que hay tácita reconducción, sino la continuación de la locación concluida, y bajo sus mismos términos, hasta que el locador pida la devolución de la cosa; y podrá pedirla en cualquier tiempo, sea cual fuere el que el arrendatario hubiese continuado en el uso y goce de la cosa".

²⁹ Como en la redacción original de la 13.246.

³⁰ Que al momento en que el lector acceda al presente tal vez esté convertido en ley, porque se observa consenso en los legisladores para su sanción y como forma de demostrar buena voluntad hacia el sector agrario, como condimento del conflicto por las "retenciones".

pueden darse en la práctica en el régimen de la ley 13.246 vigente (con las modificaciones de la 21.452 y de la 22.298):

a) *El arrendatario o aparcerero continúa en la tenencia del predio y no existen manifestaciones tácitas o expresas de las partes respecto a la celebración de un nuevo contrato* — En este caso, el arrendatario o aparcerero deberá devolver el predio libre de ocupantes en el momento en que el arrendador solicite su devolución (art 20³¹ ley 13246). Acá no existe discusión. El arrendador o dador no recibe pago del precio o porcentaje de los frutos por lo que no puede aducirse que desee que el arrendatario o aparcerero continúe en el predio. Es claramente la continuación del arrendamiento o aparcería vencida, puede pedirse al devolución en cualquier tiempo.

Entendemos interesante analizar las cuestiones relativas a las mejoras indemnizables y a los derechos sobre frutos pendientes a las que se aplican las normas civiles por haberse derogado las específicas de la ley n° 13.246³².

La mejora crea una relación jurídica entre su autor y el dueño de la cosa que se aprovecha de ella, que se regiría en nuestro caso por las normas relativas a la plantación, es decir el art. 2588 del Código Civil³³, por lo que si el arrendatario o aparcerero "de buena fe... sembrare o plantare con semillas o materiales propios en terreno ajeno, el dueño tendrá derecho para hacer suya... la siembra o plantación, previas las indemnizaciones correspondientes...".

El caso que nos ocupa se encuadra en el ámbito de las obligaciones de restitución de cosas provenientes de títulos preexistentes, en este caso un contrato³⁴, Por lo tanto, por el artículo 589 del Código Civil³⁵ con las modificaciones particulares propias de la locación (artículos 1539 y ss.), serían indemnizables las mejoras necesarias, ya que si les son debidas al deudor de mala fe, sería absurdo negárselo al de buena fe, no siéndolo en ningún caso las mejoras voluntarias.

Respecto al régimen aplicable a los frutos, nuevamente recurrimos al artículo 590

³¹ Ver *infra* comentario art. 20°.

³² El art. 2° de la ley 22.298 derogó los arts. 10° y 11° que contenían el régimen especial de mejoras para arrendamientos y aparcerías.

³³ LLAMBÍAS, Jorge J., *Tratado de Derecho Civil. Obligaciones*, 2ª ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975, p. 117 y ss., en VIALE, D., op. cit., p. 181 y ss.

³⁴ LLAMBÍAS rechaza la aplicación conjunta de estas normas con las que solucionan las cuestiones que se plantea entre el reivindicante triunfante y el poseedor vencido de buena o mala fe (art. 2427, 2440 y 2441 del C.C.), objetando a los autores que procuran la integración de los dos grupos de normas, en VIALE, D., op. cit. p. 181.

³⁵ Art. 589 del Código Civil: "si hubiera mejoras o aumento que con su dinero o su trabajo, o con el de otros por él, hubiere hecho el deudor que hubiese poseído la cosa de buena fe, tendrá derecho a ser indemnizado del justo valor de las mejoras necesarias o útiles, según la evaluación que se hiciera al tiempo de la restitución...".

del Código Civil, el que prescribe que los naturales o civiles ya percibidos pertenecen al tenedor, poseedor de buena fe. El elemento diferenciador será la tenencia de buena fe³⁶ cualidad que existirá siempre y cuando el deudor esté persuadido que su título lo habilita para percibir los frutos (art. 2356³⁷ y 2358³⁸).

Como expresamos más arriba, nos encontramos con un caso de "continuación de la locación concluida", es decir que no hay extinción del contrato, por lo que no se puede calificar que sea de mala fe la tenencia del predio que el arrendatario o aparcerero tiene antes de que se le requiera su restitución. Por lo tanto, deberá indemnizarse al arrendatario o aparcerero, no sólo por las expensas o gastos realizados —lo que en realidad no se hace a título de indemnización sino de reintegro de lo gastado—, sino también por los daños sufridos, como serían en este caso los provenientes de la imposibilidad de cosechar los frutos pendientes.

b) *Casos en los que se puede considerar que existen manifestaciones de las partes de celebrar un nuevo contrato* —Coincido con la parte de la doctrina³⁹ que sostiene que si el arrendatario que continúa en la tenencia del inmueble vencido el término contractual abonare el canon del arrendamiento⁴⁰ y el arrendador le otorgare el recibo correspondiente, estamos en presencia de un contrato sucesivo. Se conoce como contrato sucesivo a aquel que, inmediatamente después de vencido un contrato de arrendamiento rural o de aparcería, celebran las mismas partes sobre idéntico predio. Creemos que no es un elemento caracterizante de este tipo de contratos, como exige parte de la doctrina, que el consentimiento se formalice en forma expresa.⁴¹

Igual consecuencia tendrá en la aparcería agrícola, el depósito del cereal cosechado a nombre de ambas partes o dividido proporcionalmente y retirado o vendido luego por el dador, constituyen suficientes manifestaciones del consentimiento de las partes de celebrar un nuevo contrato el que, de acuerdo a lo que dispone la redacción vigente del artículo 4º de la 13.246, tendrá un plazo mínimo de tres años. Por supuesto que el

³⁶ El mismo autor alerta respecto a que la alusión a la posesión que contiene el art. 590 del Código Civil es impropia, ya que nunca el deudor (arrendatario) es un poseedor que reclame para sí la propiedad, siendo claro que es un mero tenedor.

³⁷ Artículo 2356 Código Civil: "La posesión puede ser de buena o de mala fe. La posesión es de buena fe, cuando el poseedor, por ignorancia o error de hecho, se persuadiere de su legitimidad

³⁸ Artículo 2358 Código Civil: "La buena fe del poseedor debe existir en el origen de la posesión, y en cada hecho de la percepción de los frutos, cuando se trate de frutos percibidos".

³⁹ GILETTA, Francisco I., *Lecturas de Derecho Agrario*, Ed. UNL, Santa Fe, 2000, p. 103.

⁴⁰ GILETTA habla de tres o seis meses, pero el planteo es idéntico cualquiera sea el tiempo de arrendamiento abonado.

⁴¹ BREBBIA, F., *Contratos...*, p. 144/5, aclara que la voluntad expresa no necesariamente deberá ser expresada por escrito.

acto unilateral del arrendatario o aparcero sin la consecuente acción del arrendador o dador que constituya la aceptación no podrá tener dicho efecto.

El artículo 40⁴² de la ley 13.246 establece que si se hubiere omitido en un contrato agrario la formalidad de la redacción por escrito y se pudiese probar su existencia de acuerdo con las disposiciones generales, se lo considerará encuadrado en los preceptos de esa ley y amparado por todos sus beneficios. Esto es así porque esa formalidad es establecida *ad probationem* y no *ad solemnitatem*. Pero lo importante para nuestro análisis es que la ley no limita la aplicación de esta regla al primer contrato que celebren las partes, por lo que es de aplicación también a los contratos sucesivos, ya que si la ley no distingue no tiene porque hacerlo el intérprete⁴³ y así lo ha reconocido la jurisprudencia⁴⁴

En consonancia con lo expresado, el artículo 1145⁴⁵ del Código Civil estatuye que el consentimiento "es expreso" no sólo cuando se manifiesta por escrito sino también verbalmente o por signos inequívocos, como los señalados en el primer párrafo de este apartado, que son signos evidentes de que ha habido una oferta de una parte y una aceptación de la otra.

Pero entendemos que podemos ir aún más allá: la ley 21.452 al reformar el artículo 20° de la ley n° 13.246 y eliminar la tácita reconducción, de modo alguno estableció la exigencia de una manifestación expresa de voluntad de las partes para celebrar un contrato sucesivo. Lo que se eliminó es la consideración legal del mero transcurso del tiempo para que produzca la tácita reconducción del contrato vencido. Es más, el artículo 40° de la ley de contratos agrarios, como ya hemos señalado, expresamente preve la prueba de la existencia del contrato sin distinguir entre originario y sucesivo de acuerdo con las disposiciones generales, que en el caso que nos ocupa son las normas mencionadas del Código Civil sobre el consentimiento, en este caso nuevamente el art. 1145 que estatuye que el mismo puede ser expreso o tácito. Queda en claro entonces que ni la ley agraria, ni mucho menos el Código Civil prohíben el consentimiento tácito de las partes para celebrar un contrato de arrendamiento o aparcería rural.

Hechas estas consideraciones, estimamos absolutamente ajustado a derecho la celebración de contratos sucesivos en los que el consentimiento de las partes se manifieste ya sea expresamente (verbalmente, por escrito o por signos inequívocos) o tácitamente cuando resulte "de hechos o de actos que lo presupongan o autoricen a presumirlo"⁴⁶.

Esta consecuencia, que debe ser de interpretación estricta por lo que reiteramos

⁴² Ver infra comentario art. 40.

⁴³ GILETTA, F., op cit. p. 104

⁴⁴ "La obligatoriedad del plazo mínimo también juega para los contratos de arrendamiento y aparcería rurales llamados "sucesivos" por la ley 13246." (CNCiv., sala C, 27/6/1991, "E. Llavallol e Hijos S.A. c/ Ehul, Corina Suc", en JA 1993-1-450).

⁴⁵ Art. 1145 Código Civil: "El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito, o por signos inequívocos".

⁴⁶ Art. 1144 y 1145 del Código Civil.

que, para que exista consentimiento, debe haber no sólo una acción del proponente sino también una acción del aceptante (el otorgamiento del recibo, la disposición del cereal depositado), se encuentra plenamente respaldada por la legislación agraria y la civil aplicada supletoriamente y es concordante con el espíritu tuitivo de la ley de contratos agrarios, otorgando estabilidad a la empresa agraria que no queda así sujeta al arbitrio del arrendador o dador.

CONCLUSIÓN

Las consecuencias de la continuación de la relación entre las partes posterior al vencimiento de un contrato de arrendamiento rural o de una aparcería constituyen una de las cuestiones más espinosas en la materia y que ha sido de tratamiento dispar en la legislación especial.

Bajo la vigencia de la ley 13.246 (con las modificaciones de la 21.452 + 22.298), que no abarca específicamente el tema, es interesante desglosar casuísticamente la cuestión a fin de determinar en cada caso la normativa aplicable, y así hemos tratado de hacerlo en esta ponencia.

El caso más urticante como es el de la continuación en la ocupación del predio sin que haya requerimiento de devolución por la parte concedente, es el que ha merecido nuestra mayor atención. Para ese supuesto concluimos que cuando existen signos inequívocos de las partes, como el pago del precio y el otorgamiento del recibo, o al entrega del porcentaje del cereal u oleaginosa y su disposición por el dador, en consonancia con lo dispuesto por el art. 40 de la ley que dispone (sin distinguir entre primer contrato y contratos sucesivos) de que si se hubiera omitido la forma escrita se lo podrá probar con las disposiciones generales, estaremos en presencia de un contrato sucesivo, que tendrá el plazo mínimo legal e tres años.

Como ya expresamos, esta interpretación está totalmente ajustada a derecho y es acorde al carácter tuitivo de la legislación agraria, impidiendo que el arrendatario o aparcerero quede, en cuanto a la desocupación del predio al arbitrio del concedente.

También señalamos en el curso de la ponencia que es probable que al momento que el lector acceda a la misma se encuentre vigente una nueva Ley de Arrendamientos rurales, con una solución distinta para la cuestión, que en el proyecto que a la fecha se encuentra en la Cámara de Diputados preve la prórroga hasta el vencimiento del próximo año agrícola si el arrendador o dador no reclama la devolución del predio dentro de los treinta días de vencido el predio, en una solución que nos parece bastante apropiada, ya que no se restablecería la tan resistida tácita reconducción, pero al mismo tiempo se protege al arrendatario o aparcerero. Sin embargo aún en dicho caso, creemos que al vencimiento del año de prórroga podrá ser de aplicación lo aquí desarrollado, es decir que en caso de signos inequívocos de las partes, podría considerarse celebrado un contrato sucesivo. Pero en este último párrafo estamos haciendo futurología y habrá que ver si se sanciona o se sancionó una nueva ley y cuál es su normativa definitiva.

CONTRATOS AGRARIOS: NECESIDAD DE ADECUAR LA LEY 13.246 A LA SITUACIÓN ACTUAL

GUILLERMO CASTRO VÉLEZ SARSFIELD¹

1. INTRODUCCIÓN

La ley 13.246 y sus modificatorias deben ser adecuadas a la gran evolución que tuvo el sector agropecuario. Se produjeron enormes avances en la materia en los últimos veinte años: la siembra directa, labranza cero, los eventos transgénicos, la gran evolución de la maquinaria, la aplicación de la economía de escala a la producción agrícola-ganadera, y muchos más.

Uno de los primeros artículos que debe ser modificado es el 4º, que nos habla del plazo de los contratos, siendo exiguo un plazo de tres años para una producción sustentable. El artículo 8º es excelente y mayor aún la visión que tuvieron los legisladores al redactarlo, pero ante el importante avance de la tecnología en la materia de conservación de suelos, es oportuno incorporarle algunas modificaciones.

Hay que modificar el artículo 18º en lo que hace a las obligaciones del arrendador y arrendatario. Con respecto al Título II cuando se hace referencia a la aparcería, esclarecer lo referente a la capitalización de hacienda, pastaje, pastoreo, y el sistema de engorde a corral o *feed lot*, y reformular las obligaciones de los aparceros dador y tomador. Eliminación del artículo 39 en el se introduce la figura de los contratos accidentales.

¹ Abogado del Colegio de Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con respecto al artículo 40, establecer que indefectiblemente los contratos deben hacerse por escrito. Hay que incorporar disposiciones nuevas, que hacen a los grandes avances tecnológicos de los últimos años, y dejar abierta una ventana para los que están por venir.

Modificación del artículo 7º, para adecuarlo a la actualidad de nuestro campo. Adecuar el artículo 15, 20, 21, 23, 27 y 45.

2. PLAZO DE LOS CONTRATOS

La legislación actual establece que el plazo mínimo de los contratos de arrendamientos y aparcerías es de tres años. Para la actualidad que vive nuestro sector agropecuario, quizás uno de los más importantes y avanzados del mundo, este término es exiguo. Debido a ese motivo un plazo adecuado debe ser de cinco años como era anteriormente, para darle seguridad al productor y al dueño del campo, ya que tres años es un plazo muy exiguo para hacer una planificación adecuada, manteniendo una inversión tan grande como la que se precisa hoy en día para sembrar. Además dar absoluta libertad para establecer los plazos, que las partes estipulen siempre más allá de cinco años. Recordemos que esta ley es del año 1948, con modificaciones en los sesenta y ochenta del siglo pasado, tiempos en los que la tecnología no había logrado los avances que tenemos hoy en día. Es por ello que hay que adecuarla a dichas transformaciones, sin que pierda su esencia. Para citar ejemplos en esa época no existían la siembra directa, la labranza cero el glifosato y ni siquiera la soja.

El plazo de tres años es muy corto debido a que la gran inversión que tiene que realizar el productor es muy elevada, y los rindes de indiferencia para sembrar los cultivos son muy elevados. El rinde de indiferencia significa la cantidad de kilos por hectárea que se necesitan para rescatar la inversión, que el productor ha realizado².

En el campo siempre se dice que hay años de vacas gordas y otros de vacas flacas, antes se hablaba de cinco años de bonanza, hoy en día, en la era de los cambios climáticos y políticos, con un clima poco predecible a pesar de todos los adelantos tecnológicos, debemos manejarnos casi con el día a día.

Desde luego que también influyen otros factores para la estipulación del plazo, como es el del cuidado del suelo, el único recurso con que cuenta el dueño del campo y que no es renovable, es por ello que hay que cuidarlo con todas las armas disponibles. Se me puede preguntar qué tiene que ver el cuidado del suelo con el plazo de duración de los contratos, y el cuestionamiento es válido. Los suelos, en muchas regiones del país, están muy deteriorados por varios factores como: a) la labranza indiscriminada e inapropiada;

² Por ejemplo, cuando estoy escribiendo estas líneas para la soja en la zona núcleo (norte de Buenos Aires, centro y sur de Santa Fe y sur de Córdoba) el rinde de indiferencia es de entre 22 y 25 quintales; si tomamos el maíz es de entre 60 y 70 quintales.

b) falta de nutrientes en los suelos (fósforo, nitrógeno, azufre, potasio, zinc y otros diez más según las últimas estimaciones científicas); c) monocultivo (soja); d) contratos a una sola cosecha con alquileres altísimos, que solo buscan una ventaja financiera y no les importa nada dejar una tierra arrasada; e) falta de intervención del estado para regular esto con una ley agrícola adecuada (como por ejemplo lo hace Estados Unidos); f) falta de planificación, y mal manejo en el uso de los recursos hídricos lo que lleva a inundaciones y sequías, cada vez más recurrentes. Agotar y destruir un recurso natural es muy fácil, y recomponerlo es una tarea de muy largo plazo, si es que alguna vez se logra.

Para tratar de graficar a lo que me estoy refiriendo voy a poner un ejemplo, en el noreste de la provincia de Buenos Aires tenemos niveles de fósforo de cinco partes por millón, cuando los niveles adecuados son de catorce. Hay zona del país que tienen veinte partes por millón. ¿A qué se debe esto? A mejores tierras y principalmente a suelos más descansados, y con menos años de agricultura. Actualmente ya no es rentable lo que se realizaba hace algunos años, la rotación agrícola ganadera (cinco años de ganadería y otros tantos de agricultura). Y no lo es por varios motivos, que puedo resumir en uno: no hay rentabilidad económica para seguir teniendo vacunos, en un campo en el que se puede sembrar. En las regiones del país donde los suelos están muy degradados tampoco es la solución la rotación agrícola-ganadera, sino la incorporación de los nutrientes que le faltan a la tierra.

Con respecto a lo que establece el artículo 45 sobre la extensión del plazo hasta veinte años cuando se realicen en el predio determinadas tareas, tales como plantaciones, obras de desmonte, irrigación, avenamiento que retarden la productividad de su explotación por un lapso superior a dos años, este artículo me lleva a varias reflexiones que hacen a su modificación. Soy partidario de dejar en total libertad a las partes para establecer el plazo máximo. Con respecto a la enumeración de las tareas que retardan la producción, se debe ser más explícito. "Plantaciones" es una palabra muy vaga, hay que aclarar qué se entiende por la misma. Si hablamos de veinte años para duraznos, peras, ciruelas, cítricos, etc. no me parece feliz establecer plazos porque es una producción que requiere mucho tiempo para empezar a dar sus frutos. Además no podemos poner a todas las producciones frutales en la misma bolsa, ya que hay que analizar el proceso biológico que lleva a su crecimiento.

Con respecto a las tareas de desmonte, el artículo 45 nos dice que son para mejoramiento del predio. Es cierto, en algunos casos es así, pero en otros supuestos no ocurre lo mismo y son imprescindibles para que el arrendatario o aparcero tomador pueda trabajar un predio. Por ejemplo, un lote de un campo puede tener una tapera, y para trabajar el mismo hay que sacarla, ya que haciéndolo se ganan hectáreas y se mejora el predio. Este trabajo debe ser una tarea a realizar en forma conjunta por el dueño del campo, y por el arrendatario o aparcero tomador, y los gastos para llevarla a cabo deben ser compartidos, ya sea proporcionalmente o en la forma en que se establezca por las partes. Con respecto al avenamiento y la irrigación es más adecuado hablar directamente

de riego, considerando los diferentes modos en los que puede hacerse una instalación (por goteo, inundación, pivote central, etc.).

Para finalizar con los aspectos que deben reformularse en la ley respecto al plazo en una futura reforma de la misma siempre para mejorarla, y adecuarla a los tiempos modernos, los temas mencionados en materia de ganadería, riego, desmontes, plantaciones, etc., deben ser tratados en forma especial y no agruparlos todos en un mismo artículo.

Hay que analizar las regiones del país donde se trabaja el suelo con agricultura. Son diferentes los cultivos, plazos de siembra, régimen de lluvias, etc., y todo esto hay que contemplarlo en la ley. Recordamos que la norma que regula la contratación agraria es de 1948, y difícilmente se podría haber contemplado en esa época lo que ocurriría más adelante, con la gran revolución verde que se produjo en el mundo y luego en nuestro país, pero el legislador no debió soslayar ni ignorar lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos, en la década del '30, cuando ya se había comenzado a experimentar con la siembra directa y la labranza cero, sistema que luego se extendería a todo el país volviéndose el sistema habitual, como lo es actualmente en la Argentina, que inclusive en varios aspectos supera a nuestros colegas del norte. No podía imaginarse el legislador que iba a modificarse el régimen de lluvias en nuestro país por el cambio climático³, etc., pero entiendo que siempre hay que dejar un resquicio para el futuro, tratando de investigar profundamente antes de legislar. Quiero decir con esto que varias zonas del país que tenían regímenes de lluvias muy pobres, que no permitían la implantación de varios cultivos como el maíz entre otros, al recibir más cantidad de agua lo pudieron hacer.

También se extendió la frontera de la soja hasta regiones impensadas. Luego con la labranza cero, la siembra directa y los cultivos transgénicos se extendió la frontera agropecuaria en todo el país hasta lugares inimaginables⁴. La siembra directa permite trabajar hasta en campos bajos y bañados, que antes se dedicaban a la ganadería. Hay que mencionar a los cultivos transgénicos que han transformado definitivamente la agricultura en el mundo. Por supuesto que se produjeron efectos no deseados por estos cambios, como la destrucción de bosques nativos milenarios para producir soja, hecho que se produjo por la irresponsabilidad de los particulares en su afán de mayor lucro, y por la falta de control del Estado, que es el que debe velar para que estas consecuencias no se produzcan y actuar en consecuencia.

³ Para ejemplificar lo que estoy refiriendo voy a citar ejemplos de la pampa húmeda. En la zona oeste de la provincia de Buenos Aires (Bolívar, Pehuajó, General Villegas, etc.), hace veinticinco años llovían 400 o 500 milímetros; hoy día llueven alrededor de 1500, por eso se puede sembrar maíz, soja y otros cultivos que antes no se podían realizar.

⁴ Por ej., actualmente se está sembrando soja en Choele Choele, provincia de Río Negro con rindes de hasta 5500 kilos por hectárea, de acuerdo a una nota del suplemento rural del diario Clarín del sábado 28 de junio.

3. EXPLOTACIÓN IRRACIONAL DEL SUELO

Desde ya mi homenaje a la inteligencia y anticipación en el tiempo, y todos los calificativos que les quepan a la imaginación y anticipación que tuvieron los legisladores en 1948, cuando se sancionó esta ley, para incluir esta pieza genial en una ley de arrendamientos. Lastima que las leyes algunas veces son casi perfectas, pero los falibles somos nosotros que las tenemos que llevar a la práctica. Se adelanta a muchísimas convenciones internacionales que surgieron en el tiempo, como las reuniones de Estocolmo en 1972 y Río de Janeiro en 1992 y muchas más, también a muchos principios que hoy están vigentes en el derecho, y en otras ramas del conocimiento e inclusive en el lenguaje popular como el desarrollo sustentable. Nos dice el artículo 8° de la ley que está prohibida toda explotación irracional del suelo, que origine su erosión o agotamiento, reforzado luego por la ley 22.248 sobre conservación de suelos de casi nula aplicación en nuestro país. En los contratos se utiliza esta cláusula pero con pocas especificaciones. No se establecen parámetros ni reglas a seguir en el trabajo del suelo, para evitar su degradación. Ni siquiera se estipula un simple análisis de suelo a realizarse antes de sembrar y luego de realizada la cosecha, para ver los nutrientes que tiene el suelo como fósforo y nitrógeno (dos de los más importantes), azufre, cal, etc. También hay que analizar la materia orgánica de la tierra, si tiene agua en cantidad y calidad y su capacidad para recibirla y retenerla. Hay que prever la dirección de siembra de acuerdo a la estructura física del predio, ya que esto es fundamental para que se mantenga el suelo en óptimas condiciones. Hay diferentes tipos de suelos, pesados, livianos, arenosos, arcillosos, gredosos, con o sin pendiente, llanos, etc. Por ello es muy importante hacer un estudio de suelos con un profesional en la materia (ingeniero agrónomo especialista en suelos) para que establezca la forma más adecuada para sembrar el predio de forma tal que no se deteriore el suelo. El plano de cómo debe ser la dirección de siembra debe ser parte esencial del contrato.

En consonancia con lo mencionado en los párrafos anteriores creo conveniente establecer en una futura reforma de la ley, la obligación de hacer análisis periódicos de suelo para que tanto el arrendador y el arrendatario, el aparcerero dador y el aparcerero tomador sepan donde esta parados, con relación al recurso suelo⁵. Debe establecerse la obligatoriedad de realizar cada vez que se levanta la cosecha, y antes de sembrar la

⁵ Hay diversas formas de sembrar: a) labranza convencional, roturando el lote con arado que es la mejor manera de quedarse sin suelo para sembrar a largo plazo, y que se practicó en nuestro país durante mucho tiempo; b) siembra directa: de esta forma el trabajo que se hace es mínimo, tratando de mover la tierra lo menos posible, c) labranza cero: como la palabra lo indica las labores son prácticamente nulas, solo se trata el lote a implantar con barbechos químicos, para implantar luego la semilla con maquinaria especial. Otras formas de trabajar para mejorar campos erosionados hidricamente son las curvas de nivel y las terrazas que pueden ser sembrables o no, esto se práctica en la Argentina con excelente resultado. Quiero destacar que es una creación muy antigua del imperio incaico, abandonada durante mucho tiempo y recreada por los norteamericanos a principios de los setenta del siglo pasado.

realización de una análisis de suelos cuyo gasto será compartido por las partes para ver que nutrientes le faltan al campo para luego incorporarlos al mismo por medio de la incorporación de los mismos. Porque los nutrientes faltantes solo se reponen a través de la fertilización. También hay que establecer la obligación del estado de ayudar a los productores con créditos blandos, a plazos razonables o mejor aún, con desgravaciones impositivas para poder realizar estos trabajos de fertilización y mejoramientos de los suelos.

4. OBLIGACIONES DE LAS PARTES

El artículo 18 nos habla de las obligaciones del arrendador y arrendatario. Cuando se habla de las obligaciones del arrendatario, se establece que la primera es la de dedicar el suelo a la explotación establecida en el contrato con sujeción a las leyes y reglamentos agrícolas ganaderos. Es necesario modificar esta cláusula separando la agricultura de la ganadería, ya que son actividades totalmente distintas, si bien en algunos casos se pueden complementar.

El inciso b) del artículo 18 nos dice que es obligación del arrendatario mantener el predio libre de plagas y malezas si lo ocupó en esas condiciones; hasta acá vamos bien, pero la segunda parte nos dice que el arrendatario tiene que contribuir con el cincuenta por ciento de los gastos que demande la lucha contra las mismas, si estas existieran al ser arrendado el campo. Hoy en día hay que dejarle total libertad a las partes para arreglar sobre este tema, que es lo que se realiza en gran cantidad de contratos que se celebran todos los años. Las partes efectivamente pactan con total libertad en el contrato de arrendamiento sobre quién recae la carga de combatir las plagas y malezas, y en qué porcentaje. Se puede dar el supuesto de que el arrendador no colabore con nada, y en algunos casos cuando el campo esta muy enmalezado llegue a colaborar con hasta más del cincuenta por ciento. También dependerá del alquiler que se pacte, y de la zona del país en donde esté ubicado el campo.

El inciso c) nos dice que es obligación del arrendatario conservar los edificios y demás mejoras del predio, los que deberá entregar al retirarse en las mismas condiciones, en que las recibiera, salvo los deterioros ocasionados por el uso y la acción del tiempo. Aquí hay que incluir tres palabras, siempre que existiesen al momento de recibir el predio.

Con respecto a las obligaciones del arrendador, las del inciso d) del artículo 18, me remito a lo mismo que dije cuando hablé de las obligaciones del arrendatario. El inciso e) habla del supuesto de cuando el número de arrendatarios exceda de veinticinco, y no existan escuelas públicas a menor distancia, de diez kilómetros del centro del inmueble, proporcionar a la autoridad escolar el local para el funcionamiento de una escuela que cuente como mínimo con una aula para treinta alumnos, vivienda adecuada para el maestro e instalación para el suministro de agua potable. Siendo una disposición loable

del legislador, de gran sensibilidad social, entiendo que actualmente esta obligación ha caído en desuso.

No quiero terminar de hablar de este tema sin mencionar la primera parte del artículo en cuestión, que habla de que son obligaciones del arrendatario y arrendador, además de las establecidas en el Código Civil...No es feliz esta mención, ya que el cuerpo legal citado no se destaca en esta parte por su claridad, agregando poco a nuestro tema. Teniendo mayor obligación el codificador en haber sido más específico sobre estos aspectos, en su condición de productor rural y dueño de gran cantidad de hectáreas, habiendo tenido como antecedente cuando redactó el Código Civil, el Código Rural de Alsina de 1865 para la Provincia de Buenos Aires.

Es necesario establecer nuevas obligaciones tanto para el arrendador como para el arrendatario, adecuadas a los tiempos actuales. Deben fijarse mecanismos en el contrato para que las partes se junten, para poder discutir el precio, y analizar si se están cumpliendo las pautas fijadas en el contrato. Por ejemplo, si se está trabajando el campo en forma adecuada y racional. Con respecto al precio, no se debe obviar lo que ocurre con los contratos de arrendamiento; en la actualidad, el gobierno nos dice que el arrendador es un rentista cuando debería saber que no es así, ya que pone un enorme capital en juego, que es el suelo de su campo como único valor importante; si bien el arrendatario arriesga mucho más que el dueño del campo, el único capital del titular de la propiedad es el suelo y si lo pierde por degradación o erosión causados por el mal manejo del recurso, se quedará sin nada. Si bien hay institutos del derecho para poder revisar y rescindir los contratos por causas imprevistas, que distorsionen las condiciones al momento de celebrarse el convenio, es conveniente establecer esto como una obligación a cumplir tanto por el arrendador como por el arrendatario.

Tampoco se puede ignorar lo que ocurre en materia del pago del precio de los arrendamientos, que se realiza de diversas modalidades, algunas no contempladas en la ley. Como por ejemplo, establecer el pago mensual, cuatrimestral, trimestral, etc. del precio. También hay acuerdos en que se deja en blanco el día a pagar con la facultad del arrendador, de fijar el precio en cualquier momento del año. En otros contratos se establecen cláusulas, en las que el arrendatario puede cancelar el pago en parte con soja entregada en el cerealista, en el puerto, con o sin gastos de comercialización, etc., y la otra parte en dinero.

La ley dice que los contratos deben celebrarse por escrito, esto debe ser una obligación tanto para el arrendador y el arrendatario, como asimismo sellarlos, calificarlos y homologarlos con mecanismos mucho más ágiles y flexibles que los actuales.

Otra obligación a incorporar es la necesidad de realizar un análisis de suelo una vez levantada cada cosecha durante toda la vigencia del contrato. Esta obligación debe ser solventada por las dos partes, y de acuerdo al resultado del estudio del suelo se esta-

blecerán las necesidades de fertilización del predio⁶. Debe ser obligación del arrendatario cumplir con todas las normas laborales que establece la ley en la materia en referencia al personal, ocupado para realizar los trabajos en el predio arrendado. Es indispensable que el arrendatario esté cubierto contra todo accidente laboral y cualquier siniestro que pudiese ocurrirle al personal contratado. Deben figurar en el contrato los empleados que trabajan para el arrendatario, y el arrendador debe deslindar cualquier tipo de responsabilidad por siniestros que puedan ocurrir en el campo arrendado que tengan origen en las labores realizadas por el arrendatario. Debe figurar como anexo al contrato la póliza de seguro de accidentes laborales y el seguro de vida y sus respectivos certificados de cobertura, como sus comprobantes de pago y cualquier actualización de condiciones sobre el mismo que se hagan durante la vigencia del contrato.

Deberán constar en el contrato las obligaciones impositivas del arrendador —cuáles son, cuándo se pagan— y también que se acompañe como anexo del contrato los comprobantes de pago de las mismas.

El artículo 23 se refiere a las obligaciones del aparcero y del dador en aparcería: Son obligaciones del aparcero:... *b) dar a la cosa o cosas comprendidas en el contrato el destino convenido, o en su defecto el que determinen los usos y costumbres locales, y realizar la explotación con sujeción a las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos*. No es adecuado englobar en un mismo artículo las obligaciones de la aparcería pecuaria y agrícola, deben tratarse en forma separada.

Ya mencioné cuando me referí al artículo octavo de la ley que el recurso vital para el campo es el suelo; entonces, no se debe decir que hay que darle a la cosa el destino convenido, o en su defecto el que determinen el uso u costumbre local⁷. Por ello hay que establecer que se debe trabajar el predio en forma racional sin degradar el suelo, haciendo los análisis correspondientes y las fertilizaciones que correspondan de acuerdo a la necesidad que tenga el campo.

Con respecto a las obligaciones del aparcero dador, la sección "e" del artículo veintiuno establece que es obligación del dueño del predio llevar anotaciones con las formalidades y en los casos que la reglamentación determine, y la omisión o alteración de las mismas constituirá una presunción en su contra. Si el dador tiene que llevar libros deberán ser los que él estime sean necesarios para dirigir su explotación, los libros de sueldos y jornales, los contables según lo establezca la AFIP (Administración Federal

⁶ Hay que hacer un estudio del campo por expertos en la materia y de acuerdo a los resultados del mismo se establecerá la dirección de siembra del predio, que deberá controlarse y revisarse durante toda la vigencia del contrato.

⁷ Me pregunto, por ejemplo, que ocurriría si la práctica del lugar donde se celebra el contrato es trabajar con cincel, a favor de la pendiente, no les importa la dirección de sombra, realizan la cosecha sin importarles el estado del suelo (si esta seco o húmedo), las tolvas cuando se cosecha circulan por cualquier lugar del campo, tiran los animales a los rastrojos sin importar el estado de los mismos, etc.

de Ingresos Públicos) y otras anotaciones que sean necesarias para el normal desenvolvimiento de la explotación. Son también obligaciones del dador, si así se establece en el contrato, contribuir de acuerdo a lo establecido en el mismo con los gastos de fertilización del predio. Con respecto a la calidad del suelo hay que otorgarles una desgravación impositiva, subsidio, bonificación, o lo que se acuerde al productor que mejore el suelo.

Hago referencia a este tema luego de escuchar en estos días a funcionarios del gobierno que dicen que el dominio del suelo pertenece al Estado; antes de continuar, me gustaría citar la Biblia, que en el Génesis nos dice que al hombre se le entrega el uso de los recursos naturales pero no el dominio de los mismos.

Para finalizar con este tema hay que contemplar, en el tema de las obligaciones, el aspecto impositivo, especialmente las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios y cómo se reparte esa carga, ya que actualmente observamos que el arrendador está siendo afectado porque pacta su precio con una soja de 900 pesos que debería ser de alrededor de 1700 como perciben los uruguayos, paraguayos y brasileños, que no tienen retenciones.

5. PRECIO DEL CONTRATO

No es clara la ley en cuanto al precio del arrendamiento, sí en cambio en cuanto al porcentaje en la aparcería, aunque se debería ser más preciso al respecto. Pero hoy en día hay varios participantes nuevos en materia de contratos de arrendamientos. No es lo mismo que el campo lo trabaje un semillero, un pool o grupo de siembra, o un arrendatario como está previsto en la ley. También hay que diferenciar las diferentes zonas en que se divide el país (pampa húmeda con su zona núcleo esencialmente sojera y maicera, que no tiene los mismos rindes que en otros lugares). Desde ya no es lo mismo un maíz de ciento cuarenta quintales que el promedio nacional de setenta, tampoco una soja de sesenta que es el promedio del país que es de veintiocho, la zona triguera en el sur, sudeste y sudoeste de la provincia de Buenos Aires donde las limitaciones para realizar otros cultivos con éxito son muchas, ni que hablar de las economías regionales. Hay pueblos de la provincia de Buenos Aires donde los rendimientos de trigo no superan los quince a veinte quintales, desde hace varios años. Entonces, ¿cómo hacemos para establecer un precio justo y razonable para todos estos supuestos, y las diferentes zonas agrícolas en que se divide el país?

Es necesario contemplar todas estas situaciones en la ley, o en la reglamentación de la misma. Quizás sea demasiado antipático fijar topes en los alquileres, pero algo hay que hacer para tratar de regular el precio de los mismos, y permitir que más actores que fueron desplazados del sistema puedan volver al mismo. Hay que fijar categorías de arrendatarios, no es lo mismo un semillero, que un productor que trabaja 100 hectáreas. No es lo mismo sembrar papa (se obtienen mucha más ganancia) que girasol. No es difícil ni imposible realizar lo que estoy proponiendo, ya que hay estudios de costos

y márgenes brutos de entidades muy serias privadas y oficiales⁸, que establecen cuál es el rinde de indiferencia para el productor por cultivo y lugar. Por ejemplo, el rinde de indiferencia para la soja en la zona norte de Buenos Aires es de veintidós quintales de soja por hectárea, es decir a partir de esos números el productor comienza a ganar dinero. Entonces vemos que si se pide un alquiler de 22 quintales, se le hace imposible al productor pagarlo. Desde ya que es diferente el negocio para un semillero que tiene mayores ganancias, y para un pool de siembra que también tiene más ingresos, y que además puede diversificar sus riesgos, y si utilizan la figura del fideicomiso están exentos del impuesto a las ganancias. Por ello entiendo que es tarea del legislador, junto con las asociaciones de productores, y las instituciones ya mencionadas, fijar el precio contemplando todas las variables mencionadas.

6. CONTRATOS ACCIDENTALES

El artículo 39 de la ley de arrendamientos, que se refiere a los contratos accidentales, es imprescindible que sea derogado, por varios motivos de los cuales me voy a ocupar a continuación. Antes de continuar haré una breve reseña histórica sobre esta modalidad de contratación, que se ha generalizado en nuestro país hasta hacerse la práctica corriente en vez del contrato de arrendamiento tradicional. Debo ir atrás en la historia para hablar del gobierno de Juan Domingo Perón, que congeló los alquileres a mediados de los años cincuenta, medida luego confirmada por varios gobiernos causando graves perjuicios al país, y a los arrendadores y propietarios de los campos, que veían sus contratos prorrogarse en el tiempo sin un horizonte de finalización en el tiempo. Era grave la falta de posibilidad de disponer de los campos de acuerdo a lo que establece nuestra Carta Magna en su artículo 17, y a través de toda la normativa legal que regulaba la materia en la República Argentina.

Esta situación que estoy describiendo causó grandes inconvenientes al sector agropecuario del país: imposibilidad de los dueños de la propiedad de disponer de la misma con absoluta libertad; problemas para los posibles arrendatarios para arrendar campos, ya que los dueños que estaban en condiciones de hacerlo y los tenían desocupados preferían trabajarlo por su cuenta, o hasta no hacerlo; falta de inversión en el sector y pérdida de grandes oportunidades para un país, en el que su principal ingreso es lo obtenido por la producción agrícola; poca posibilidad de creación de nuevos puestos de trabajos; creación de minifundios insostenibles de diez, veinte, treinta hectáreas y quizás menos; formas de laboreo del campo similares a las que había, en los comienzos de la agricultura en la antigüedad; una total parálisis del sector, y falta alarmante de

⁸ Como el INTA (Instituto nacional de Tecnología Agropecuaria), AACREA (Asociación Argentina de Consorcios Experimentales Agropecuarios), APRESID (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa).

ganar de invertir en el sector. La otra parte del contrato, el arrendador, y especialmente el dueño de la tierra, no era ningún santo: hasta podemos decir que en muchas ocasiones abusaba de la fragilidad de su contraparte el arrendatario, colocándolo en una situación de debilidad extrema, y generando todas las posibilidades que la ley 13.246 vino a combatir (obligación de comprar todos los insumos en un mismo lugar generalmente de propiedad del dueño del campo o de un asociado suyo, venta de la cosecha en un día y a un vendedor establecido, generalmente amigo del propietario, y otra serie de abusos que se acercaban a cierta condición de esclavitud).

Dicho lo referido, a todas luces esto ameritaba una reforma, que fue la ley 22.298, que en el 39 contempla, en forma confusa y desprolija, esta forma de contratar. Entre las desprolijidades mencionadas está mezclar nuevamente la ganadería con la agricultura, en los apartados a) y b) del artículo 39. El apartado a) mezcla dos formas diferentes de contratación, que deben ser tratadas por separado. Puedo decir que es adecuado el proceso de calificación y homologación de los contratos que extrañamente se establece, solo para los contratos accidentales y no para los principales de arrendamiento, y de aparcería como entiendo que debe ser (desde ya que hay pocos contratos que se califican y homologan, sino que mis estimados colegas me desmientan), para darles más seguridad a las partes, especialmente al arrendador. Esta norma tuvo como finalidad terminar con los efectos no debidos de las disposiciones, que terminaron con el congelamiento del precio de los arrendamientos, pero originó otras consecuencias quizás peores para la estabilidad de los contratos y para el principal recurso que se busca proteger con esta ley que es el suelo. De acuerdo al artículo 39, sobre el mismo predio, cambiando el cultivo y el nombre del arrendador, se puede prolongar el contrato de un año, durante mucho tiempo, y creo que es hora de sincerar esta práctica que todos conocemos e incluso algunos hemos practicado, el que escribe estas líneas incluido. Sé que muchos me dirán que no es el momento por las condiciones en que estamos actualmente, con la inoperancia del Congreso y del Poder Judicial, pero en algún momento hay que hacerlo. Además, para terminar de degradar el suelo y volver a recuperar el nivel de nutrientes que tenía cuando era virgen, es urgente establecer nuevas condiciones y barajar de nuevo⁹.

⁹ Precisamente con respecto a este tema, Clarín Rural nos habla de lo que están pensando hacer los productores este año. Dice Federico Varela productor de Rojas provincia de Buenos Aires que "la actual incertidumbre hace que muchos propietarios no se decidan por un precio determinado ya que de variar el esquema de retenciones también se afecta su ingreso, en consecuencia con muchos propietarios que vienen trabajando desde hace varios años acordaron ir sembrando y luego cerrar un precio razonable cuando el panorama esté más claro. Con otros propietarios estamos armando un esquema de alquiler en función del rinde final obtenido, aclaró Varela. Una manera de compartir el riesgo y la incertidumbre. Tecnológicamente, están ajustando al mínimo la fertilización y estamos buscando alternativas de cultivos no tradicionales o nuevos negocios para mantenernos rentables. En esa línea incorporaron colza, arveja y cebada como opciones invernales, en tanto que en maíz y soja se está analizando la producción de semillas".

7. CONCLUSIÓN

Para finalizar, estimo necesario tener una ley agrícola como la de Estados Unidos, que regule los arrendamientos y aparcerías y todos los temas agrícolas ganaderos y las producciones regionales (te, yerba mate, frutales, algodón, tabaco, etc.). Debe establecer por lo menos un sistema para los próximos diez años y no vernos sometidos al egoísmo de nuestros gobernantes y dirigentes que planean las cosas por el tiempo, en que ellos van a estar y de acuerdo a sus necesidades (recordemos que salen de nuestra sociedad no los importamos de otro planeta, así que debemos ser parecidos a ellos). Es necesario que los pequeños y medianos productores se asocien entre ellos para poder competir, contra los grandes grupos de siembra, y es tarea del Estado alentar este tipo de emprendimientos. Hay que revitalizar la labor del INTA, que extrañamente en este grave problema en que se ve inserta nuestra República, por el tema de las retenciones ni siquiera fue consultado. Espero que si los legisladores se deciden a tratar el proyecto de reforma de la ley 13.246 se tomen su tiempo para hacerlo para que salga una norma adecuada a la gran evolución que tuvo y sigue teniendo el sector. Es importante contar de una vez por todas con una justicia agraria con conocimientos acabados en la materia, y no que se sigan resolviendo los temas por jueces laborales, civiles o de paz que tienen un desconocimiento casi absoluto en la materia. Tampoco es adecuado un proyecto de Federación Agraria que contempla la competencia de jueces de paz hasta que se creen juzgados con conocimientos en la materia. Me pregunto y les traslado mi inquietud: ¿cómo es que hace sesenta años que estamos dando vueltas sobre el tema y todavía no lo podemos resolver?

TEMA VI

CUESTIONES AGROAMBIENTALES

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU IMPACTO EN LA AGRICULTURA

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES¹

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya varios años que se viene sosteniendo a nivel doctrinario que existe una nueva agenda de la "Agricultura" (en una concepción amplia), y ello porque luego del cambio cualitativo que se diera en el tratamiento de la misma (en sus aspectos políticos, técnicos y jurídicos) y que se refleja claramente en la expresión acuñada por la doctrina italiana de que "ya no se consume lo que se produce sino que se produce lo que se consume", estamos asistiendo a la incorporación de aspectos nuevos a nivel internacional, que inciden directa e indirectamente en el fenómeno de la Agricultura a nivel regional y nacional.

Uno de estos aspectos se encuentra en el fenómeno individualizado en la terminología internacional como "el cambio climático", esto es, la afectación del "clima" por la actividad humana.

¹ Director del Instituto Uruguayo de Derecho Agrario. Profesor Agregado de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Agregado de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Profesor Titular de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Director de la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Universidad de Montevideo. Ex Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

En consecuencia, este aspecto se incluye en la agenda internacional a partir del año 1979 y su consideración y tratamiento ha venido creciendo a medida que transcurre el tiempo con la firme intención de lograr la "protección del clima", tal es así que en la reciente reunión del G8 (reunión de los países más industrializados), se ha aprobado una recomendación para reducir al menos a la mitad las emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2050²³.

Los "gases de efecto invernadero" son gases capaces de absorber y de retransmitir parte de la radiación terrestre, es decir, de la radiación que emite la Tierra, impidiendo que la energía pase directamente al espacio. Si estos no existieran, la parte de la atmósfera más cercana al suelo y la superficie terrestre estarían a unos 32°C por debajo de su temperatura actual.

Como derivación de la intensificación del "efecto invernadero" por el aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, es necesario mantener el balance energético global, y el sistema climático debe ajustarse a los niveles en aumento de la GEI (calentamiento global).

Ante esta realidad y sus repercusiones, la intención del presente trabajo es incursionar en la consideración del fenómeno del "cambio climático", su historia y evolución reciente, su progresiva incidencia en el tratamiento de la Agricultura.

Su análisis puede observarse en los efectos positivos y negativos, de y desde la Agricultura; así como en aquellos aspectos vinculados a la promoción de acciones de mitigación y en la necesaria adaptación del fenómeno productivo al cambio climático. siendo imprescindible su regulación jurídica conforme a las nuevas realidades mundiales.

2. EL CAMBIO CLIMÁTICO

Una cronología histórica del tema ubica a las primeras manifestaciones y tratamiento a nivel internacional del fenómeno del "cambio climático" en la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima del año 1979, propiciada por Naciones Unidas.

Reunión de carácter científico, donde se reconoce al "cambio climático" como uno de los problemas más graves que en la actualidad afecta a la humanidad, y se convoca a los gobiernos de los países de la comunidad internacional a "controlar y prever poten-

² En efecto, en el mes de julio del corriente año (2008), se reunieron en la ciudad de Toyoko en Japón, los Jefes de Estado integrantes del G8 (denominación otorgada al grupo de los países más industrializados y ricos del mundo, integrado por el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos. Canadá, Japón que integran el G7 y Rusia).

³ En dicha reunión EEUU (no firmante de los anteriores Acuerdos relacionados con el tema, específicamente el Protocolo de Kyoto) aceptó incorporar medidas vinculantes para alcanzar dicho objetivo, en la próxima reunión -auspiciada por Naciones Unidas- sobre un nuevo acuerdo sobre el cambio climático, a celebrarse en Copenhague a fines del año 2009.

ciales cambios en el clima provocados por el hombre que pudiesen resultar adversos al bienestar de la humanidad"⁴.

Con posterioridad en el tiempo (fines de la década del 80 y principios de la década del 90), se realizaron una serie de Conferencias de carácter intergubernamental, orientadas a constatar los avances logrados en cuanto a la evidencia científica del fenómeno, y aumentar la conciencia internacional sobre el tema⁵.

A ello se añade, en el transcurso del año 1990, el Primer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, donde se confirma la evidencia científica sobre el "cambio climático", dándose inicio a las negociaciones para abordar la confección de una Acuerdo Marco regulatorio del fenómeno climático a nivel mundial.

En forma prácticamente inmediata —a estar a los tiempos de las negociaciones a nivel internacional de temas extremadamente sensibles o complejos— y para ser más precisos, en el mes de diciembre de 1990, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprueba el comienzo de las negociaciones para elaborar un Tratado⁶⁷.

Como corolario de lo actuado, el 9 de mayo de 1992 se aprueba en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos de Norteamérica) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), y luego con su firma por 154 países (además de la Comunidad Europea) en la ciudad de Río de Janeiro (República Federativa de Brasil) el 11 de junio del mismo año en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la denominada Cumbre de la Tierra), el "cambio climático" adquiere relevancia formal y convencional en el concierto mundial, sin perjuicio de sus aspectos sustantivos⁸.

⁴ En dicha ocasión se respaldaron los planes para establecer un Programa Climático Mundial (WCP) bajo la responsabilidad conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Consejo Internacional para las Ciencias (ICSU), y la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

⁵ Se pueden citar varias de ellas a título ilustrativo: Conferencia Villach (1985); Conferencia de Toronto (1988); Conferencia de Ottawa (1989); la Conferencia de Tata (1989); la Conferencia y Declaración de la Haya (1989); la Conferencia Ministerial de Noordwijk (1989); el Acuerdo de El Cairo (1989); la Conferencia de Bergen (1990) y la Segunda Conferencia del Clima (1990).

⁶ El Grupo Intergubernamental de Expertos (IPCC), fue creado en 1988, por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial.

⁷ Se crea un Comité Intergubernamental de Negociación para la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CIN/CMCC), que debía proyectar el texto a ser analizado en la Cumbre de la Tierra en junio de 1992.

⁸ La Cumbre de la Tierra realizada en el mes de junio del año 1992, se transformó en la mayor reunión de Jefes de Estado, donde se aprobaron diversos documentos de extrema importancia en materia ambiental (a vía de ejemplo, la Declaración de Río, la Agenda XXI, el Convenio sobre Diversidad Biológica, etc.), y que luego han sido objeto de reglamentación y seguimiento (a vía de ejemplo: Río + 10).

Un planteamiento de esta naturaleza (ingreso a la agenda internacional del "cambio climático") a nivel del mencionado organismo internacional, nos remonta al mismo cuestionamiento (sobre el tema ambiental considerado en forma genérica) que en ocasión de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente se realizara en Estocolmo (Suecia) en el año 1972, oportunidad donde claramente se establecen las primeras bases o cimientos de una política ambiental contemporánea a nivel mundial.

Es decir, el fenómeno del "cambio climático" es:

a) un "tema ambiental nuevo a nivel internacional" y por lo tanto su incorporación en la agenda internacional y su regulación deviene de su novedad; o

b) el tema en sí mismo ha existido desde hace tiempo y la comunidad internacional (principalmente las naciones desarrolladas) no lo había querido ingresar a la agenda porque podría "limitar" sus actividades a nivel nacional, y su inclusión actualmente obedece a la significación e impacto que viene teniendo en la interrelación de los países, siendo imposible eludir su tratamiento; o

c) el tema existió desde siempre, y recién ahora es: o cuando el tema adquiere significación ambiental, o cuando la comunidad internacional adquiere conciencia y preocupación sobre él mismo, y asume el compromiso de adoptar medidas concretas para regular la acción y las actividades de los Estados integrantes de la comunidad internacional.

Es válido formular estos interrogantes ante la impactante presencia del fenómeno del "cambio climático", aunque seamos conscientes de que el impacto de las actividades humanas adquiere mayor significación cuantitativa y cualitativa en la alteración del clima, en los tiempos modernos.

No obstante la consideración expresa que de algunos instrumentos se hará, la respuesta internacional al "cambio climático", ha seguido en forma por demás intensa, a partir de la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En ese sentido, y de acuerdo a la modalidad de funcionamiento establecido en la CMNUCC, se han celebrado varias Conferencias de la Partes (COP) en su condición de órgano supremo de la Convención (artículo 7 de la Convención); se han elaborado diversos Informes de Evaluación; se ha producido un intenso intercambio y análisis de la información nacional de un porcentaje importante de los miembros signatarios del Convenio Marco; se han desarrollado instancias de cooperación y asistencia entre los países firmantes del Convenio Marco; se han aplicado instrumentos de mitigación y adaptación a las nuevas realidades; al igual que se han obtenido fuentes de financiación para abordar las causas y consecuencias del "cambio climático".

⁹ La Conferencia de las Partes, celebra su primera sesión en la ciudad de Berlín del 28/3 al 7/4 de 1995, donde se destaca la participación de 117 delegados de Países Partes; 53 observadores de distintos países, y más de 2000 observadores y periodistas.

A los efectos de ingresar en el tema en estudio, es importante hacer un breve análisis de las principales disposiciones aprobadas a nivel internacional, de donde surgen a su vez, las nociones principales sobre el cambio climático.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático tiene por objetivo: "La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas (obra del hombre) peligrosas en el sistema climático. Este nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".

Sumariamente, por "clima" se entiende un promedio, a una escala de tiempo dado, del tiempo atmosférico, y sobre el clima influyen muchos fenómenos que provocan cambios.

Cuando nos referimos al cambio climático, aludimos a la variación global del clima de la tierra.

Los cambios se relacionan con el tiempo y los parámetros climáticos (temperatura, precipitaciones, nubosidad, etc.) y los mismos obedecen a causas naturales y también a la acción del hombre, siendo éstos últimos los vinculados a la noción de "cambio climático".

Dice el artículo 1 de la Convención: "Por cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables".

Lo que interesa entonces, es el impacto que tiene el cambio climático en la vida, en la sociedad, en el ser humano, en la economía, etc., lo que implica adoptar:

a) acciones de mitigación (a vía de ejemplo la modificación del modelo de consumo energético y la producción energética); y

b) adaptación al fenómeno propiamente dicho del cambio climático, ejes centrales de la regulación de la Convención Marco.

No corresponde realizar un desarrollo técnico del fenómeno del cambio climático, no sólo por la ausencia de especialización del autor, sino también porque no es estrictamente el objeto de este documento. Sin embargo, solamente a los efectos de situar el tema, y con las limitaciones antedichas, el "sistema climático" está siendo impactado por el efecto invernadero.

El efecto invernadero es un fenómeno natural que, en sus principios, posibilitó la vida en la Tierra, producido por los gases que absorben parte de la radiación (infrarroja) proveniente de la radicación de energía del Sol que llega a la superficie y es reflejada nuevamente hacia la atmósfera.

De esa forma se provoca la temperatura de la tierra, al quedar atrapada en la atmósfera mientras que el resto de la radiación es emitida directamente al espacio. Vale

decir que, sin esos gases, la temperatura de la Tierra habría sido de 32 grados por debajo de la actual, lo cual no hubiera asegurado la vida en su superficie.

Los gases que producen el "efecto invernadero" son gases naturales, como el vapor de agua, el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, el ozono troposférico (de la baja atmósfera), y otros gases industriales.

El problema se encuentra en el equilibrio que debe tener el sistema climático, dado que de no existir podría producirse un "enfriamiento global" o un "calentamiento global", siendo este último derivado de una concentración y aumento de los gases de efecto invernadero que producen un aumento de la temperatura en la Tierra, y la alteración del clima (v.g. "cambio climático" por esas causas).

Continuando con la Convención Marco, sus principales características se encuentran en la expresa consagración del principio precautorio, del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados (siendo los principales responsables de enfrentar el cambio climático los países desarrollados), de las necesidades especiales de los países en desarrollo (i.e. flexibilidad en la implementación de sus compromisos) y de la importancia de promover el desarrollo sostenible¹⁰.

Si bien los Estados desarrollados y en desarrollo asumen compromisos generales es decir, la presentación de "Comunicaciones Nacionales" (consistentes en el inventario de emisiones, etc.), la adopción de "Programas Nacionales" orientados a mitigar los efectos del cambio climático y procurar la adaptación al mismo, la transferencia de tecnología y el manejo sostenible, y la mejora de los reservorios de gases de efecto invernadero (océanos y bosques); y la educación, acceso a la información, etc., los países industrializados asumen compromisos específicos.

Dichos compromisos —conforme a la Convención Marco— se pueden ordenar en:

a) la adopción de políticas y medidas que procuren retornar al nivel de emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles del año 1990 antes del año 2000^{11,12}.

b) el suministro de recursos financieros nuevos y adicionales (no se trata de fondos preexistentes redireccionados a estos fines), con la finalidad de financiar el "costo total acordado" que requieran los países en desarrollo para presentar sus comunicaciones nacionales, y otras proyectos relacionados con la Convención¹³.

Desde el punto de vista jurídico existen dos instancias de aplicabilidad de la

¹⁰ El principio precautorio, en términos básicos refiere a que la ausencia de una certidumbre científica total no es un elemento válido para posponer una acción cuando existe una amenaza de daño grave o irreversible.

¹¹ Los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, y los Países de Europa Central y del Este, individualizados como los países del Anexo I.

¹² Los objetivos de emisiones para luego del año 2000 fueron regulados por el Protocolo de Kyoto.

¹³ Se trata de los países individualizados como los del Anexo II.

norma internacional, es decir la que la propia Convención dispone, y en paralelo la entrada en vigencia en cada uno de los países signatarios¹⁴

La primera de las situaciones regulada en el numeral 1 del artículo 23 de la Convención Marco ("1. La Convención entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que se haya depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión"), ya ha sido cumplida¹⁵, y la segunda de las situaciones se contempla en el numeral 2 del mencionado artículo (Respecto de cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe la Convención o se adhiera a ella una vez depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que el Estado o la organización haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión").

Naturalmente, que la suscripción de la Convención, como primera obligación, deviene en la necesaria incorporación de la misma, al ordenamiento jurídico del Estado signatario, por los mecanismos jurídicos que la Constitución de cada país imponga, según el nivel jurídico de incorporación de la misma.

Posteriormente, y una vez ingresada al orden jurídico nacional, se trata del cumplimiento de los preceptos allí establecidos, que pueden ser de carácter formal o sustantivo.

Complementariamente, y sin perjuicio de otras consideraciones de importancia que se podrían efectuar de la Convención Marco, interesa resalta la creación de mecanismos financieros para proporcionar fondos sobre la base de la donación o la concesión (Fondo Especial para el Cambio Climático y Fondo para los países menos desarrollados para la adaptación a los impactos del cambio climático, obtención de tecnologías limpias y limitar el crecimiento de las emisiones).

En diciembre del año 1997, las Partes de la Convención, en ocasión de la Tercera sesión de la Conferencia de las Partes (individualizada como COP-3), aprueban por consenso, el denominado Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁶.

En sustancia, contiene metas de reducción de emisiones vinculantes para los países del Anexo I (se trata de los países industrializados), con la finalidad de lograr la

¹⁴ En la República Oriental del Uruguay, la "Convención Marco sobre el Cambio Climático", fue aprobada por la Ley No. 16.517, de 22 de julio de 1994. Por su parte el "Protocolo de Kyoto" de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fue aprobado por la Ley N° 17.279, de 23 de noviembre de 2000.

¹⁵ La Convención Marco entró en vigencia el 21 de marzo de 1994., es decir 90 días después de haberse recibido el 50° instrumento de ratificación. En Río de Janeiro en el año 1992 en la Cumbre de la Tierra, la Convención Marco fue firmada por 154 países (además de la UE).

¹⁶ La República Oriental del Uruguay, incorporo a su ordenamiento jurídico el Protocolo de Kyoto, mediante la Ley N° 17.279 de 23 de noviembre de 2000.

estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Esto implica detener y revertir la tendencia al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En primer lugar, los miembros de la Convención, acordaron por consenso, que los países desarrollados deberían aceptar un compromiso específico y vinculante de reducir sus emisiones colectivas de sus gases de efecto invernadero (se identificaron los tres gases más importantes: dióxido de carbono, metano y óxido nitroso) en al menos un 5% tomando como base los niveles de 1990, en un período que se estableció entre el año 2008 y el año 2012¹⁷.

En segundo lugar, también acordaron establecer un régimen de "comercio de emisiones" y un "mecanismo para un desarrollo limpio".

A mayor abundamiento, el Protocolo de Kyoto, en su artículo 12 habilita a las Partes del Anexo I a desarrollar proyectos que generen reducción de emisiones, en territorios de Partes No Anexo I, con una doble finalidad:

- a) ayudar a las Partes No Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y a contribuir al objetivo último de la Convención y;
- b) ayudar a las Partes Anexo I en la demostración del cumplimiento de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones (mitigación) mediante la presentación de los certificados de reducción de emisiones (CER) resultantes de dichas actividades.

Asimismo, se establece un período que va del 2008 al 2012 para que las Partes Anexo I demuestren haber cumplido con los niveles de abatimiento de emisiones previstos por el Protocolo de Kyoto, respecto a sus correspondientes del año de referencia, es decir el año 1990.

Recientemente, el Programa de las Naciones Unidas creó el Fondo de Carbono para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, vinculando entonces, el desafío energético y la mitigación del cambio climático con todos los objetivos de desarrollo del milenio (i.e. lucha contra la pobreza, la sustentabilidad del desarrollo y la reducción de las desigualdades).

A vía de ejemplo de las acciones de mitigación y adaptación reiteradamente aludidas en un país desarrollado, el Gobierno británico adoptó una serie de medidas bien interesantes del punto de vista de una política estratégica respecto al "cambio climático, conscientes de que el 40% de las emisiones de carbono provienen directamente de la conducta humana individual (i.e. calefacción en los hogares, electrodomésticos, traslados en auto, etc.).

En primer lugar, se desarrolló una campaña nacional de concientización de la

¹⁷ En forma complementaria del punto de vista de la normativa a nivel internacional, debe señalarse en forma expresa el Protocolo de Montreal de 16 de setiembre de 1987, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

po blación en su conjunto, propiciando la reducción de la emisión de carbono en sus distintas modalidades.

En segundo lugar, se le "puso" precio al carbono, es decir, desde el Estado se otorgan incentivos a las empresas industriales para ahorrar energía y reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Los incentivos pueden adoptar diversas modalidades, una de ellas es el "mercado del carbono" (instrumento previsto en el Protocolo de Kyoto); y el otro es el "sistema de comercio de emisiones" (*Emissions Trading Scheme*), utilizado prioritariamente por la Unión Europea en su estrategia de reducción de las emisiones de carbono¹⁸,

En tercer lugar, se estableció el "Impuesto del cambio climático", que consiste en un impuesto al consumo de energía para las industrias de mayor porte, con la finalidad de promover el ahorro de energía, en base a acuerdos voluntarios sobre el ahorro¹⁹.

El Protocolo de Kyoto, forma parte de una respuesta internacional al fenómeno del "cambio climático", reforzando los compromisos asumidos por las Partes del Anexo I (países desarrollados) de la Convención Marco, estableciendo objetivos diferenciales de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero, y además contiene la individualización de los "gases de efecto invernadero" comprendidos en la aplicación de los compromisos asumidos, y establece el mecanismo de desarrollo limpio, como un instrumento de aplicación de los mismos.

Los principales compromisos resultantes de dicha Convención, se pueden resumir en:

- Reducción de las emisiones netas de los GEI.
- Elaboración de Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI.
- Elaboración de las Comunicaciones Nacionales
- Planificación de medidas de mitigación y/o adaptación al cambio climático.
- Desarrollo, difusión y transferencia de tecnologías, prácticas y procesos que reduzcan emisiones.
- Sensibilización pública.

Dichos compromisos se orientan —tal cual hemos expresado con anterioridad— a estabilizar las concentraciones de los gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.

¹⁸ Existe un mercado financiero nuevo e importante: Los fondos privados de inversión que comercializan carbono en Londres (Inglaterra) superan el billón de euros.

¹⁹ Para completar esta información del Reino Unido, debe señalarse el Proyecto de Ley sobre el Cambio Climático; la elaboración del Informe Stern (octubre de 2006) que sin lugar a dudas ha significado un cambio en el debate sobre el "cambio climático"; y la experiencia que se está desarrollando en la ciudad de Woking al suroeste de Londres.

3. IMPACTO EN LA AGRICULTURA

De acuerdo al planteamiento inicial, corresponde analizar como se inserta la Agricultura mundial (del punto de vista de su desarrollo técnico y comercial) en los objetivos del concierto internacional de países en el tema del "cambio climático".

Parece claro que la Agricultura a nivel mundial en los términos antes señalados producto del "cambio climático", enfrentará grandes desafíos en las décadas siguientes, y consecuentemente, podrán surgir dificultades para lograr la seguridad alimentaria de las poblaciones en crecimiento, principalmente por la degradación de los suelos y las carencias o insuficiencias en materia de recursos hídricos.

A título de inventario, bueno es señalar que la mayor parte de las actividades humanas emiten gases de efecto invernadero, aunque las mismas comenzaron a adquirir relevancia cuantitativa en el siglo XIX debido a la Revolución Industrial y a los cambios en el uso de la tierra.

Siguiendo a las principales fuentes de emisión de los "gases de efecto invernadero", se señala a la "deforestación" como la segunda fuente mas importante de emisión de "dióxido de carbono", vale decir cuando se cortan (talan) los bosques, la mayor parte del carbono que se genera en la quema y descomposición de los árboles se escapa a la atmósfera. Por el contrario, cuando se plantan nuevos bosques, los árboles que crecen absorben el dióxido de carbono, eliminándolo de la atmósfera.

Por su parte, el segundo gas de efecto invernadero más importante, "el metano", tiene su origen principalmente en el ganado bovino, ovino, equino y suino, a través de las bacterias y otros microbios en los tractos digestivos de los animales y en la descomposición del estiércol animal, al igual que en los cultivos de arroz por las bacterias y otros microorganismos que descomponen la materia orgánica.

En cuanto al "óxido nitroso", el nitrógeno que contienen muchos abonos y fertilizantes minerales y orgánicos aumenta los procesos naturales de nitrificación y desnitrificación que producen las bacterias y otros microbios en el suelo. A partir de estos procesos se convierte parte del nitrógeno en óxido nitroso.

Desde estas realidades, es que surgen los nuevos enfoques para la agricultura en general y la silvicultura en particular, porque según viene de verse, los efectos derivados de la emisión de gases de efecto invernadero, pueden aparecer como negativos o positivos, siendo la estabilización de los mismos (naturalmente con otras actividades humanas) el objetivo principal en materia de cambio climático.

Veamos un ejemplo de lo expresado anteriormente, y de que forma la Agricultura —a nivel nacional y regional— se verá necesariamente condicionada en su desarrollo, por imperio de los compromisos asumidos a nivel internacional, con relación al "cambio climático".

Se encuentra científicamente probado que la Agricultura en general y la silvicultura son fuentes importantes de generación de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso (principales gases de efecto invernadero).

La Agricultura es la responsable del 20% del efecto invernadero de origen humano (lo hay por causas naturales, por ejemplo el vapor de agua que es el más importante), siendo las prácticas agrícolas intensivas, la cría del ganado, el cultivo del arroz, etc. las responsables de la emisión del 58% del metano proveniente de las actividades humanas y una cuota importante del óxido nitroso.

Por su parte, en la silvicultura, los bosques en su calidad de portadores de gran cantidad de carbono, pueden actuar como "sumideros" al absorber el carbono del aire, o como "reservorios", si tuvieran flujos de carbono balanceados. La deforestación, implica la generación de una fuente neta de dióxido de carbono.

Desde lo general, se deberán aplicar medidas y tecnologías que reduzcan significativamente las emisiones netas provenientes de la agricultura en general²⁰ (como de los bosques, teniendo presente los costos de producción, el aumento de los rendimientos y los beneficios sociales implícitos en la aplicación de tecnologías modernas y compatibles con los requerimientos ambientales, en este caso, vinculados al "cambio climático".

Desde lo particular, la regulación normativa (a nivel internacional, regional o nacional) creadora de "áreas o reservas protegidas" que actúan como "reservorios" (i.e. protección), y arbitradora de la presión económica sobre las masas forestales existentes, producto de la demanda internacional (por madera, leña para combustible y el consumo de subsistencia), y la expansión del área agrícola (principalmente) y ganadera (i.e. manejo), surge como una condicionante necesaria en los modelos de producción contemporáneos, que se verán reflejados en la comercialización de los productos y subsidiariamente en la propia producción.

A mayor abundamiento, es comprobado científicamente que los suelos agrícolas son una fuente neta de generación de dióxido de carbono (gas de efecto invernadero), pero también es acertado afirmar que los mismos pueden transformarse en un "sumidero" neto, aplicando prácticas de manejo adecuado para obtener una mayor productividad agrícola, y a su vez absorbieran y retuvieran mayor cantidad de carbono.

En la ganadería se afirma que las emisiones de metano del ganado se podrían disminuir con el uso de nuevas mezclas de alimentos, habida cuenta de que el ganado bovino representa el 80% de las estimaciones globales anuales de las emisiones de metano del ganado doméstico.

Por su parte, y con relación a los cultivos de arroz de regadío, se puede reducir en forma importante la emisión de gases de efecto invernadero, mediante la aplicación de cambios en los sistemas de riego y en el uso de fertilizantes.

Por lo tanto, dentro del marco normativo internacional, la Agricultura como tal, en los sectores involucrados en la alteración del clima, ya se encuentra sometida a una regulación específica, que en sustancia derrama sus efectos en la normativa de carácter

²⁰ Algunos autores incorporan a la pesca, dentro de los aspectos a ser considerados respecto al "cambio climático".

regional y específicamente en la nacional, porque en sustancia jurídica, la ratificación legislativa nacional la torna aplicable en forma inmediata.

También es objeto de consideración expresa a nivel de las políticas nacionales (y eventualmente regionales) tanto de los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, y ello, ya sea por vía de las acciones de mitigación como por aquellas tendientes a la adaptación al cambio climático.

Válido es afirmar que desde la Agricultura se pueden observar tanto efectos negativos como efectos positivos, en el desenvolvimiento del cambio climático en el futuro. En la actualidad, y conforme a la legislación internacional, el impacto en la Agricultura es, a nuestro criterio, en forma indirecta, porque a la evidencia científica, se ha incorporado una respuesta internacional que se evalúa en términos de inventarios nacionales, información, cooperación, etc., y fundamentalmente compromisos asumidos principalmente por los países desarrollados, que tienen impacto en los países en vías de desarrollo, con el objetivo a largo plazo de producir un equilibrio ("estabilización" según la Convención Marco) de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas (obra del hombre) peligrosas en el sistema climático.

La intención es —parafraseando el artículo primero de la Convención Marco— que este nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

O sea, que en las distintas áreas deberán existir políticas nacionales orientadas a lograr el objetivo plasmado en la Convención Marco.

Del punto de vista jurídico, la normativa internacional (en el caso la Convención Marco y el Protocolo de Kyoto) una vez incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales (cuando es ratificada por los Países signatarios del instrumento internacional) entran en vigencia en el orden jurídico nacional y como consecuencia de ello, son plenamente aplicables en el sistema jurídico de cada país.

La Convención Marco y el Protocolo de Kyoto, se insertan de menor a mayor en una dimensión ambiental de esa problemática a nivel mundial, y repercuten en distintas áreas de la economía. Es más aún, las tendencias modernas analizan el fenómeno del cambio climático en relación al desarrollo y a la economía, como sustento y penetración de un tema por demás complejo y de difícil comprensión y aceptación a corto plazo.

La adaptación de las políticas nacionales en las distintas áreas (transporte, energía, etc.) a las nuevas realidades, implica un proceso de regulación normativo profundo y impregnado de los compromisos asumidos internacionalmente por cada Estado signatario.

La Agricultura forma parte del objeto de la necesaria regulación en función del "cambio climático", y naturalmente, implica limitar o restringir el ejercicio del derecho de propiedad en la utilización de aquellos recursos naturales renovables (y no renovables) afectados o asignados al fenómeno productivo.

Tanto las medidas o acciones de mitigación o la adaptación al cambio climático, tendrán impacto directo en algunas actividades comprendidas dentro de la concepción amplia de la Agricultura, principalmente en los aspectos productivos, en tanto generadores de emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que por su parte, otras áreas vinculadas al fenómeno productivo, serán estimuladas en función de la finalidad estabilizadora plasmada en el artículo 1 de la Convención.

PROTECCIÓN AMBIENTAL DE BOSQUES NATIVOS

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI¹

1. INTRODUCCIÓN

La relevancia de los bosques como factor ambiental cabe apreciarla en un triple plano:

- 1) atendiendo a las magnitudes o espacios que comprenden;
- 2) a las funciones que está llamado a cumplir;
- 3) a los problemas que padece.

En cuanto a las magnitudes —es decir, los espacios que comprende— podemos afirmar que aproximadamente el 45% de la superficie terrestre del planeta, irregularmente distribuido, tiene aún una cobertura arbórea. Sin embargo, la FAO advierte en sus informes que la deforestación mundial está llegando a un punto crítico, con probabilidades de no recuperación. El estado actual de los bosques del mundo es asimétrico según los países que se tomen en cuenta. La Argentina, con una existencia del 12% de superficie

¹ Profesora de Derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente en la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Socia UMAU. Vocal Titular del Instituto Argentino de Derecho Agrario.

total de masa boscosa natural, está por debajo del porcentaje del 15% considerado mínimo deseable. Dicho porcentaje se deriva de un promedio mundial, que surge de la relación entre el total del territorio de un país y la extensión de masa boscosa natural que conserva.

En cuanto a las funciones, huelga comentar que el bosque cumple múltiples funciones, todas relevantes y entre ellas podemos mencionar la función ecológica, medioambiental y protectora. Ello significa que el bosque, por ejemplo, tiene un papel esencial en la conservación de la biodiversidad, interviene en la regulación del clima, en la calidad del aire, interactúa en el régimen de las lluvias y en la cantidad y calidad del agua, colabora en el mantenimiento de los suelos y es un protector natural frente a los vientos, a los ruidos, es decir que presta innumerables servicios tales como el turismo ecológico, paisajismo, etc.

Los bosques están en problemas. Los más graves aluden a la carencia de una gestión sostenible que resuelva la dicotomía entre conservación y aprovechamientos así como las consecuencias de la deforestación. Todos sabemos que con la deforestación estamos perdiendo material genético a pasos agigantados, que especies silvestres desaparecen y por ende la biodiversidad disminuye cada día. La deforestación contribuye con el aumento del efecto invernadero, el cambio climático, altera el ciclo de las precipitaciones, aparecen nuevas plagas y enfermedades y por último no podemos dejar de mencionar las millonarias pérdidas económicas y de toda índole, causada por los incendios forestales, por mencionar algunos de los problemas vinculados a los bosques.

Lo cierto de todo este panorama un poco apocalíptico es que no tenemos certeza de la deforestación acumulada a lo largo de los siglos, de cómo influyen las desigualdades económicas Norte-Sur, o la explosión demográfica, el proceso de tenencia de la tierra o la dinámica del comercio internacional. Si bien todos estos aspectos están considerados en los principales acuerdos internacionales, no dejan de ser norma blanda en proceso de incorporación en estadíos disímiles, por parte de la normativa interna de los países. Por ello exigimos que las normas impidan la agudización de esta problemática.

2. ESQUEMA DE CONTENIDOS DE LA LEY 26.331

Lo promisorio es que, luego de un largo proceso parlamentario, contamos desde fines del año 2007 con una nueva ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de Bosques Nativos, que lleva el N° 26.331.

Recordemos que si hablamos de presupuestos mínimos, estamos haciendo referencia a una tutela ambiental uniforme y común para todo el territorio nacional, que en materia de protección de nuestros bosques nativos, trata de asegurar su protección ambiental, garantizando la dinámica de los sistemas ecológicos.

La Ley N° 26.331, contiene 12 capítulos y un Anexo con Criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos.

Esta ley (art. 1) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para

el manejo sostenible de los bosques nativos en tareas tales como: a) enriquecimiento, b) restauración, c) conservación, d) aprovechamiento, y e) de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.

Regula también un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

Con criterio sistémico la norma define (art. 2°) a los bosques nativos como: "los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica".

La definición comprende tanto a los bosques nativos de origen primario, como a los de origen secundario.

Quedan exceptuados de la aplicación de la ley los aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 (diez) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores. Mas allá de la limitación que implica el término "propiedad" toda vez que las comunidades indígenas se caracterizan por tenencia o posesión y no precisamente por tener la titularidad en regla, el concepto de pequeño productor resulta necesario especificar.

Uno de los proyectos de reglamentación de la actual Ley 26.331 de Bosques Nativos, propone como concepto de "pequeño productor, como aquellos que se dediquen a actividades agrícolas, avícolas, ganaderas, forestales, de caza, pesca o recolección, utilicen mano de obra familiar y obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento".

Este concepto resulta similar al contemplado por la Ley 25.080 de inversiones para bosques cultivados, por vía de su Dto Reglamentario N° 133/99, artículo 18, donde expresa que se entiende como "Pequeño Productor, al que tenga la vivienda permanente en el predio a forestar, utilice la mano de obra familiar y obtenga la mayoría de los ingresos de su emprendimiento forestal."

Como elementos esenciales aparecen: la residencia en el predio rural, dedicarse a las actividades reconocidas en sentido amplio como "agrarias", utilización de la mano de obra familiar y la obtención de la mayor parte de sus ganancias de estos aprovechamientos.

El artículo 3° de la Ley 26.331 establece los objetivos y a continuación (art. 4°) un brevísimo glosario que sirve para interpretar qué se entiende por: ordenamiento territorial de los bosques nativos, manejo sostenible, plan de manejo sostenible, plan de aprovechamiento y desmonte. También define que son los servicios ambientales (art. 5) y enumera algunos de ellos.

Se fija el plazo de un año (art 6°) para que las jurisdicciones provinciales a través de un proceso participativo realicen el Ordenamiento de los Bosques Nativos en sus

territorios, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las diferentes unidades de bosques nativos.

Las categorías de conservación, se identifican mediante colores: Categoría I (rojo) sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Categoría II (amarillo) sectores de mediano valor de conservación y Categoría III (verde) sectores de bajo valor de conservación.

Mientras esté corriendo el plazo de un año a partir de la sanción de la Ley, no se pueden autorizar nuevos desmontes y transcurrido dicho período, las jurisdicciones que no realicen la tarea de ordenamiento tampoco podrán autorizar desmontes. Es lo que se conoce como moratoria o declaración de emergencia forestal que impide todo permiso de aprovechamiento, hasta que cada Provincia tenga aprobado su ordenamiento territorial de bosques nativos. Este ha sido por otra parte, uno de los puntos más resistidos de la ley, por parte de aquellas provincias pioneras en desmontes.

Se crea (art. 12) un Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos que será ejecutado por la autoridad nacional.

Se establece (art. 13) que todo desmonte o manejo sostenible de bosque nativo requerirá autorización de la Autoridad de Aplicación local, previo procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En las categorías I y II no pueden autorizarse desmontes y con relación a la Categoría III se podrán autorizar sujetando su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio del Uso del Suelo.

En el Capítulo 6 se dispone todo lo atinente a la evaluación de impacto ambiental, procedimiento y contenidos mínimos del informe.

Se ha acordado relevancia al hecho que cada jurisdicción garantice el cumplimiento de la Ley General del Ambiente en lo atinente a la audiencia y consulta pública.

Se crea un Registro Nacional de Infractores y se prevén sanciones que van desde el apercibimiento, multa, suspensión y revocación de las autorizaciones.

Se prevé la conformación del Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, que estará integrado por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas no pudiendo ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional y al 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y el sector forestal, a los que se adicionan otros aportes varios.

El Anexo de esta ley establece los criterios de sustentabilidad para el ordenamiento territorial de los bosques nativos, donde las provincias deben fijar el tamaño mínimo de hábitat para supervivencia de especies vegetales y animales. La vinculación entre parches de bosque y preservación de gradientes ecológicos utilizados por aves y mamíferos. La vinculación de las áreas protegidas y su integración regional, preservando la conectividad entre eco regiones.

Deberán tener en cuenta en materia de bosques nativos el potencial de conservación de cuencas, donde tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, las

áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar; cuestiones aplicables en particular a nuestra provincia de Corrientes.

Como vemos, el esquema de la ley pretender ser bastante abarcativo y prioriza las condiciones de conservación y protección ambiental en materia de bosques nativos.

3. PRINCIPIOS PREVENTIVO Y PRECAUTORIO

Más allá de los objetivos expresos que la ley persigue y de los conceptos que incorpora, voy a dedicar mi atención al previsto por la Ley 26.331 en su artículo 3º, inc d) que expresa: *"Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyo beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad"*.

Aunque la redacción de tal objetivo no es del todo clara, no quedan dudas que la intención del legislador parece ser que tales principios deben prevalecer a efectos de mantener bosques nativos con sus beneficios ambientales, o en el caso de daños ambientales que la ausencia de bosques genere. Sin perjuicio de que tales cuestiones no puedan demostrarse científicamente en la actualidad.

El principio de prevención, como lo sugiere la etimología de la palabra refiere a consecuencias dañosas que se producen en el ambiente, por causas conocidas en su aptitud para provocar tales impactos negativos. La prevención admite la adopción de medidas que necesariamente se requieren, para evitar daños. Es decir que se trata de riesgos conocidos. Pueden haber conductas positivas o en tal caso omisivas, que serán las causantes del daño. El caso es que son evitables.

A diferencia del principio precautorio que refiere a la incertidumbre científica en cuanto a causalidad. Es decir, no hay certeza científica en cuanto a las causales del daño.

Lo que existe es un temor ante la probable aparición de un riesgo o daño ambiental.

Ambos principios, tal como lo menciona Leonardo Pastorino, se estructuran sobre la idea principal de anticipación o evitación de los daños u otras consecuencias negativas, pero no son lo mismo².

En la prevención hay certezas, por ejemplo en materia de bosques, ya se conocen las causales de la deforestación y los efectos de ésta en el ambiente global. Es decir que debe haber una conducta diligente para evitar tales daños, porque de incurrirlas, las consecuencias son conocidas y por lo tanto previsibles.

Si hablamos de precaución en cambio, la incertidumbre científica es acerca de los efectos o los resultados que causen determinadas cuestiones. Y Pastorino refiere a los

² PASTORINO Leonardo, *Precaución, prevención y desarrollo sostenible*, p. 329, publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Junio 2008.

ejemplos mas conocidos, como los de las ondas electromagnéticas y los organismos genéticamente modificados, donde no existe certeza científica que causen un daño a la salud.

Solo tenemos unos indicios o sospechas y como el riesgo potencial es severo, debemos evitar —de todos modos— incurrir en actividades de dudosa repercusión.

Se impone entonces, la adopción de medidas de protección ambiental, por "precaución". Ricardo Lorenzetti se pregunta ¿qué significa ser precautorio? Realiza un análisis de los antecedentes internacionales, para luego detenerse en contestar cuál es el contenido del principio y los presupuestos de aplicación³.

En cuanto a esto último, un primer requisito resultaría ser la existencia de "amenaza de daño grave o irreversible futuro". Es una amenaza incierta, para la cual la ciencia no nos brinda una evaluación del riesgo con exactitud para actuar. Dice Lorenzetti que la incerteza se da al momento de tomar la decisión, es decir existe falta de conocimiento científico sobre la probabilidad de un daño grave e irreversible, pero al menos habría que probar un escenario de ocurrencia de un daño grave.

El principio precautorio no es una regla general, sino que hay que aplicarla caso por caso. En primer lugar se debe tratar de reducir la incertidumbre, apelando a toda información disponible y aunque existan dudas, actuar a favor del ambiente. Este principio se realiza en el contexto del paradigma ambiental y ello implica al decir de Lorenzetti, ir más despacio para no arruinar lo que tenemos que dejar a quienes nos sucederán en el uso de bienes ambientales.

El Dr. Carlos Aníbal Rodríguez afirma con relación a la Ley 26.331 que "prevalce una especial interpretación del principio precautorio y preventivo, partiendo de la base de que se presume legalmente que la ausencia de bosques nativos y sus beneficios ambientales constituyen daños ambientales aun cuando no se pueda demostrar tales daños con las técnicas disponibles en la actualidad", concluyendo que la redacción de tal objetivo no resulta del todo feliz, en razón de que no se habla de "certeza científica", sino de "técnicas disponibles"⁴.

Se conocen los efectos de las innumerables funciones benéficas del bosque para el ambiente, con lo cual resulta clave privilegiar el principio preventivo para que no ocurran daños al ambiente protegiendo uno de sus elementos, en este caso los bosques.

Creemos acertada la priorización de los principios preventivo y precautorio en materia de bosques nativos, en especial por la intensa actividad deforestadora ora que exhibe nuestro país, consecuencia de la falta de políticas públicas definidas, no sólo en materia de medio ambiente en general, sino en la coordinación de las actividades productivas agraria, ganadera y forestal en particular.

³ LORENZETTI Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, p. 74 y sig., Editorial La Ley, Buenos Aires, abril, 2008.

⁴ RODRIGUEZ Carlos Aníbal, *La nueva ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos (Ley 26.331)*, p. 263, Revista de Derecho Ambiental N° 14, Lexis Nexis, 2008.

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se fija el plazo de un (1) año para que las jurisdicciones provinciales a través de un proceso participativo realicen el Ordenamiento de los Bosques Nativos en sus territorios, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las diferentes unidades de bosques nativos.

El ordenamiento es algo más que la simple zonificación de los bosques y el establecimiento de las categorías de conservación que son tres: Categoría I (rojo) sectores de muy alto valor de conservación, Categoría II (amarillo) sectores de mediano valor de conservación y Categoría III (verde) sectores de bajo valor de conservación.

Hasta tanto esta tarea no se realice, las jurisdicciones provinciales no pueden autorizar nuevos desmontes. El año está transcurriendo y si el ordenamiento se demora se postergarán también los beneficios económicos que la misma contempla.

La norma que venimos analizando, crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos y crea también un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Este fondo estará integrado por las partidas presupuestarias que se asignen anualmente que no podrá ser inferior al 0,3% del presupuesto nacional, el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, mas una serie de otros recursos que incrementarán el fondo aludido.

Basta con realizar simples operaciones matemáticas para visualizar un considerable aporte económico que estará disponible para que las provincias consideren un flujo partidas con fines específicos. El fondo constituido será distribuido anualmente entre las provincias que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Para ello se tendrá en cuenta el porcentaje de superficie de bosques nativos declarados por cada jurisdicción, la relación existente entre la superficie total de la provincia y la de sus bosques nativos y las categorías de conservación declaradas, donde corresponde un monto mayor a la Categoría I que a la Categoría II, por ejemplo.

Distribuido el Fondo, cada jurisdicción provincial podrá aplicar el 70% de lo percibido, para compensar económicamente a los titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, de acuerdo a sus categorías de conservación. Este beneficio se abonará por hectárea y por año, pudiendo renovarse anualmente, sin límite de periodos, siempre que se mantenga actualizado el Plan de Manejo y Conservación de los bosques nativos. El 30% restante, las provincias lo pueden destinar a desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques o implementar programas de asistencia técnica y financiera a fin de propender a la sustentabilidad de las actividades desarrolladas por pequeños productores, comunidades indígenas o campesinas.

Lo cierto es que un ordenamiento de bosques nativos debe enmarcarse en un ordenamiento general del territorio provincial, dado que no resultaría sustentable un ordenamiento sectorial, en el marco de una incertidumbre sistémica acerca de los suelos y actividades de cada jurisdicción.

Queda claro entonces que, cuanto más demoren las jurisdicciones locales en realizar sus tareas, más se prolongará el inicio del disfrute de beneficios económicos por proteger y conservar la naturaleza.

5. LOS SERVICIOS AMBIENTALES

La Ley 26.331 incorpora una interesante herramienta como son los Servicios Ambientales, a los que esta norma define como: los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos.

La compensación por servicios ambientales es un concepto bastante novedoso, que permite ir construyendo modelos, a fin de poder establecer una valoración de dichos servicios. No resulta una ecuación sencilla, dado que no es posible fundamentar solamente en criterios de mercado, sino que requiere buscar otros conceptos como costo de oportunidad o viabilidad social. De la experiencia de países que ya transitan este camino, nos permite afirmar que la compensación por servicios ambientales, surge no sólo del Estado, sino muchas de las veces de la gestión de la sociedad, que redistribuye recursos resultantes de medidas de cobro, por políticas de mitigación del daño ambiental causado por la actividad humana. Por ejemplo la incorporación en las tarifas de servicio de agua potable, del rubro servicio ambiental hídrico, recaudación que se destina a compensar a los propietarios de bosques nativos que prestan el servicio ambiental de mantener la calidad y cantidad de los cursos de agua, de donde se toma el recurso para su tratamiento y distribución a la población.

La norma que comentamos realiza una enumeración meramente orientativa de los beneficios a considerar cuando establece que entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

- Regulación hídrica
- Conservación de la biodiversidad
- Conservación del suelo y la calidad del agua
- Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero
- Contribución a la diversificación y belleza del paisaje
- Defensa de la identidad cultural

El hecho de reconocer que los ecosistemas nativos brindan beneficios y servicios a la sociedad, es lo que genera el derecho al pago por esos servicios ambientales (PSA), herramienta jurídica adoptada ya en numerosos países.

La compensación por servicios ambientales deriva de reconocer —como ya dijimos— los beneficios que brindan los recursos naturales a los seres humanos. Una

de las características distintivas que tienen los servicios ambientales, es que ellos no se transforman o gastan por el uso que se haga de ellos, pensemos por ejemplo en un paisaje.

Nadie puede desconocer los múltiples beneficios que los bosques brindan a la sociedad, en especial si recordamos las funciones ecológicas, económicas y sociales que ellos cumplen y fueron expuestos al comienzo de esta nota. Hablamos no sólo de madera, sino de productos forestales no madereros diversos como: caucho, resinas, fibras, alimentos, bebidas, productos farmacológicos, material genético, biodiversidad, etc.

La legislación se ocupa en primer lugar de incentivar el pago por servicios ambientales en lo que hace a la función de regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; medidas que los países toman como estrategias sugeridas en el marco de consensos internacionales, como por ejemplo el Protocolo de Kyoto. Es cierto que las responsabilidades ambientales de los países no son semejantes, si comparamos las emanaciones producidas por aquellos altamente industrializados, con los países en vías de desarrollo como el nuestro.

De allí que encontramos que los países que más contaminan, están dispuestos a pagar a aquellos que tienen abundantes recursos naturales, en especial bosques y plantaciones forestales para que los conserven, lo que parece generar un "derecho a contaminar" derivado del pago que realizan los primeros.

Lo cierto es, que la Ley 26.331 crea un Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos que será ejecutado por la autoridad nacional.

Se establece que todo desmonte o manejo sostenible de bosque nativo requerirá autorización de la Autoridad de Aplicación local, previo procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Mencionamos que esta ley establece que el 70% de los fondos que reciban las provincias lo podrán aplicar para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos. Ello nos genera el siguiente interrogante: ¿tienen que ser propietarios con título de propiedad? Es una pregunta a responder quizás por el Decreto Reglamentario en proceso de aprobación.

Por otra parte, existe una postura doctrinaria que sostiene que no se requiere de compensación alguna, por la limitación que implica la prohibición de sustitución del bosque nativo, dado que tal limitación está fundada en la función social que debe cumplir la propiedad.

Si bien la Constitución garantiza la inviolabilidad del derecho de propiedad, el legislador puede regular la forma, los mecanismos y los procedimientos de usar, gozar y disponer, porque según el criterio seguido por nuestra Suprema Corte de Justicia, el derecho de propiedad no es absoluto, sino conforme a las leyes que regulan su ejercicio.

Si el legislador está habilitado para regular las limitaciones y restricciones a la propiedad, en mérito a la función social que debe cumplir la misma, dado que ella debe beneficiar a la sociedad en su conjunto, en especial en cuestiones ambientales, estas limitaciones no son, en principio, compensables. ¿Cuál sería entonces el fundamento de

las compensaciones por servicios ambientales, que ahora el Estado pagaría a los titulares de bosques nativos por mantenerlos?

La obligatoriedad de mantener en pie esta clase de bosques, no priva dueño de la propiedad. Si así fuera habría que aplicar la figura de la expropiación. El propietario de bosques nativos puede enajenar, puede cambiar el uso del suelo, puede hacer uso de su facultad de usar del bosque nativo o extraer sus frutos. Lo debe hacer bajo un plan de manejo, que los agraristas solemos traducir como explotación racional. Y estas son meras limitaciones legales, en principio no compensables.

La Ley 26.331 impulsa las medidas necesarias para garantizar el aprovechamiento de los bosques nativos de forma sostenible, tomando en consideración incluso a las comunidades indígenas originarias que lo habitan, con carácter prioritario, en procura de minimizar los efectos ambientales negativos. Por un lado, habrá que resolver el complejo tema del dominio de estas comunidades originarias por vía de la regularización de los títulos respectivos.

Por otro lado, una respuesta a la postura negativa al derecho a las compensaciones, se podría buscar por el lado de las externalidades positivas para toda la sociedad que garantiza el bosque nativo a través de sus múltiples funciones, algunas de ellas especificadas por esta ley. Al hablar de "compensación por servicios ambientales del bosque nativo" se habla de esas funciones favorables que cumple el bosque, pero que obviamente éste por sí mismo no es sujeto de tal recompensa económica. Lo es quien que pueda garantizar su permanencia a través de obligaciones de hacer.

Por ello el titular beneficiario de tales compensaciones debe: realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos a fin de mantener los servicios ambientales que dichos bosques prestan a la sociedad, respetar la prohibición de quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes, entre otras obligaciones. Si cumple tales obligaciones recibirá un aporte no reintegrable que será abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos.

Para el caso que no lo hiciera el pequeño productor o las comunidades campesinas vinculadas con los bosques nativos, la Autoridad de Aplicación dispone del otro 30% de los aportes totales recibidos, para implementar programas de asistencia técnica y financiera para propender a las sustentabilidad de actividades.

Creemos que las compensaciones no se abonan por las limitaciones a la propiedad que tienen los titulares de bosques nativos, sino que son una retribución a obligaciones de hacer por parte de éstos, que el Estado reconoce indispensables a efectos de mantener los servicios ambientales, que se traducen en un beneficio colectivo de la sociedad toda.

Tiene esta cuestión, sustento constitucional, disposiciones de orden público que se enmarcan en los objetivos de política ambiental nacional que debe promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras⁵.

⁵ Artículos 2° y 3° de la Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente.

6. CONCLUSIONES

Aunque no corresponde esperar que una ley brinde todas las soluciones, especialmente a problemas complejos como son los ambientales, cabe señalar un primer logro de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: está transcurriendo la moratoria de un año para que las provincias realicen su ordenamiento territorial y zonificación de bosques nativos. Ello implica que existe un marco legal que prohíbe los desmontes a particulares y al Estado.

Este impasse, entendemos que frenará mínimamente los desmontes descontrolados. Eso ya constituye un logro a favor del ambiente. Mas allá de las voces que reclaman la reglamentación de la norma, la misma es plenamente operativa.

Luego vendrán actividades y acciones favorables, tales como las evaluaciones de impacto ambiental, la participación ciudadana, la consideración de las comunidades indígenas y campesinas.

Resulta promisorio esperar que la figura de los servicios ambientales sea acogida y utilizada en resguardo de nuestro patrimonio natural.

Los defectos de técnica legislativa nos da motivo de concentración y estudio a los profesionales, para sugerir y colaborar en la construcción de un marco legal sólido y eficaz.

Hoy, cabe celebrar la sanción de esta nueva ley de presupuestos mínimos en consonancia con el mandato de la Constitución Nacional y ello no es una cuestión menor.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUZ WESTREICHER, Antonio, *Hacia la construcción del Derecho Forestal*, Bolivia, 2007.
- CAMACHO, M.A. (coordinador), *Pago por servicios ambientales en Costa Rica*, informe preparado en el marco del proyecto "Pago por Servicios Ambientales en América Latina", Prisma-Fundación Ford, Costa Rica, 2000.
- DE BIANCHETTI, Alba E., *Compensación económica por conservar la naturaleza*, Revista Conexiones II-2007, Editado por la Universidad de la Cuenca del Plata, Corrientes, Argentina, 2008.- Expectativas favorables para propietarios de Bosques Nativos, artículo publicado en la Revista Mensual Empezar en la Región, Año 2, Número 20, Corrientes, Junio 2008. - Principios sobre Bosques, publicado en el libro: Principios en materia de Ambiente y Recursos Naturales Renovables, dirigido por Leonardo Pastorino, Editado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, Junio 2008.
- LORENZETTI, Ricardo L., *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Buenos Aires, abril de 2006.
- MACHAIN, Natalia, *Ordenamiento territorial de Bosques Nativos. Las alternativas de salvar los bosques en Argentina*, Greenpace, Argentina, Julio 2006.
- PASTORINO, Leonardo, Precaución, prevención y desarrollo sostenible, publicado en el libro Principios en materia de Ambiente y Recursos Naturales Renovables, editado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, Junio 2008.

- RODRÍGUEZ, Carlos A., La nueva ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos (Ley 26.331), *Revista de Derecho Ambiental* N° 14, Ed. Lexis Nexis, abril/junio 2008.
- ZÚNIGA GONZÁLEZ, J. L., Financiamiento de Mercados de Servicios Ambientales, en *impulso ambiental* 19:11-13, Cecadesu, México, sept.-oct/2003.

AGROQUÍMICOS Y PODER DE POLICÍA AMBIENTAL: REGLAS, PRINCIPIOS Y PARADIGMAS

ALICIA MORALES LAMBERTI¹

1. INTRODUCCIÓN

El modelo agrotecnológico intensivo adoptado por Argentina, cuya expansión se ha basado en la creciente especialización y eficiencia productiva, no ha tenido un correlativo desarrollo de las variables ambientales implicadas. El paradigma de la eficiencia y la prevalente incorporación de cultivares de soja transgénica, adaptados a las distintas ecoregiones argentinas, ha sido acompañado por el creciente consumo de agroquímicos y el aumento de la escala, base del nuevo modelo agrícola que en poco más que una década, significó que la unidad económica agraria en la región pampeana aumentara de 250 a 540 hectáreas y, como contrapartida, el número de explotaciones se redujera un 24,5% a nivel país, y en la región pampeana, un 30,5%². Como resultado, la frontera agrícola se expande año tras año, así como el crecimiento de productos químicos, ocupando el área sembrada por soja, una superficie de 16,15 millones de hectáreas.

Desde aquellos agroquímicos de primera generación (pesticidas químicos que se desarrollaron por sulfuros y compuestos arsenicales), pasando por los pesticidas organo

¹ Prof. Titular de "Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental" (Cátedra A), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. Nacional de Córdoba y Univ. Católica de Córdoba.

² SAGPYA, Dirección de Coordinación de Delegaciones, 2007.

clorados, principalmente DDT (agroquímicos de segunda generación), hasta llegar al grupo de los organofosforados y piretroides (agroquímicos de tercera generación) de actual aplicación, muchas y variadas han sido las discusiones científicas sobre las consecuencias de la exposición aguda y crónica y los efectos sobre la salud³ y el medio ambiente⁴.

No escapa al análisis jurídico la envergadura y trascendencia que presenta el problema planteado por el uso creciente de agroquímicos y a la proximidad de los cultivos a las zonas urbanas y periurbanas. Los habitantes de las distintas localidades empiezan a percibir las prácticas de manejo y aplicación de plaguicidas, como un riesgo latente para su salud y el medio ambiente. Estas percepciones, por sus implicancias, tocan diferentes aristas del desarrollo económico agroexportador de nuestro país, replanteando los efectos significativos del avance de la frontera agrícola y de las técnicas de la agricultura industrial, hacia centros poblados constituidos en verdaderos "pueblos fumigados".

Desde el punto de vista jurídico, se plantea un verdadero dilema, porque confluyen derechos constitucionales en conflicto: la posible interdicción del libre ejercicio del derecho de propiedad y empresa versus la protección de la salud y el ambiente. Para este dilema, como ocurre en todos los casos difíciles, no hay una única respuesta correcta, pues dos valores importantes entran en conflicto entre sí y cualquier decisión que se tome, según el interés afectado, será percibida como no satisfactoria.

La presente comunicación se centra en el análisis crítico del reciente fallo "Chañar Bonito" del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba⁵, poniendo énfasis en la ausencia de interacción en la concepción y objetivos de las políticas de promoción de la biotecnología agropecuaria, con la visión de un desarrollo rural sostenible y un enfoque integrado del sistema jurídico ambiental.

2. PLANTEAMIENTO

En el marco de una acción de amparo, los actores postulan la inconstitucionalidad de la Ordenanza 390/04 dictada por la Municipalidad de Mendiolaza, que declara a la

³ Cfr. Ministerio de Salud, Seminario Taller Internacional sobre Intoxicaciones por Plaguicidas y Armonización en la Recolección de la Información, Buenos Aires, 19 al 21 de noviembre de 2003: 1.3 billones de trabajadores a nivel mundial son activos en la producción agrícola y su mayor riesgo consiste en la exposición a plaguicidas y otros agroquímicos. El 14% de los accidentes son causados por agroquímicos; el 10% de éstos son fatales.

⁴ Los riesgos principales ligados a la salud humana de la exposición crónica a bajas dosis se relacionan con la aparición de cáncer, defectos de nacimiento, afecciones del sistema nervioso y del funcionamiento del sistema endocrino (UNEP, "Childhood Pesticides Poisoning: Information for Advocacy and Action", Chemicals, May 2004).

⁵ "Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiolaza- Amparo- Rec. Apelación- Casación inconstitucionalidad", TSJ, Sala Electoral y de Compet. Originaria. 18/09/07. Sent. N° 07.

citada localidad como "pueblo libre de agroquímicos" y proclama *"estimular la producción agropecuaria de tipo orgánica y ecológicamente sustentable"* (art. 1°). En segundo término, prohíbe dentro del ejido municipal "la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario, ya sea que estén destinados a la fumigación como a la fertilización agrícola" (art. 2°), impone sanciones de multa en caso de incumplimientos (art. 4) y faculta al personal de seguridad ciudadana municipal a realizar inspecciones. La cuestión motivo de juzgamiento que definió la controversia y sobre cuyos aspectos el Tribunal centralizó el análisis, fue la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 390/04 dictada por la Municipalidad de Mendiolaza, mediante la cual se prohíbe la utilización de agroquímicos en el ejido municipal.

3. PAUTAS HERMENÉUTICAS PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE FUENTES

El análisis acerca de la validez formal de la ordenanza fue discernido bajo "la luz del principio de supremacía", como único criterio para resolver el problema de antinomia de fuentes que se presentaba. Sin embargo, el ejercicio de subsunción normativa efectuado bajo un discutible criterio de jerarquía de fuentes, requería reemplazar la solución jerárquica, por una integración armónica ante un contexto fáctico y normativo complejo.

Como ha sostenido reiteradamente la Corte Suprema de la Nación (CSJN), cuando se plantea un caso de conflicto de normas constitucionales y de pluralidad de fuentes, debe aplicarse la regla de la interpretación coherente y armónica (Fallos: 186:170; 296:432), procurando una armonización de los principios jurídicos aplicables y las consecuencias de la decisión en los valores constitucionalmente protegidos.

A los efectos de fundar un criterio de validez formal, el Tribunal parte del bloque de constitucionalidad, pues considera que *"la regulación de los compuestos químicos de aplicación agropecuaria se encuentra insoslayablemente vinculada a dos grandes ejes: por un lado el tema de la salud pública (por su indisolubilidad con la fitosanidad) y por otro, la tutela del medio ambiente"*, para luego analizar la manera en que se han ido proyectando las mismas en las manifestaciones legislativas y reglamentarias en los distintos niveles de gobierno, sin perder de vista la prerrogativa conferida al gobierno federal por el art. 41 de la Constitución Nacional⁶.

De las normas constitucionales se deduce como premisa que "la materia sanitaria y con ella la temática ambiental de neto contenido público está expresamente conferida al municipio, esto es al gobierno local, en lo que configura una de sus manifestaciones típicas", ya que "la salubridad integra una de las típicas materias que atañen al poder de policía y por tanto, en el modelo federal argentino —conforme a la caracterización

⁶ "Como primera medida en la tarea de discernimiento en torno a cual es la esfera de gobierno que tiene a su cargo la regulación de dicha temática cabe hacer referencia a los arts. 41 y 42 de la Constitución Nacional".

efectuada precedentemente— compone la competencia propia de las Provincias y los Municipios".

Sin embargo cuando el Tribunal procede al análisis de las normas nacionales y provinciales infraconstitucionales, sostiene que la autoridad de aplicación federal (SENASA), es el "único" competente para establecer el régimen general de aplicación a los productos agroquímicos, concentrando a nivel nacional su control y fiscalización, a punto tal, que la "única facultad" que se le confiere a la autoridad de aplicación provincial, es requerir al mentado ente, la exclusión de un agroquímico de la lista de autorizados.

Luego de identificar las normas constitucionales fundantes de las competencias locales (nunca delegadas en forma expresa a la Nación), el Tribunal declaró la antijuridicidad lisa y llana de la Ordenanza 390/04 por cuanto, si bien la materia regulada en ésta atañe a las potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía municipal, "dicho ejercicio debe subordinarse al régimen jurídico vigente en el Estado Federal".

Lo cuestionable del fallo es que el TSJC otorga una exorbitante función delimitativa a la normativa federal sobre productos agroquímicos, erigiéndola en una frontera fuera de la cual se torna ilegítimo el poder de policía de las provincias y municipios.

Es aquí donde emerge la primera contradicción: si como principio de reconocimiento constitucional se había sostenido que la regulación de los agroquímicos se encuentra insoslayablemente vinculada a la salud pública y la tutela del medio ambiente, con base de reconocimiento en los arts. 41 y 42 de la CN, y además "la materia sanitaria y con ella la temática ambiental de neto contenido público está expresamente conferida al municipio", ¿de dónde deriva el Tribunal que el régimen federal de productos agroquímicos, gestado en base al art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, por el que se establece la competencia del Congreso Nacional para legislar en materia de comercio exterior e interprovincial, es susceptible de atribuir jurisdicción exclusiva y excluyente al Estado Nacional en materia ambiental y de salud pública?

La segunda contradicción, consecuencia inevitable de la errónea interpretación anterior, se produce cuando le confiere a la legislación nacional sobre compuestos químicos de uso agropecuario y a las facultades consiguientes de fiscalización federal, una operatividad que no se deriva de una razonable interpretación constitucional, del orden público ambiental y las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental: Según el Tribunal "toda" la legislación aplicable es conteste en reconocer al SENASA como el "único" organismo con facultades de registro, control y autorización de los productos químicos y biológicos de uso agropecuario, *"en consonancia con las prescripciones de los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional"*.

Es así que, bajo esta errónea derivación de fuentes constitucionales, la jurisdicción ambiental federal ejercida con base en la cláusula de comercio y transporte interjurisdiccional, sería exclusiva del Estado Nacional y excluyente de toda otra competencia provincial o municipal, y en consecuencia, los umbrales mínimos de protección ambiental

ya no serían "pisos" o "umbrales mínimos" sino "techos" a través de los cuales el Gobierno federal puede centralizar su jurisdicción en materia ambiental.

4. LA PROBLEMÁTICA DE LA NORMATIVA FEDERAL DE INCIDENCIA AMBIENTAL

La temática de la sanidad vegetal y animal y con ella, la de agroquímicos, ha sido motivo de constante preocupación en la legislación argentina, por hallarse vinculada estrechamente con la calidad de sus exportaciones de productos primarios y su prestigio en el exterior. Desde principios de siglo, la Nación tomó a su cargo el dictado de normas legales uniformes, usando de la facultad constitucional de reglar el comercio interprovincial e internacional, atribución necesariamente unida al poder de policía de dicho comercio. Se fundó dicha extensión en las facultades políticas e institucionales del Congreso, ejercidas ante la necesidad de establecer un régimen uniforme en un aspecto de tanta trascendencia para la economía general del país y para la salud pública⁷.

Por ello, los fertilizantes y plaguicidas de uso agrícola, se encuentran regulados desde la perspectiva de su comercialización, pues existen programas permanentes de fiscalización del comercio y de su uso en virtud del cumplimiento de obligaciones y estándares de calidad y sanidad internacionales. Es conforme a ello, que el SENASA debe concurrir en asistencia de las autoridades locales, para hacer cumplir la reglamentación en todo el territorio del país. "Pero la concurrencia de la autoridad sanitaria nacional, no avanza sobre las facultades de sus similares locales, ya que éstas tienen para sí todas aquellas que la misma ley enuncia"⁸.

Sin embargo, cuando el Tribunal procedió al análisis de las normas nacionales y provinciales infraconstitucionales, sostuvo que las leyes federales N° 18.073, 18.796 y 20.418 "son las encargadas de establecer el régimen general de aplicación a los productos agroquímicos, el que básicamente delega en la autoridad de aplicación la tarea de completar el marco técnico, registral y práctico de concreción del mismo". Esa autoridad de aplicación federal (SENASA), a través de la Resolución N° 500/03 "entrevió la necesidad de que ese Sistema de Fiscalización fuera federal, coordinando su ejecución con los Gobiernos Provinciales", concluyendo del tenor literal de un único artículo de la ley provincial N° 9.164 destinado a receptar la concurrencia de la autoridad sanitaria nacional que *"este sólo enunciado permite inferir con claridad meridiana el expreso reconocimiento al ente nacional como el único competente para la inscripción y fiscalización de los agroquímicos", "organismo que ha concentrado a nivel nacional el control y fiscalización de este tipo de insumos", a punto*

⁷ Cfr. mensaje de elevación de la Ley Federal de Carnes N° 22.375.

⁸ Cfr. Ley 22.375 y ley 18.811.

tal, que "la única facultad que se le confiere a la autoridad de aplicación de la Provincia es requerir al mentado ente la exclusión de un agroquímico de la lista de autorizados".

En este punto, la sentencia da cuenta de variadas contradicciones de argumentación normativa, ya que por una parte, otorga a la Res. N° 500/2003 (Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos) y al organismo sanitario nacional la aptitud constitucional para definir y atribuir la jurisdicción legislativa federal en la materia, y por otra omite considerar que la propia norma ratifica las competencias provinciales y municipales en materia ambiental y de salubridad en la fase de uso y aplicación (actividades vedadas por la Ordenanza cuestionada): "Este sistema abarca desde el establecimiento productor o planta elaboradora hasta el expendio del producto al usuario responsable o aplicador"

Los fundamentos del fallo tampoco dan cuenta que la Res. N 500/2003 fue modificada, precisamente por haber excedido el ámbito de las facultades federales. En efecto, la norma modificatoria reconoce que "las autoridades competentes provinciales y municipales aplican en sus respectivas jurisdicciones reglamentos propios que norman el control de las condiciones de almacenamiento, uso y correcta disposición final de residuos remanentes y envases de agroquímicos y biológicos, así como la fiscalización de equipos de aplicación y de aplicadores de tales productos". Por ello, "es preciso evitar la superposición de acciones, procediendo coordinada y concurrentemente a través de actividades implementadas por las autoridades de aplicación de las normas que regulan la elaboración, comercialización y uso de agroquímicos y biológicos en las distintas jurisdicciones y en el marco de sus respectivas competencias"⁹.

El reconocimiento por parte del Tribunal, que la materia regulada por la Ordenanza N° 390/04 cuestionada, era inherente a las potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía municipal, y la posterior conclusión de su anti-juridicidad, con base en una necesaria subordinación al régimen jurídico federal, más allá de situar la discusión en el ámbito propio de la competencia federal, y por ende fuera de la competencia judicial del mismo Tribunal, replantea las dificultades de aquellos casos de regulación federal con implicancia ambiental, en base a las atribuciones de regular el comercio y el transporte interjurisdiccional.

Resulta claro que la Nación no puede atribuirse jurisdicción exclusiva en materia ambiental, basándose en la cláusula de comercio, ya que en virtud del art. 41 de la Constitución Nacional tiene vedado el ejercicio de otra forma de jurisdicción que no sea la legislativa y en forma limitada al dictado de presupuestos mínimos. Este criterio restrictivo ha sido señalado, teniendo en cuenta que los aspectos ambientales deberán estar siempre en estrecha y directa relación con la necesidad de regular el comercio o el transporte y no servir de pretexto para desvirtuar o "sortear" las atribuciones locales, con el pretexto de constituir presupuestos mínimos¹⁰.

⁹ Disposición SENASA N° 119/2007.

¹⁰ Vid. WALSH, J.R., *Informe a la Comisión Especial creada por la Resolución 68/03 del COFEMA*

En los supuestos de ejercicio de poderes y facultades concurrentes, no resulta aplicable el principio de supremacía como único criterio dirimente, por cuanto conforme a nuestro régimen de Estado federal, los mismos están sujetos con prevalencia al principio de coordinación en su ejercicio y en materia ambiental, lo que existe es una gestión concurrente en jurisdicción propia, fundada en poderes propios.

La posibilidad que la Nación detente una jurisdicción exclusiva en materia ambiental por la vía de su vinculación al comercio y el transporte interprovincial arroja dos posibles respuestas¹¹: Si la respuesta es positiva, se estaría ante la posibilidad cierta de que ocurra un vaciamiento de las potestades reservadas a las autoridades locales. Por el contrario, si la respuesta es negativa, la Nación no podrá recurrir a la cláusula de comercio para atribuirse jurisdicción en aspectos ambientales vinculados con el comercio y el transporte interprovincial, entendiendo que las cuestiones ambientales poseen una base competencial propia que excluye la jurisdicción nacional exclusiva.

Lo anterior se ratifica aún en el caso de la denominada "cláusula de progreso" (75, inc. 19 de la CN), donde podrían generarse conflictos de competencias con algún grado de incidencia ambiental. La competencia federal para que el Congreso legisle en materia ambiental vinculada a materias de fondo, no significa en ningún caso que el Estado Federal pueda centralizar su jurisdicción en materia ambiental. A ello se refiere la reserva realizada por los arts. 41, 75 inc. 12 y 75 inc. 30 de la CN al establecer que las normas serán dictadas por la Nación sin alterar las jurisdicciones locales.

5. PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS MAXIMIZADORAS

En la equívoca redacción de la sentencia, las normas que contengan presupuestos mínimos de protección ambiental, son "la base o plataforma jurídica en virtud de la cual los Estados Provinciales y los Municipios orientarán la defensa del ambiente, a la cual podrán adicionarle sus condimentos propios", de allí que el dictado de normas complementarias o mejor, en los términos del fallo, los "condimentos propios" que dictó el Municipio aparecen "como una medida excesiva a la hora de proteger el ambiente y la salud de los habitantes de dicha localidad"

Aún en la errónea tesis que se entendiera que corresponde al poder federal regular en forma exclusiva y excluyente todos los aspectos de protección ambiental vinculados con agroquímicos, dicha facultad no podría jamás ser derivada —como

y SILVA, C. D.: *La distribución de competencias normativas y ejecutivas entre la Nación y las provincias en materia ambiental*, Septiembre de 2003.

¹¹ MIRANDA, Marisa A., *Federalismo y poder de policía en materia de sanidad agroalimentaria*, LL 2000-A, 890.

sostiene el Tribunal— de las prescripciones del artículo 41 de la CN, entre otras, por las siguientes razones:

a) El art. 41 de la Constitución Nacional no ha venido a alterar el poder de policía local, antes bien lo ratifica¹². Las provincias y los municipios en los límites de las constituciones provinciales, se han reservado todos los poderes no delegados y la delegación efectuada a través del tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional, fue acotada al dictado de presupuestos mínimos de protección ambiental (umbrales mínimos), sin que los mismos puedan alterar las jurisdicciones locales¹³.

b) Las normas que contienen presupuestos mínimos de protección ambiental son leyes dictadas por el Congreso, no ostentando esa jerarquía la profusa maraña de resoluciones y disposiciones administrativas nacionales, que actualmente regulan los agroquímicos.

c) En cuanto al contenido de protección ambiental, toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo, lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental, sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122, 123 y 124 de la Constitución Nacional¹⁴.

d) El Congreso puede instituir pautas básicas que no podrán ser desatendidas conforme el principio de congruencia, reservando para los Estados locales, sucesivos desarrollos que aprehendan sus propias realidades y perfeccionen la protección enfáticamente consagrada¹⁵. En consecuencia, nada obsta a la concurrencia de facultades, manteniéndose en sus propias esferas jurisdiccionales y permitiendo su coexistencia legislativa¹⁶.

e) Las normas complementarias a las que alude el tercer párrafo del art. 41 de la CN son, entonces, las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y ordenanzas de naturaleza local que se dictan para asegurar la operatividad de los presupuestos mínimos. Son también aquellas normas que establecen requisitos adicionales u obligaciones más estrictas que las previstas en la ley de presupuestos mínimos.

¹² Cfr. CAFFERATTA, Néstor A., *Municipio y medio ambiente en la provincia de Buenos Aires*, LLBA 2007 (abril), 251.

¹³ El principio general es que la jurisdicción legislativa ambiental es provincial (art. 121 CN), la delegación efectuada a través del 3º párrafo del art. 41 CN sólo comprende el dictado de presupuestos mínimos cuyo contenido y alcance no pueden alterar las jurisdicciones locales, toda vez que se trata de poderes no delegados, reconocidos en el artículo 121 de la CN.

¹⁴ Consejo Federal del Medio Ambiente, Resolución COFEMA N° 92/2004.

¹⁵ Cfr. BIDART CAMPOS, G., *El art. 41 de la Constitución y el reparto de competencias entre el Estado Federal y las Provincias*, DJ, 1997-11-709.

¹⁶ Vid. HERNÁNDEZ, Antonio M., *Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable*, LL 2001-C, 993.

f) Las provincias y municipios, ejercen lo que en doctrina se ha denominado la "complementariedad maximizadora", es decir, dictar normas adicionales a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, necesarias para complementarlas, incrementando o ampliando las exigencias ambientales.

g) Esa complementación normativa maximizadora ha sido enfáticamente ratificada por la CSJN, al sostener que con arreglo al art. 41 de la Constitución Nacional "complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada"¹⁷.

6. LAS COMPETENCIAS LOCALES: CRITERIOS DE VALIDEZ FORMAL

La Constitución de la Provincia de Córdoba, además de asegurar el régimen municipal basado en su autonomía e independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, reconoció para su ámbito territorial como funciones y atribuciones "inherentes" al mismo, la protección de la salud y del medio ambiente¹⁸, no sólo para la población municipal actual, sino también las generaciones futuras.

No obstante reconocer esas potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía municipal y concluir que dicho ejercicio debe subordinarse al régimen federal, cuando el Tribunal analiza la Ley Provincial N° 9164 sobre productos químicos y biológicos de uso agropecuario, sostiene que esta ley diseña todo un "sistema" de mecanismos tuitivos idóneos, ofreciendo las máximas garantías posibles de seguridad y protección a la salud poblacional y al medio ambiente en toda la provincia de Córdoba, "bajo la responsabilidad de idóneos en la materia".

Más allá de esa controvertible interpretación del ejercicio del poder de policía provincial, delegado bajo una suerte de "privatización" en manos de operadores particulares, el fallo continúa ratificando las competencias provinciales y municipales en la

¹⁷ CSJN, "Villivar, Silvana N. v. Provincia de Chubut y otros", 17 de abril de 2007. "Las autoridades locales, cuando ejercen la facultad de dictar normas complementarias, pueden agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada". En esta causa, en la que la actividad minera estaba sujeta a normas nacionales contenidas en el Código de Minería y provinciales complementarias maximizadoras de protección ambiental, se reconoció que en la Provincia, tiene plena aplicación la ley local N° 5001 (2003), que prohíbe el desarrollo de procesos mineros en la modalidad a cielo abierto, y la utilización del cianuro en los procesos de producción en el territorio de la Provincia del Chubut.

¹⁸ "Art. 186: Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: 7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud (...) protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental".

remisión del artículo 35 de la Ley N° 9164¹⁹, omitiendo expedirse acerca de la inconstitucionalidad de los artículos 9 y 58 de esta ley.

A diferencia de la Ley provincial de Tránsito N° 8.560 (t.o. Ley N° 9169), donde se dejó a salvo en el art. 1° la posibilidad de que municipios y comunas adhieran o no a dicha legislación y que mantengan su propia legislación en sus respectivas jurisdicciones²⁰, la Ley N° 9164 obliga a la adhesión municipal y establece las distintas áreas y distancias de protección de los radios urbanos de municipios y comunas.

Como se verá más adelante, muchos municipios locales han dictado sus propias normas al respecto, que no coinciden con los criterios de esta legislación provincial y que profundizan el ejercicio del poder de policía y la protección del ambiente. Y dicha legislación es constitucional, pues ha sido sancionada en ejercicio de las competencias reconocidas por los arts. 123 y 41 de la CN, 186 y 194 de la Constitución Provincial y 30 y 197 de la Ley Orgánica Municipal.

Por otra parte, desde la vigencia de la Ley Orgánica de Regionalización N° 9206, que creó las Comunidades Regionales de gobiernos locales, el radio municipal se definió por la negativa, ya que se asignó jurisdicción y competencia a los organismos regionales en todos los territorios, con la sola excepción de los denominados radios urbanos, excluyendo —en contradicción del art. 185 de la Constitución de Córdoba— de la jurisdicción municipal el ejido urbano, es decir, la zona comprendida entre el radio urbano municipal y el límite del ejido municipal con la jurisdicción de otro municipio.

Si bien la Ley N° 9206 fue modificada por Ley 9354, retrotrayendo las definiciones sobre los radios municipales a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y la Constitución provincial, el fallo omite mencionar la delegación expresa del poder de policía ambiental provincial efectuada a las Comunidades Regionales, todo lo cual plantearía una situación paradójica: si como sostiene el Tribunal, los municipios carecen de facultad para regular y fiscalizar el uso y aplicación de agroquímicos en sus límites jurisdiccionales y el "sistema" de la ley provincial de agroquímicos, reposa en la responsabilidad de "idóneos en la materia" y en el poder de policía ambiental delegado a las comunidades regionales, cabe preguntarse acerca de las consecuencias de la decisión: ¿tendrá el SENASA como autoridad federal, capacidad institucional para regular, controlar y fiscalizar el uso y aplicación de agroquímicos en todos los rincones de nuestro vasto país?

¹⁹ Este artículo contiene una norma precautoria para los centros poblados al establecer que cuando en los lotes a tratar con productos agroquímicos, o en sus cercanías, hubiere centros poblados, elusuario responsable y/o el aplicador y/o el asesor fitosanitario, deben notificar al municipio o comuna, indicando producto y dosis a utilizarse.

²⁰ Con correcta técnica legislativa, también la Ley federal de tránsito N° 24.449, en su art. 1 indica que las provincias y municipios pueden adherir o no al sistema, en resguardo de las autonomías provinciales y municipales.

7. LAS NORMAS Y DIRECTRICES NACIONALES E INTERNACIONALES

Si bien las normativas nacionales e internacionales sobre sustancias y productos fitosanitarios de uso agrícola, surgieron primeramente para solucionar conflictos relacionados con la inocuidad de los alimentos desde la perspectiva de su comercialización, las medidas sanitarias evolucionaron comprendiendo los procedimientos y las condiciones de autorización de estos productos, teniendo en cuenta los principios generales de protección de la salud humana y del medio ambiente.

A nivel multilateral, además del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la FAO (1981), por el que se promueve las prácticas que minimizan los riesgos sanitarios y ambientales ligados a los plaguicidas, existen instrumentos que regulan el comercio y uso de los plaguicidas extremadamente tóxicos como es el caso del Convenio de Rotterdam²¹, que confiere las herramientas y la información para identificar los productos químicos fitosanitarios prohibidos o rigurosamente restringidos. El Convenio prevé un procedimiento obligatorio de Consentimiento Fundado Previo y de sistemas de intercambio de información sobre los productos químicos y plaguicidas peligrosos objeto de comercio internacional²²,

Por otra parte, el Convenio de Estocolmo²³, se centra en la reducción y la eliminación de los 12 Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), nombrados por el PNUMA como "la docena sucia", entre los cuales se encuentran plaguicidas. El objetivo del Convenio es proteger la salud humana y el ambiente, considerando un enfoque precautorio.

8. ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

En armonía con las recomendaciones del Comité de Agricultura de la FAO²⁴, que desde hace décadas exhorta a los países miembros el retiro de productos químicos de uso agropecuario, la tendencia de los países latinoamericanos es la prohibición de importación, producción, comercialización, distribución y uso de agroquímicos de las categorías Ia y Ib, conforme a los estándares internacionales de la OMS²⁵

²¹ Ley 25.278.

²² Comprende 34 productos químicos, de los cuales 28 son plaguicidas: 2,4,5-T, aldrina, binapacril, captafol, clordano, clordimeformo, clorobencilato, DDT, 1,2-dibromoetano (EDB), dieldrina, dinoseb, DNOC y sus sales, bicloruro de etileno, óxido de etileno, fluoroacetamida, HCH, heptacloro, hexaclorobenceno, lindano, compuestos de mercurio, monocrotofos, paratión, pentaclorofenol y toxafeno, más determinadas formulaciones de metamidofos, metil-paratión, fosfamidón y una combinación de benomilo, carbofurán y tiram.

²³ Ley 26.011 (Convenio de Estocolmo sobre COP's).

²⁴ Reunido en Roma del 25 al 28 de abril de 2007 y publicadas en el documento "Nueva Iniciativa para Reducir el Riesgo de los Plaguicidas".

²⁵ Cfr. Ley N° 28217 (Perú) por la que se otorga prioridad a las medidas tendientes a reducir

Teniendo en cuenta que en lo relativo a la potencial exposición de las personas y de las emisiones directas al medio ambiente, las fases de utilización y aplicación de estos productos químicos y la gestión de envases usados que los contienen, son las que entrañan más riesgos en el ciclo de vida de los plaguicidas, la Comunidad Europea²⁶ ha recomendado entre otras medidas restrictivas, la prohibición general de la pulverización aérea, estableciendo estrategias de protección de los reservorios de agua mediante la implementación de "franjas barrera" y la aplicación de una designación jurídicamente vinculante de zonas de uso reducido o nulo de productos fitosanitarios.

Por su parte, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas²⁷, obliga a los Estados miembros a prohibir la pulverización aérea (art. 9). La pulverización aérea debe prohibirse debido a su elevado potencial de producción de efectos negativos sobre la salud humana, el medio ambiente y por la deriva secundaria de los aerosoles. Complementariamente, el artículo 11 obliga a los Estados miembros a adoptar medidas apropiadas destinadas a limitar la deriva y a delimitar zonas en las que el uso de plaguicidas debe reducirse en gran proporción, o incluso anularse el uso de plaguicidas, tales como aquellas zonas destinadas a la captación de agua potable.

9. LA SITUACIÓN Y ALCANCE DEL EJERCICIO DE LOS PODERES LOCALES

Como consecuencia del reducido -además de inconstitucional- límite de restricción y protección de orden territorial prescripto por los artículos 58 y 59 de la Ley 9.164, se plantea la situación de aquellos grupos humanos, no contemplados por esa ley, que habitan de manera permanente o temporaria en los límites del radio urbano o en zonas que si bien son rurales, en función de la distancia al lugar de aplicación de agroquímicos se encuentran permanentemente en una real o potencial situación de riesgo por exposición aguda y crónica. Se trata de situaciones que no deberían dejar de ser contempladas en la prohibición de aplicación de productos agroquímicos, en razón del peligro para la salud por la deriva secundaria de las fumigaciones periurbanas.

Frente a esta situación, con diferente y mejor técnica legislativa que la ordenanza cuestionada, distintos municipios regulan zonas de resguardo ambiental adicionales para

o prohibir el uso de los plaguicidas agrícolas clasificados en las categorías 1a —extremadamente peligrosos— y 1b —altamente peligrosos— (OMS) y otros plaguicidas, que no perteneciendo a las categorías antes mencionadas, representan niveles de riesgo inaceptables para la salud y el ambiente, en las condiciones de uso y manejo.

²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: "Evaluación de impacto de la estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas", COM (2006) 373 final, SEC (2006) 894, Bruselas, 12/7/2006.

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: COM (2006) 373 final, Bruselas, 12/7/2006.

la población periurbana, donde se prohíbe la fumigación con agroquímicos, de tal forma que la Ley Provincial N° 9164 empieza a regir recién a partir de esas áreas de resguardo.

Entre las numerosas normativas municipales, resalta la Ordenanza N° 5.531 de la ciudad de San Francisco, por la que ese municipio adhiere a las disposiciones de la Ley Provincial 9.164 y su Dec. Reg. N° 132/05, ratificando la facultad municipal para realizar convenios con la Provincia de Córdoba, "en todo lo que no se oponga a la presente Ordenanza".

Dicha Ordenanza crea una "Zona de Resguardo Ambiental" conformada por la propia planta urbana o núcleos poblacionales de esa ciudad, con más un radio de quinientos metros (500 m.) a partir del límite de la referida planta urbana o núcleos poblacionales, o hasta la distancia a la que llegare la jurisdicción territorial del Municipio cuando ésta fuere menor que dicho radio (art. 3°).

Dentro de la mencionada "Zona de Resguardo Ambiental", la Ordenanza prohíbe la utilización en toda forma, de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario destinado a la fumigación o a la fertilización agrícola y/o forestal, excepto los productos debidamente autorizados para la práctica de agricultura orgánica (art. 4°). Fuera de la "Zona de Resguardo Ambiental", y dentro de un radio de mil metros (1000 m.) contados a partir de dicha zona o hasta el límite de la jurisdicción territorial municipal cuando éste fuere menor que dicho radio, sólo podrán aplicarse, productos químicos o biológicos de uso agropecuario de las clases toxicológicas III y IV. Por último, la normativa prohíbe la aplicación aérea de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario destinado a la fumigación o a la fertilización agrícola y/o forestal, en un radio de mil quinientos metros (1500 m) a partir de la "Zona de Resguardo Ambiental" o hasta el límite de la jurisdicción territorial municipal cuando éste fuere menor que dicho radio²⁸.

Similar carácter restrictivo poseen en la Ciudad de Córdoba las Ordenanzas N 10.589/03 de prohibición de fumigación aérea en todo ejido municipal y la N° 10.590/03 que prohíbe toda fumigación en Barrio Ituzaingó Anexo; o la prohibición de la Ciudad de Leones sobre el acopio de agroquímicos, la permanencia y/o circulación dentro del radio urbano de vehículos con cargas de productos agroquímicos, dentro del ejido municipal.

Las normativas municipales citadas anteriormente, evidencian que —aunque con distinta técnica legislativa— esas autoridades municipales, en atención a la protección de la conveniencia colectiva y sobre la base de una valoración de las circunstancias sociales y ambientales locales, confluyen en los mismos fines, propósitos y resultados que la cuestionada Ordenanza de la Municipalidad de Mendiolaza.

²⁸ La prohibición se extiende a la limpieza de todo tipo de maquinarias y equipos utilizados para la aplicación de productos químicos o biológicos, de uso agropecuario destinados a la fumigación o a la fertilización agrícola y/o forestal, como asimismo el tránsito de máquinas de aplicación de dichos productos que no se encuentren descargadas y perfectamente limpias, así como el descarte o abandono de envases de cualquier producto químico o biológico.

Con iguales objetivos, la municipalidad de Colonia Caroya, mediante Ordenanza N° 126/04 regula la aplicación de agroquímicos su ámbito territorial. A los fines de superar la limitada restricción de orden territorial prescripta por los artículos 58 y 59 de la Ley 9.164, la norma considera como planta urbana a "todo el Ejido Municipal de la Ciudad de Colonia Caroya" e impone prohibiciones adicionales conforme a criterios de ordenamiento ambiental territorial para todo el ejido municipal²⁹.

La necesaria vinculación del ejercicio de las competencias del Estado municipal con los aspectos sociales, culturales, económicos y ecológicos propios de la realidad local, ha generado la reivindicación de las competencias constitucionales propias en la materia, tales como la efectuada mediante Ordenanza N° 85/05 de la Ciudad de Las Varillas, por la que si bien se efectúa la adhesión la Ley Provincial N° 9.164, la Municipalidad "podrá dictar normas de acuerdo a las realidades locales no contempladas en la Ley N° 9164 según el contexto local" (art. 2°)³⁰.

Con el objetivo de disminuir al mínimo los riesgos de contaminación ambiental y daños a terceros derivados de la utilización de productos agroquímicos, municipios de otras provincias también han ejercido sus facultades de policía ambiental, sea con carácter más exigente que la normativa provincial o directamente prohibiendo la aplicación aérea de agroquímicos, "en un radio inferior a 2 km. de la ciudad cabecera y poblaciones distancia que se extenderá a 3 km. cuando las condiciones climáticas y factores eólicos impliquen riesgos para la población", así como el sobrevuelo en los centros urbanos de los equipos y/o aeronaves utilizados en la aplicación aérea de agroquímicos, aún después de haber agotado su carga³¹.

Con similares objetivos de prevención ambiental y sanitaria para servicios u operaciones aéreas, el Municipio de San Pedro³² establece que "queda expresamente prohibida la aplicación de agroquímicos en un radio de 2.000 metros de los límites urbanos de la ciudad cabecera y de todas las localidades del partido. Para las zonas catastralmente denominadas complementarias o sección de quintas restringese la aplicación aérea de agroquímicos en un radio de 1000 metros".

Las citas normativas precedentes dan cuenta de que aún cuando se considere opinable la decisión de prohibición absoluta aplicada por la Municipalidad de Mendiolaza, ésta ha actuado conforme a las facultades que la constitución provincial le asigna para la defensa de la salubridad pública y la protección del medio ambiente. Por su parte, de

²⁹ Asimismo, se prohíbe la aplicación de agroquímicos (art. 5°): si la oficina de Medio Ambiente Municipal no ha sido comunicada cuarenta y ocho horas (48 hs.) previa a su uso; a menos de doscientos cincuenta metros (250 mts.) de escuelas, dispensarios, guarderías etc.

³⁰ En igual sentido, la municipalidad de Huinca Renancó ha enviado al Concejo un proyecto, con el fin de ampliar la normativa provincial N° 9164 adecuándola a las necesidades que presenta la realidad local en cuanto al depósito y aplicación de agroquímicos.

³¹ Partido de San Nicolás de los Arroyos, Ordenanza N° 7044/07.

³² Ordenanza N° 5579/06.

las realidades locales no contempladas en la Ley N° 9164, deriva la necesidad que los municipios, según sus características, contexto y realidades locales, amplíen el trazado del área protegida de fumigación para separar al ejido urbano de la zona agropecuaria fijados por el régimen provincial. Es que los radios de protección definidos por el régimen provincial, en la mayoría de las comunas y municipios que no han adoptado un régimen propio, no existen o no son respetados, por cuanto la fiscalización del cumplimiento de este trazado está a cargo de la autoridad de aplicación provincial, que aún hoy cuenta con un reducido cuerpo de funcionarios para la realización de los controles en todo el territorio de la provincia de Córdoba³³.

La prohibición de uso de determinadas sustancias químicas, la ejecución de determinadas actividades riesgosas o peligrosas para la salud o el medio ambiente, a través del establecimiento de una interdicción con carácter permanente, al menos desde la experiencia desarrollada por normas provinciales y municipales, dan cuenta de una variada gama de manifestaciones del poder de policía ambiental local que procuran preservar condiciones ecológicas, sociales y económicas de tipo territorial³⁴, que no resultan antojadizas, ni irrazonables, ni con exceso en los límites reglamentarios³⁵.

10. PRINCIPIOS Y PARADIGMAS EN CONFLICTO

De acuerdo a lo analizado anteriormente, puede sostenerse que en orden a la

³³ Teniendo en cuenta esta problemática, el Proyecto de Ley N° 09050/L/06 propone la modificación de los arts. 58 y 59 de la Ley 9164, ampliando la prohibición de fumigación aérea de las Clases Toxicológicas III y IV.

³⁴ Vg. la Resolución N° 453/2005 de la Provincia de Salta, prohíbe en el ámbito de la provincia, la introducción, fabricación, registro, comercialización, almacenamiento y uso de agrotóxicos formulados en base a bromuro de metilo. Por su parte, la Ley N° 2.980 de Misiones sobre "Régimen de Control de Agrotóxicos" prohíbe el registro y uso de agrotóxicos, sus componentes y afines: a) para los cuales no se disponga de métodos para la desactivación de sus componentes para impedir que sus efectos residuales provoquen riesgos al medio ambiente y a la salud pública; b) para los cuales no haya antidoto o tratamiento eficaz; c) que revelen características teratogénicas, carcinogénicas o mutagénicas de acuerdo con los resultados actualizados de experiencias de la comunidad científica; d) que provoquen disturbios hormonales, daños al aparato reproductor, de acuerdo con procedimientos y experiencias actualizadas en la comunidad científica, y e) cuando revelen ser, para el hombre, más peligrosos que lo demostrado por ensayos de laboratorios con animales, siguiendo criterios y técnicas científicas actualizadas".

³⁵ Según la Ordenanza N° 1307 de la ciudad de Marcos Juárez, las empresas agro-aéreas deberán operar a una distancia mayor de mil (1000) metros de dicho radio, no pudiendo sobrevolarlo aún después de haber agotado su carga. La Ordenanza N° 1053/94 de la Ciudad de Oncativo prohíbe, el transporte de envases de productos agroquímicos, ya utilizados con restos del mismo por las arterias del radio urbano de la ciudad.

validez formal, no era procedente la tacha de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 390/04 dictada por la Municipalidad de Mendiola. Sin embargo, en orden a la validez material, en controvertido criterio de razonabilidad y proporcionalidad, el Tribunal sostuvo que "la prohibición total y absoluta del uso de agroquímicos aparece como una medida excesiva a la hora de proteger el ambiente y la salud".

La verificación de la ausencia de razonabilidad de la Ordenanza cuestionada, no debió prescindir de la valoración de las consecuencias que frente al derecho constitucional de carácter patrimonial invocado y en definitiva, tutelado por la sentencia, había normas constitucionales opuestas, que basadas en principios axiológicos diferentes "modifican el sistema normativo en dos aspectos: a) Se establece un mínimo inderogable que constituye un orden público ambiental, que actúa como norma limitadora del proceso legislativo público y de la autodeterminación en el campo de la contratación privada y b)

Adopta el principio de precedencia lógica del principio protectorio ambiental, de modo que, en caso de conflicto, prevalecen los principios y reglas protectorias del ambiente"³⁶.

La legalidad es un principio formal que la Ordenanza cuestionada no ataca. Podrá censurarse en su caso, que la Ordenanza municipal sometida a test de constitucionalidad excede la razonabilidad o proporcionalidad de la limitación impuesta a los derechos individuales de productores agropecuarios, con los fines y propósitos que esa pretendía alcanzar, o bien se podrá argumentar una falta de criterio gubernativo, mas tal apreciación del mérito excede la esfera de la función jurisdiccional.

Por lo demás, la afirmación contenida en el fallo recurrido, en el sentido de que la Ordenanza municipal cuestionada carece de argumentos técnicos que permitan considerarla razonable, es una opinable valoración efectuada por el Tribunal respecto de la política municipal en materia de poder de policía ambiental, cuestión que el ordenamiento institucional pone a cargo de la Administración, no de los jueces. El opinable criterio sustentado por el Consejo Deliberante de Mendiola, fue sustituido por el no menos opinable criterio del Tribunal³⁷.

³⁶ LORENZETTI, Ricardo L., *La nueva ley ambiental argentina*, LL, 2003-C, 1332.

³⁷ Cfr. SESIN, D., *El contenido de la tutela judicial efectiva con relación a la actividad administrativa discrecional, política y técnica*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (RA) (<http://www.acader.unc.edu.ar>): "(...) el control judicial implica fiscalizar una ponderación y una elección ya realizada (...) Aún cuando existan varias soluciones aceptables o razonables, no corresponde al juez sustituir una por otra, sino solo controlar que el criterio adoptado por la Administración tenga su propio consenso y sustentabilidad en el marco de la juridicidad. Ello quiere decir que quien controla no puede imponer su propio punto de vista acerca de lo que es más razonable, sino sólo verificar si el íter lógico y la ponderación ya efectuada se ajusta a pautas objetivas aceptables, aún cuando fueren opinables".

11. REFLEXIONES FINALES

El dilema judicial planteado en el caso "Chañar Bonito" evidencia la problemática de aquellas transformaciones jurídicas que se presentan como producto genuino de los cambios sociales y tecnológicos, reclamando la necesidad de un "diálogo de fuentes" y un esfuerzo de compatibilización entre valores competitivos³⁸, frente a pluralidad de derechos fundamentales que se superponen en antinomia.

Los argumentos excesivamente descriptivos y formalistas expuestos en el fallo, no resultan enteramente convincentes, por su desvinculación con el conflicto real que sobre los beneficios y riesgos plantean el uso, aplicación y control de los agroquímicos en nuestro país y en el mundo. No escapa al análisis jurídico, la percepción de desconfianza social que ha generado la permanente controversia pública acerca de la viabilidad de cambios, en el grado de toxicidad de un producto agroquímico según su dilución, opción que desde el ámbito científico resulta inaceptable, pero que en las recetas fitosanitarias, según la antojadiza interpretación de la autoridad de aplicación en la Provincia (Secretaría de Agricultura y Ganadería), resultan aceptables y autorizadas³⁹. Tampoco le era ajeno que, en la causa, surgían en forma clara y contundente la contigüidad de la ubicación del campo perteneciente a la empresa actora con la población urbana, demostrándose la colindancia de los vecinos de la localidad de Mendiolaza con las tierras que se pretendía seguir fumigando, así como la proximidad entre el campo propiedad de la actora y el lugar donde se encuentra el reservorio de donde se extrae el agua que sirve a la población local⁴⁰.

La constatación en nuestro país, que la legislación federal y provincial regula las categorías de sustancias químicas de uso agropecuario, fundamentalmente sobre la base del establecimiento de la Dosis Letal 50 (DL50) para cada producto individual, o sea por su dosis letal y sus efectos agudos, sin valoración del potencial toxicológico de su aplicación conjunta y sus efectos en bajas dosis con consecuencias sub-crónicas⁴¹; así

³⁸ LORENZETTI, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial*, Rubinzal Culzoni, 2006, p. 77.

³⁹ De esta manera resultan autorizadas recetas fitosanitarias de productos de clase toxicológica grado I y II, para ser aplicadas en áreas donde la ley provincial sólo autoriza la clase IV.

⁴⁰ Considerando 26 del fallo de Cámara, "Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza", CCiv. y Com. Córdoba, 7º, 14/12/2005.

⁴¹ Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación: "Vigilancia epidemiológica para la prevención de las intoxicaciones por plaguicidas" (2005): "Los plaguicidas, debido a su naturaleza y a su fin, tienen diferentes grados de toxicidad. Todo plaguicida contiene ingredientes activos (principios activos), que son los principales determinantes de la toxicidad. En ciertos casos, los coadyuvantes presentes en los formulados (solventes, propelentes) pueden agregar propiedades tóxicas diferentes. Cada plaguicida y cada formulado presenta diferente grado de toxicidad aguda, que se expresa en la Dosis Letal 50 (DL50)". Las investigaciones toxicológicas, epidemiológicas y clínicas a nivel mundial han avanzado en demostrar asociaciones causa-efecto entre exposición

como la autorización de productos como el Endosulfan, 2-4-D, o Nonil-fenol-etoxilado, clasificados por la OMS como alta y extremadamente tóxicos, y que en los países desarrollados están prohibidos, denotan que frente al conflicto entre intereses patrimoniales e intereses ambientales y sanitarios, se requiere aplicar una altísima ponderación judicial para alcanzar razonabilidad en las decisiones, sin la cual las opciones para la solución del problema, traen aparejado la parcialización de los argumentos hacia la prevalencia del paradigma dominante de los bienes y derechos individuales patrimoniales, trasladando en el tiempo la solución del problema ambiental, propio de la esfera social.

Se soslaya así, que el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente.

a plaguicidas y múltiples efectos adversos de tipo agudo y crónico. La toxicidad crónica es la que ocurre por exposición continuada a cantidades pequeñas por largos periodos de tiempo. Vid. Vid. Ministerio de Salud de la Nación: "La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta y el ambiente: estudio colaborativo mutitécnico", Buenos Aires, 2007.

ASPECTOS AMBIENTALES EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

JULIO CÉSAR MIRANDA¹

1. INTRODUCCIÓN Y DISTINTOS ENFOQUES DISCIPLINARIOS

Como lo indica el título del presente trabajo, veremos la vinculación entre dos ramas del Derecho: el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental.

Si bien ambas ramas del derecho forman parte de las ciencias sociales, en cuanto al enfoque de la "naturaleza" son completamente distintos y por ello debemos armonizar ambas miradas y no colocarnos en la visión (ya superada) de que una ciencia debe mandar y la otra subordinarse; actualmente el enfoque es otro cuando se trata de análisis interdisciplinarios: se trata de abordar los saberes en forma integrada y no contrapuesta. Partiendo de este último enfoque se desarrolla el presente trabajo.

Analizaremos brevemente otros conceptos también vinculados y a los fines de lograr una visión mucho más completa, y que son:

¹ Docente de la Universidad Nacional de Rosario de Derecho en la Cátedra "B" de Derecho Agrario; docente de la Universidad Abierta Interamericana de Rosario en las asignaturas Ecología y Derecho de los Recursos Naturales y Derecho Agroambiental; docente en el Instituto Superior Parque de España en la terminalidad Agronegocios en las materias Legislación y Normas Tributarias Agrarias, y Comercio Agropecuario Internacional. Profesor en EGB y Polimodal; Miembro del Instituto de Derecho Agrario y Vicepresidente del Instituto de Derecho Ambiental, ambos del Colegio de Abogados de Rosario. Colaborador de Federación Agraria Argentina. Mediador.

- Ecología
- Derecho agrario
- Recursos naturales
- Derecho ambiental

Existe una creencia pseudo intelectual que sostiene que el Derecho Agrario subsume a la Ecología, que los Recursos Naturales subsumen al Derecho Agrario y por último que el Derecho Ambiental subsume a los Recursos Naturales, que absorbe al Derecho Agrario y este último a la Ecología.

Esto es un error grosero y sin sustento intelectual; son saberes, y cada uno con objeto propio de estudio.

¿Qué tienen en común todas estas disciplinas? Sencillamente la vinculación del hombre con la naturaleza, y dentro de ello tenemos varios puntos de vista totalizadores que fundamentan, además de lo intelectual, el accionar: unos que sostienen (al igual que en el Derecho Romano) que el hombre es tan dueño de la naturaleza que puede llegar a destruirla y en ese acto manifiesta su señorío; otros con una visión más moderna, entienden que el hombre convive (vive con) otros seres en la naturaleza, que podemos hacer uso de todo lo que nos brinda para cubrir nuestras necesidades y tenemos el deber de preservarla.

Complejizando el panorama antes descripto, debemos hacer notar que no tenemos un conocimiento íntegro de la "naturaleza" al día de hoy, como podría suponerse: hay cosas que suceden y no se sabe por qué; se descubren nuevas especies de animales (2001 en Australia) y vegetales (2004 en Brasil); reaparecieron peces cuyos últimos registros eran de la Edad Media (calamar gigante de 15 m; el celacanto, que se alimenta a más de 500 m de profundidad en el mar, y de cuya existencia se sabía por registros fósiles).

Entrando en el análisis en cuestión, podemos decir, siguiendo al profesor Antonio Carroza que estamos en presencia del desarrollo de un ciclo biológico que tiene por fundamento la producción de seres vivos animales o vegetales.

En síntesis, la producción de seres vivos, ya que la comercialización y la industrialización y exportación se encuentra en el terreno del Derecho Comercial; tendríamos que analizar más en profundidad si todas estas etapas no deben quedar atrapadas por el Derecho Agrario, tal como lo propugnan varios autores.

El Derecho Ambiental es una nueva rama del derecho con una concepción transnacional, interdisciplinaria del mismo. Podemos decir, siguiendo al profesor Pigretti² que el Derecho Ambiental (analizando la noción de ambiente) presenta problemas absolutamente novedosos y de una extraña complejidad. Lo ambiental tiene una visión integradora, totalizadora, que resumimos en el lema: pensar en global, actuar en local.

Siguiendo también a Pigretti³, el Derecho Ambiental cuida y protege la biosfera

² Eduardo A. PIGRETTI, *Derecho Agrario y Recursos Naturales*, Abeledo Perrot, p. 19 y ss.

³ Eduardo A. PIGRETTI, *Derecho Ambiental*, Depalma, 1997, p. 45 y ss.

(espacio en el cual se desarrolla la vida en el planeta); es más, este autor habla del Derecho de la Biosfera.

Podemos sintetizarlo en que lo ambiental comprende: la naturaleza + lo cultural (lo humano, lo social).

Entonces, la síntesis de acuerdo a lo desarrollado la podemos enunciar de la siguiente forma:

producción agropecuaria + respetar el medio ambiente + lo social

Se podría hablar incluso de un derecho agroambiental, como fusión de lo anteriormente dicho. Parece complejo, pero no lo es.

Pongamos como ejemplo un funcionario público que realiza algo incorrecto: esta conducta queda atrapada por el Derecho Administrativo, el Derecho civil y también el Derecho Penal, análisis que pueden ser independientes o converger en un único proceso para fundar una sentencia.

En lo normativo ya tenemos ejemplo de esto, relacionar lo agrario y lo ambiental y el art. 2 de la Ley provincial santafesina 10.552, de Conservación de Suelo: "A los efectos previstos en el artículo anterior deberán implementarse los medios para adecuar la utilización de la tierra, conforme a su aptitud, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas de manera de evitar el deterioro de la economía provincial y teniendo en cuenta las posibilidades reales y efectivas de los usuarios".

a) Una adecuada utilización de la tierra	Agrario
b) Conforme su aptitud	Agrario
c) Equilibrio ecosistemas	Ambiental
e) Posibilidades reales de los usuarios	Ambiental
d) Economía provincial	Ambiental

Puede verse que la síntesis es posible en el plano normativo y también en la realidad.

Ahora sí, pasaremos a analizar algunos aspectos vinculados con la agricultura y la ganadería.

2. ASPECTOS AMBIENTALES EN LA AGRICULTURA

Al igual que en otros supuestos que se analizarán más adelante, nos limitaremos a enunciarlos y a hacer un pequeño comentarios sobre los mismos, sin extendernos en la profundidad que requieren, por cuestiones de espacio:

1) Agotamiento del suelo⁴: empobrecimiento en humus, ya sea en calidad y en cantidad (se produce un descenso en la fertilidad); empobrecimiento en minerales; reducción de la actividad biológica.

2) Se produce una sustitución de la vegetación natural por cultivos artificiales.

3) Se incrementa el monocultivo, alteración de la biodiversidad.

4) Modificaciones en los ecosistemas naturales: pérdida de estructura; desestabilización de los mismos

5) Desertificación.

3. ASPECTOS AMBIENTALES EN LA GANADERÍA

1) Las pasturas normalmente son artificiales o no autóctonas de la zona.

2) Las mismas no están en equilibrio con el clima ni con el suelo del lugar.

3) Se calcifican los suelos ácidos para que las pasturas se adapten y crezcan más rápido.

4) Si bien el bosteo genera nutrientes para el suelo, el engorde de ganado intensivo a corral (feed-lot) genera contaminación⁵.

5) La ganadería en relación al efecto invernadero y el cambio climático, en relación al metano y al CO₂.

Reitero que estos son algunos tópicos centrales que no agotan para nada el tema.

4. ASPECTOS AMBIENTALES EN LOS CONTRATOS AGRARIOS

Lo anteriormente analizado forzosamente debe ser plasmado en un contrato agrario, que además de tutelar lo específicamente agrario (sujetos, objeto, plazo, precio, jurisdicción, etc.) también debe tutelar el medio ambiente en el cual se encuentra, siendo a la actualidad completamente insuficiente el art. 8 de la ley 13.246. La explotación irracional no se agota en la inadecuada técnica cultural, ya que aunque use siembra directa el exceso de uso en los agroquímicos genera problemas para el suelo, el resto de los vegetales, los animales, el aire y las napas de agua, todo lo cual debe ser forzosamente contemplado en cláusulas específicas.

Las plagas y malezas ya dejaron de ser aspectos a tener en cuenta al iniciarse

⁴ En relación al estado de cada una de las provincias de nuestro país ver El Deterioro del Ambiente en Argentina, Centro para la Promoción de la Conservación del Suelo y del Agua, Edit. Fecic Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1998.

⁵ Adriana TRIPELLI, *Regulación de los impactos ambientales de feed lots. El caso de la provincia de Santa Fe*, trabajo presentado en el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, 2006, p. 177 y ss.

una relación contractual, esto fue completamente superado en el tiempo; lo mismo que el que se encuentre en cabeza del arrendatario el cuidado el suelo, ya que un campo contaminado tiene una trascendencia social por el costo a largo plazo que implica restituir el equilibrio de ese ecosistema, por lo tanto, esa obligación debe estar en cabeza de ambas partes contratantes.

Debe existir una reforma a la actual ley de arrendamientos y aparcerías rurales contemplando el medio ambiente, sin que ello implique pérdidas económicas para el productor agropecuario, tal como fue ya sostenido, entre otros, por Fernández Bussy⁶.

También es necesario destacar la obra sobre Contratos Agrarios de Luis Facciano, quien reconoce el aporte que hace la ecología y el medio ambiente⁷

Una mención especial al Proyecto de Ley de Arrendamiento y Aparcerías Rurales presentado hace dos años en la Cámara de Diputados de la Nación, en cuya redacción modestamente colaboré, tiene estos elementos incorporados, la conservación de lo agrario con una concepción ambiental.

5. OTROS ASPECTOS AMBIENTALES QUE SE VINCULAN CON EL DERECHO AGRARIO

Son varios los aspectos que no se han enumerado, pero que tienen una gran relevancia, por ejemplo:

1. La presión para expandir el área destinada a la agricultura ha producido serios perjuicios ambientales, en especial para el suelo. Es un fenómeno a nivel mundial.
2. Los beneficios de una agricultura a corto plazo quedan neutralizados por los costos ambientales a largo plazo.
3. Almacenamiento de granos y su impacto ambiental⁸.
4. Contaminación con agroquímicos⁹
5. Contaminación de agua superficiales y en profundidad.

⁶ FERNANDEZ BUSSY, Juan José, *Plazo y precio en el contrato de arrendamiento y aparcería*, trabajo presentado en el IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Imágenes Impresiones, 2002, p. 25 y ss.

⁷ FACCIANO Luis A., *Contratos agrarios*, Edit. Nova Tesis, 2006, p. 26 ss

⁸ STAFFIERI, Juan José, *El agua, elemento indispensable para la vida ¿Realmente tenemos conciencia de su valor?*, trabajo presentado en el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, 2006, p. 405 y ss; y también CASTRO VELEZ SARFIELD, Guillermo Dalmacio, *Uso agrícola del agua*; en la misma publicación, p. 415 y ss.

⁹ Es de destacar el trabajo realizado por la Asociación Argentina de Médicos Ambientalistas, quienes realizaron un estudio de campo sobre muchas provincias de nuestro país incluso Santa Fe mostrándose claramente el impacto que los agroquímicos tienen en la naturaleza y la salud humana.

6. La administración racional de la tierra productiva (cultivable) se ha convertido en un factor cada vez más crítico para la supervivencia de la humanidad (PNUMA).

7. En la denominación de origen¹⁰.

8. Trazabilidad¹¹

9. Mantener la biodiversidad

10. Los biocombustibles¹²

11. Seguridad alimentaria

12. Soberanía alimentaria

13. Calentamiento global¹³

14. Agricultura orgánica¹⁴

15. Agricultura sustentable (sostenible en el tiempo)¹⁵

16. El agua¹⁶

17. La energía¹⁷

18. El medioambiente debe ser protegido

19. El desarrollo es una necesidad perentoria

20. La justicia social pide respuesta cada vez en forma más urgente

Reitero que esto es una simple enumeración, ya que existen varias vinculaciones entre estos temas que nos llevan a otros, no puedo decir que es ilimitada la combinación,

¹⁰ WILDE, Hugo C., *Las denominaciones de origen. Urge la modificación de la ley 25.380*, trabajo presentado en el IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Imágenes Impresiones, 2002, p. 55 y ss.

¹¹ DROVETTA, Diógenes, *La trazabilidad en la ganadería*, trabajo presentado en el IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Imágenes Impresiones, 2002, p. 89 y ss.

¹² BROWN, Marcelo Guillermo, *Los biocombustibles en la Argentina*, trabajo presentado en el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, 2006, ps. 107 y ss.

¹³ CABRERA, Adriana Patricia, *Calentamiento global. Las dos caras del efecto invernadero*, Ed. Longseller, 2003. Analiza los temas del ciclo del carbón y dióxido de carbono, ps. 22 y ss., y 28 y ss respectivamente.

¹⁴ MIRANDA, Julio César, *Agricultura orgánica*, trabajo presentado en el IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Imagen Impresiones, 2002, ps.99 y ss.; y también Guillermo SCHNITMAN - Pipo LERNOUD (compiladores) *Agricultura Orgánica Experiencia de Cultivoecológico en Argentina*, Ed. Planeta Tierra, 1992.

¹⁵ Adriana TRIPPELLI, *Regulación de los impactos ambientales... cit.*, ps. 177 y ss.

¹⁶ Edmundo F. CATALANO, María Elena BRUNELLA, Carlos J. GARCIA DIAZ (h) y Luis E. LUCERO, *Lecciones de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales*, Ed. Zavalía, 1998, p. 37 y ss; ZARATE Enrique Augusto, *Manual de Drecho Ambiental*, Nova Tesis, 1998, p. 17 y ss, también se puede consultar Rafael M. JIMENEZ DÍAZ y Jaime LAMO DE ESPINOSA, *Agricultura Sostenible*, Coedición Agrofuturo Life Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

¹⁷ MONTICO, Sergio, DI LEO Néstor, BONEL Beatriz, DENOIA Julio, *Gestión de la energía en el sector rural*, Ed. UNR, Rosario 2007.

pero sí puedo afirmar que con estos temas enumerados se intenta descifrar una realidad que normalmente es mucho más compleja y presenta matices no contemplados.

Por ejemplo, el tema de las retenciones al sector agropecuario ha demostrado claramente la ilegalidad y la ilegitimidad de los mismos, ya que no se soluciona produciendo más o esperando que el "dios mercado" nos dé precios más favorables, hasta allí la cuestión agraria, y el enfoque medioambiental (lo natural + lo social) ha puesto en crisis la forma en que circula la riqueza que genera el sector agropecuario demostrándose que existe un enriquecimiento desproporcionado en las mega empresas que comercializan la producción, por lo tanto ese dinero que ellos (empresas) concentran debería ser destinado a todos los ciudadanos argentinos, lo que no sucede. Este simple razonamiento demuestra por qué existen casi 15.000.000 millones de compatriotas excluidos del sistema, excluidos de todo y no únicamente de los alimentos, están excluidos de la educación, del mercado laboral, de acceder a todos los bienes y servicios (materiales y culturales) que genera la sociedad.

La cuestión social¹⁸ — Es mucho lo que se ha escrito y se escribirá, todos los partidos políticos tienen una posición tomada, abundante literatura y proyectos. A la cuestión social no la podemos ver como un tema urbano, de ciudad, partimos de premisas erróneas y nuestra conclusión también lo será, si no lo integramos con la producción agropecuaria.

El sistema capitalista imperante nos ha llevado al convencimiento de que lo privado es mejor que lo público, es bien visible esto en las empresas que manejan la producción, comercialización, industrialización y exportación de gran parte de la producción agropecuaria, y con ello (mejor lo privado) se ha descuidado la visión comunitaria que tiene la producción y la misma empresa privada.

La cuestión social es mucho más que la erradicación de la pobreza aguda, es más que una distribución equitativa del ingreso y la riqueza, también debemos incluir a la participación popular en el trabajo y en la toma de decisiones; dentro de este esquema totalizador se encuentra incluido el acceder a los alimentos. Todo esto ya fue dicho en la Conferencia Mundial sobre el desarrollo convocada por el Consejo Mundial para la Paz, Budapest, Hungría, en octubre de 1976.

Aclaro también que existen autores en materia agraria que ven la relación entre lo agrario y la cuestión social: son el profesor Carroza y Zeledón Zeledón al analizar al Derecho Agrario como un derecho por la paz.

¹⁸ BROSCHWIMMER, Franz J., *Ecocidio, Breve Historia de la Extinción en Masa de las Especies*, Edit. Leat Océano, 2005, p. 107 (El credo capitalista: valores ecológicos y sociales).

6. CONCLUSIONES

Es claro que si el enfoque rector para analizar estos temas es agroambiental, tenemos que lograr una síntesis entre los temas analizados.

Como es de rigor y a la hora de definir un tema, es cita obligada Fernando P. Brebbia a quien tendría que recordarlo no con un minuto de silencio sino con una sonrisa y un fuerte aplauso, ya que es un grande que abrió camino y marcó presencia de nuestro país en lo internacional, quien decía¹⁹: "... pareciera que puede encontrarse en un sector determinado del Derecho Agrario consagrado a la tutela y conservación el ambiente', lo que importa claro está una ampliación del mismo, ampliación lógica ya que la protección del suelo (y otros recursos naturales), su utilización racional, su ejercicio sustentable o sostenible, el mantenimiento de la diversidad biológica, no pueden sustraerse del contenido de nuestra disciplina, a lo que podría agregarse, como señala Galloni, que la agricultura produce para la alimentación del hombre y es por tanto un instrumento de transmisión de todo lo que puede ser dañoso, maléfico y destructivo para él todo lo cual conduce directamente a la construcción de un derecho agrario ambiental que nos lleve, como señala Luna Serrano²⁰, "a una agrupación de los aspectos de la disciplina agrarística que tiene una conexión con la protección medioambiental, adoptando, de esta manera una amplitud sistemática que desde el punto de vista metodológico no cabe discutir"

Si tenemos alimentos sanos tendremos comida sana y como consecuencia de ello tendremos ciudadanos sanos que podrán hacer uso de todo potencial intelectual para ejercer sus derechos cívicos, preservando el medioambiente para las generaciones futuras.

¹⁹ Fernando P. BREBBIA y Nancy MALANOS, *Derecho Agrario*, Ed. Astrea, 1997, p. 90 y ss.

²⁰ Luna SERRANO, *El derecho agrario y los recursos naturales*, comunicación al V Congreso Nacional de Derecho Agrario, Vigo 1995, citado por Fernando P. BREBBIA y Nancy MALANOS, ob. cit., p. 90 y ss.

ENGORDE A CORRAL: NECESIDAD DE SU REGULACIÓN

PROVINCIA DE BUENOS AIRES: JURISPRUDENCIA Y PROYECTOS LEGISLATIVOS

LAURA CAMERA¹, GONZALO FUENTES² Y EDGARDO GONZÁLEZ³

"Estoy muy preocupado por el sistema de feed-lot porque creo que está mal planteado. El prestigio de la carne argentina aconsejaría seguir el sistema tradicional, porque en el mundo lo que vale es la calidad y la presentación" ⁴

INTRODUCCIÓN

El engorde a corral entendido como "lote de alimentación" (feed-lot)⁵ es un sistema basado en el consumo de insumos externos, en el cual los animales están confinados en

¹ Ayudante Comisión 5 Cátedra II Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

² Ayudante Comisión 5 Cátedra II Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

³ Profesor adjunto Cátedra II Derecho Agrario FCJyS-UNLP. Integrante Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - UNLP.

⁴ Primeras Jornadas Nacionales sobre Carnes, INTA, tema "Las carnes en la dieta alimentaria y la salud". Diario El Cronista: *"Precisiones de Favaloro sobre enfermedades cardiovasculares. Por temor al colesterol no se come toda la carne que se debería comer"*. Bs. As., 9/6/2000.

⁵ No distinguimos aquí el sistema propiamente de feed lot, con el de terminación a corral. Si bien el trabajo se centra fundamentalmente en el primero.

corrales, para proceder al engorde intensivo de los mismos y de este modo alcanzar un aumento de la productividad y rentabilidad.

El tema en cuestión será abordado desde su modalidad y no desde su instrumentación contractual; es decir que el análisis de esta práctica, debe observarse no sólo desde el punto de vista contractual, sino también considerando las consecuencias ambientales que ocasiona.

A partir de este último argumento es que, en la Provincia de Buenos Aires, a raíz de la instalación de cada vez un mayor número de establecimientos de tales características, se han generado controversias entre los propietarios, vecinos afectados por la instalación y funcionamiento de ellos, organizaciones ambientalistas y funcionarios públicos, particularmente las autoridades municipales⁶ por ser las más inmediatas al foco del problema.

Estas controversias han generado diferentes Proyectos de Ley en la Legislatura Provincial; discusiones acerca del alcance que debe tener la Ley en esta materia, así como algunas intervenciones del Poder Judicial que han resuelto litigios basados fundamentalmente en la problemática ambiental.

La consideración ambiental de esta modalidad contractual es básica —y previa— a la puesta en marcha⁷ de ella, pero ha ocurrido exactamente lo opuesto. Se procede a la instalación de los establecimientos, su puesta en funcionamiento, hasta que, a instancias de la sociedad civil afectada -directa o indirectamente- se consigue la intervención del Estado para "solucionar" los problemas planteados.

MODALIDAD PRODUCTIVA

La puesta en marcha del engorde a corral, está directamente relacionada a lo que varios autores han denominado el proceso de sojización de la Argentina en la década del 90. Este proceso significó, además de la extensión a zonas impensadas de producción agrícola, el corrimiento de parte de la producción ganadera conocida hasta entonces⁸, que se basa en la producción extensiva a campo abierto, cuyo principal -o único- sustento alimentario esta dado por los pastos naturales o artificiales.

"Este proceso de agriculturización tiene un efecto nocivo sobre el equilibrio del

⁶ Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley 6.769/58. La Provincia de Buenos Aires no reconoce la autonomía a sus municipios.

⁷ Referencia obligada es el trabajo de Adriana Tripelli "Regulación de los impactos ambientales de Feed Lots. El caso de la Provincia de Santa Fe", presentado en el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario, 2006.

⁸ La ganadería nacional se ha mantenido porque se ha intensificado. El encierre en corral ha permitido aumentar la carga y consecuentemente la productividad por hectárea. Periódico La tierra n° 7409, 12 de julio de 2004, Suplemento especial Técnico Económico.

tradicional ciclo agricultura-ganadería que permitía una cierta sostenibilidad de los suelos y los sistemas de cultivos. En efecto, el monocultivo de trigo y soja u otros cereales o oleaginosas desplazó a la ganadería, alterando las rotaciones tradicionales" (Sili. 2005:24).

El engorde a corral altera profundamente el mecanismo tradicional utilizado para la producción de la "carne argentina". Este nuevo sistema introduce cambios por doquier. Lo ya señalado, en cuanto a implicancias ambientales: utilización de alimentación no convencional, confinamiento del rodeo, generación de residuos, complemento en la dieta de anabólicos, la obtención de un tipo de carne diferente y los efectos menos tangibles, pero no menos inofensivos, que estos cambios provocan

Si la carne producida a través del engorde a corral, genera dudas sobre su calidad e inocuidad, debería estar claramente identificada cuando proviene de este sistema productivo. A tal efecto vale mencionar que "Científicos del INTA han descubierto que la carne producida en feedlot posee un grado mayor de colesterol en comparación con la natural... tienen propensión a desarrollar elevados índices de grasa intramuscular, algo que la carne pastoril no genera". (Teubal. 2002: 155)⁹

UNA NECESARIA REGULACIÓN

Existen en la Provincia de Buenos Aires innumerables razones que justifican una regulación específica sobre la materia en estudio. El crecimiento intensivo de esta modalidad ha provocado efectos ambientales de gran consideración, como por ejemplo: contaminación de suelos y napas, cocontaminación del aire y malos olores, poblaciones afectadas no tan sólo en su paisaje, también en un deterioro de la calidad sanitaria

Es decir, el enorme impacto ambiental que provoca la concentración de gran cantidad de animales en espacios reducidos, la falta de observancia de las insuficientes medidas sanitarias apropiadas, nos lleva a la búsqueda imperiosa de un marco regulador.

Estos han sido algunos de los fundamentos planteados por los legisladores a fin de presentar proyectos de ley tanto en Nación como en las Provincias.

En la provincia de Buenos Aires existen diferentes iniciativas legislativas, que proponen la creación de una ley de regulación para la habilitación y el funcionamiento de los establecimientos de cría de ganado bovino a corral. La Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires ha dado media sanción a un Proyecto de Ley¹⁰, que ha sido

⁹ "Lo único que espero es que el consumidor pueda saber frente a la góndola o en la carta del restaurante el proceso de alimentación que tuvo el animal que va a consumir: si fue el tradicional pastoreo o bien el feed lot". Federico Fernández Martínez, La Nueva Provincia de Bahía Blanca.

¹⁰ El Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados se fundamenta en gran medida en una iniciativa del Legislador Luis Bruni (mandato 2003-2007).

elaborado teniendo en cuenta diferentes factores que deben observarse en el momento en que se pretenda instalar un establecimiento de engorde a corral.

Se tuvieron en cuenta y se utilizaron, al efecto, los principios fundamentales establecidos en el trabajo "Gestión Ambiental en el feed lot - Guía de Buenas Prácticas" elaborado por Aníbal J. Pordomingo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Anguil, La Pampa.

El proyecto en su artículo segundo, propone como primera medida, la elección de una región apta y un sitio concreto para su instalación, estableciendo que deberá hacerse en zonas rurales; teniendo en cuenta en forma integral las condiciones del sitio elegido mediante una evaluación de vulnerabilidad ambiental. El proyecto fija en ese mismo artículo como requisito indispensable para obtener la correspondiente habilitación, el Certificado de Aptitud Ambiental, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la ley 11.723¹¹.

Una cuestión que generó arduas discusiones entre diferentes diputados fue la necesidad de establecer claramente las distancias de los límites del área urbana en los que podrían estar ubicados los feed-lots; aspecto discutido y que a nuestro entender no es viable por la lógica y natural diversidad que tiene cada municipio, con sus características propias y la conformación de los mismos.

Pero más allá del valor u oportunidad de la discusión sobre la fijación en la extensión de los límites, quienes trabajaron en la sanción de la ley atribuyen mayor importancia en lo que debe ser el informe sobre impacto ambiental. El informe, será elaborado por el "profesional competente, quien será responsable del establecimiento", que posteriormente será sujeto al análisis por la Autoridad de Aplicación, quien será la que finalmente extenderá —o no— el certificado de aptitud ambiental.

Para la realización de dicho informe se han marcado pautas a tenerse en cuenta; como el detalle de los pasos seguidos para la ubicación de un sitio ambientalmente factible, la realización de un relevamiento topográfico, el tratamiento de todo lo relacionado con las excretas, la ubicación de los lotes que deben reunir ciertas condiciones, especial atención merece la elevación de los terrenos y su proximidad a cursos naturales de agua y además el estudio de los recursos hídricos¹²

Existen aspectos técnicos que en una futura reglamentación no deberán omitirse¹³

Esto es así, no por un exceso de ordenamiento legislativo, sino basado en fundamentos propios y necesarios de esta modalidad, como es la necesidad de reglamentar pautas para el diseño de las instalaciones, el uso de efluentes y estiércol, con el objetivo

¹¹ Artículo 2 del proyecto de ley sancionado en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

¹² Artículo 4 del Proyecto de Ley.

¹³ "Gestión Ambiental en el Feed lot, escrito por Aníbal J. Pordomingo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Anguil, La Pampa. Ed. INTA, 2003.

central, no ya de reducir los índices de alteración ambiental, sino directamente la eliminación lisa y llana de cualquier riesgo de contaminación.

Los aspectos técnicos son necesarios a fin de lograr una implementación acorde que compatibilice los aspectos ambientales con la actividad agraria, persiguiendo el logro de un ordenamiento jurídico nuevo en la materia en pos del resguardo del medio y la calidad de vida de la población.

Una cuestión de profundo debate entre los legisladores, y que finalmente logró acordarse, convirtiéndose en un punto destacado del Proyecto, es la competencia que se otorga a los municipios para habilitar, una vez cumplimentadas las pautas establecidas en la reglamentación descripta *ut supra*, el funcionamiento de estos emprendimientos.

Ello mediante sus respectivas ordenanzas de zonificación y la implementación de políticas de planificación de desarrollo y crecimiento del Municipio.

TRATAMIENTO DADO POR LA JURISPRUDENCIA A ESTA MODALIDAD

Abordaremos el caso que obtuvo pronunciamiento al respecto por parte del máximo tribunal bonaerense, constituyéndose así en el primer antecedente jurisprudencial en el que dicha magistratura se ha pronunciado.

El asunto tuvo origen el 21 de octubre de 1996 a raíz del hecho de que en la Municipalidad de Daireaux, mediante la sanción de una ordenanza, prohibió la instalación de feedlots dentro de un radio de 15 kilómetros contados desde la plaza principal de la ciudad, disponiendo como régimen transitorio que los establecimientos existentes debían adecuarse a la nueva normativa antes del 15 de noviembre de 1996.

Como consecuencia de la mencionada ordenanza, la empresa Ancore S.A. -en ese momento la única que realizaba la actividad en el Municipio- no adecuó su explotación a las exigencias de la ordenanza vigente, cerró sus puertas e inició una demanda por los daños provocados con la modificación legislativa municipal, aduciendo que de tal modo se transformó a la actividad antes lícita, en ilícita. La demanda tuvo por objeto el resarcimiento de los perjuicios que le producía la ordenanza.

El asunto, luego del lógico iter judicial, llega a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Como primer elemento ha considerar, la sentencia reconoce la "inexistencia de reglamentación respecto de la actividad denominada feedlot", pero esta situación "no facultaba a soslayar las consecuencias del Impacto Ambiental que producía, toda vez que siendo lo atinente a la preservación del medio ambiente de rango constitucional, autorizaba a actuar la regla que prohíbe perjudicar a los demás" y que "Si la actividad emprendida provoca daños a terceros, debe cesar, aun cuando no encontrara obstáculo legislativo o no estuviere reglamentada, y no puede ser amparada por la ley (art. 502 CCiv.) pues ésta protege el ejercicio regular de los derechos (art. 1071 y 2315 CCiv.)".

La Corte utilizó como argumento rector en el presente pronunciamiento, la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Consejo de Estado

francés, tomando al principio de precaución como elemento para apreciar la razonabilidad de un acto administrativo en el marco del poder de policía ambiental, entendiendo que "el Municipio obró en función del deber de velar por la salubridad de la población, en forma lícita".

En otros términos, y a mayor abundamiento, sentencio que "el bien ambiental es, a diferencia de otros bienes, esencialmente limitado, y su consumo irreparable en cuanto cada vez con mayor nitidez se advierte la imposibilidad de un reiterado, continuo e inmediato reemplazo, al punto de preverse en muchos casos —de persistir una utilización irracional— su agotamiento inminente, con la consecuente repercusión directa y obviamente negativa que ello conlleva respecto de la calidad de vida humana".

En ese sentido, la Corte provincial utiliza el criterio de los constituyentes en la reforma del año 1994, plasmada en el art. 41 de la Constitución Nacional y 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, del desarrollo sostenible. Actuando el principio de prevención que ambas Cartas enarbolan, que implica justamente la realización de estudios técnicos previos para conocer el impacto de la actividad, antes de que la misma haya provocado los daños al ambiente que en definitiva, luego de provocados, serán irreversibles.

CONCLUSIÓN

Es indudable que la actividad de engorde a corral puesta en práctica desde hace algunos años ha adquirido una gran relevancia en el presente. El fenómeno de la ampliación de las fronteras productivas y de superficie cultivable, especialmente por la siembra de la soja, ha favorecido notoriamente la implementación de esta modalidad.

Frente a este creciente fenómeno es llamativo como, hasta la actualidad, el Estado (Nacional y Provincial) se han mantenido ausentes en su faz reglamentaria.

Esta cuestión, dado el potencial daño al ambiente que la actividad generaría, debería ocupar un lugar preponderante en la agenda política de nuestros representantes.

En este sentido hoy se presenta una situación paradigmática. Un gran número de municipios en la provincia de Buenos Aires han avanzado hacia intentos concretos de regulación, aunque condicionados por el acotado margen normativo con que cuentan, y presionados por las demandas de los vecinos que han visto menoscabado sus derechos a un ambiente sano.

Por lo expuesto, entendemos que uno de los puntos más álgidos que evidencia esta modalidad viene dado por el vacío legal que existe a nivel provincial. La falta de regulación y limitación de los alcances de esta actividad, la convierten inevitablemente en muy perjudicial, ello agravado por el excesivo ánimo de lucro de quienes la implementan.

Si bien, como ya se ha mencionado, la falta de un marco normativo regulatorio no ha sido óbice para que se produzca el tratamiento del tema por Tribunales de Justicia, nos referimos al ya aludido caso del Municipio de Daireaux. La importancia meridiana

del mismo radicó en el tratamiento "in totum" de la cuestión ambiental, donde mas allá de la ausencia legal, cuestiones como la aplicación del principio de precaución, fue el elemento equiparador para que el criterio de realidad, en este caso de desarrollo sustentable, haya primado.

Como un punto no menos preocupante, que merece un serio y pormenorizado tratamiento, es lo referente a la calidad y control de los alimentos que tienen su procedencia en esta modalidad. Una cuestión elemental sería la identificación de los productos cárnicos provenientes de estos establecimientos, para que el consumidor al momento de adquirirlos esté informado de su procedencia.

En la actualidad no ha logrado vislumbrarse, con un rigor científico pleno, las posibles incidencias provocadas en la salud por el consumo humano de estos productos; tema este que aportaría un elemento determinante a la hora de analizar y normar su factibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Diario El Cronista. Nota periodística *"Precisiones de Favalaro sobre enfermedades cardiovasculares. Por temor al colesterol no se come toda la carne que se debería comer"*. Bs. As., 9/6/2000.
- Diario La Nueva Provincia. *"¿Para qué el feed lot?"*. Federico Fernández Martínez. Bahía Blanca 27/12/2003.
- SILI Marcelo. *La argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Ed. INTA, Bs. As., 2005.
- TEUBAL Miguel, RODRIGUEZ Javier. *Agro y Alimentos en la Globalización*. Ed. La Colmena, Bs. As., 2002.

CONSECUENCIAS DE LA ERUPCIÓN DEL VOLCAN CHAITÉN (CHILE) EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT. ASPECTOS LEGALES

MARÍA MARGARITA MÓRTOLA¹

El objetivo de este trabajo es exponer la problemática que se suscitó en la provincia de Chubut a raíz de la erupción del volcán Chaitén, analizar la legislación vigente y las medidas implementadas desde el gobierno provincial.

La provincia del Chubut sufre los efectos de una prolongada sequía, incidiendo este factor en una importante disminución de la producción, en el sector agropecuario. A esto se agregan los efectos de la erupción del volcán Chaitén (Chile)² durante el mes de mayo del corriente año (2008) y una importante nevada, en relación a las últimas décadas.

Sequía, ceniza y nieve: tres fenómenos ambientales que se superponen.

Con respecto a la cuestión volcánica, vale tener en consideración que en toda la zona andinopatagónica, y especialmente en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes, la actividad volcánica es permanente. Así como que entre agosto y noviembre de

¹ Abogada. Docente de la cátedra de Derecho Agrario y Forestal. Facultad de Ciencias Económicas. UNPSJB.

² Chile tiene la segunda cadena volcánica más grande y de mayor actividad en el mundo después de Indonesia. Hay más de 2000 volcanes, de los cuales unos 500 han sido clasificados por expertos como potencialmente activos. La mayoría de ellos está cerca, en línea recta, con poblados argentinos.

1991 estuvo en erupción el volcán Hudson ubicado en cercanías de la localidad de Los Antiguos, provincia de Santa Cruz.

En esta oportunidad entró en erupción el Chaitén, cuya actividad se prolongará durante un tiempo que resulta impredecible. Las erupciones del Chaitén han provocado nubes de ceniza en forma continua que cubren principalmente las poblaciones y campos cercanos a la zona de Esquel, Trevelin y lugares aledaños, pero según la intensidad y dirección de los vientos, se dirigen hacia el sudeste, este y noreste hasta llegar a la costa atlántica de la provincia. También nubes de cenizas han alcanzado latitudes más septentrionales de la Patagonia, La Pampa y Buenos Aires.

Debido a que este suceso ocurre a la entrada del invierno, tanto los cultivos como la actividad apícola no sufren inconvenientes. Lo contrario sucedió con el Hudson, cuyas erupciones afectaron seriamente la agricultura y a la apicultura debido a que el mismo se activó a fines del invierno y se mantuvo durante toda la primavera.

La situación de amenaza más marcada de la actividad volcánica en otoño-invierno pasa por el sector ganadero.

Las cenizas según densidad y tamaño en partículas pueden afectar seriamente las fuentes de agua, siendo más vulnerables las aguadas de aguas quietas (tajamares, lagunas, pozones, bebederos) que las de arroyos o ríos. También las cenizas cubren los pastos impidiendo el acceso de los animales a la fuente forrajera.

En informes preliminares realizados con anterioridad a la erupción del volcán Chaitén, el grupo de pastizales de INTA Esquel había detectado reducciones en la producción forrajera de la estepa árida de entre el 50% (sitios en buen estado) y el 85% (sitios sobrepastoreados) con respecto al año anterior. Esto como consecuencia de la extrema sequía que ya se venía sufriendo en la zona, y que potencia el efecto negativo de ambos sucesos sobre las producciones agropecuarias.

Por otra parte, la altura de las plantas forrajeras en la estepa es muy baja (0 a 8 cm) debido principalmente al limitado crecimiento que se verificó, por la escasez de agua que sufre la región desde fines del 2006. Los coirones, pastos altos y duros, no acumulan cenizas en sus hojas, pero sí en la base de las mismas. Similar comportamiento tiene el neneo, los juncos del mallín, y la caña coligüe; sin embargo la cola de piche y otros subarbustos forrajeros acumulan mucha ceniza en las ramas forrajeras, lo que provocaría un desgaste dentario acelerado del ganado.

Las áreas más afectadas son los mallines, ya que al ser las más productivas desde el punto de vista forrajero, se vieron sometidos a una carga animal más intensa. La altura de pasto en estos sitios, a consecuencia de la sequía, es menor a los 2 cm, y al cubrirse totalmente por las cenizas, quedan excluidas totalmente como áreas de pastoreo.

A su vez, tanto la ingestión como la inhalación de ceniza provocan en el ganado una demanda mayor de agua de bebida. Es importante tener esto presente debido a que la nieve y la lluvia que comenzaron en el mes de mayo harían que las cenizas, por erosión hídrica, se depositen en los bajos y aguadas. Este fenómeno produciría la acumulación en la orilla formando una pasta que empantanaría a la hacienda, en especial el ganado

ovino, ya debilitado por la escasez de forraje. Esta ha sido una de las principales causas de mortandad con el volcán Hudson.

En cuanto a los animales ovinos (1.500.000) de la Cordillera del Chubut³, verán disminuida en la próxima esquila la calidad de la lana. Los productores estiman una baja en el rinde de entre un 5 y 10% con el consecuente impacto sobre la futura comercialización de este producto. Otros problemas, aún no medidos ni cuantificados, serían el desgaste de la dentadura a raíz de la ingesta de pasturas con ceniza y de las propias herramientas que se utilizarán durante la próxima esquila. La ceniza es corrosiva y esto impacta sobre el animal y la maquinaria que se utiliza en los campos.

Los departamentos más afectados por la ceniza volcánica son los de Futaleufú, Cushamen, Languiño y Tehuelches.

El Ministerio de la Producción de Chubut anunció los primeros paliativos para los productores afectados por este fenómeno: dispuso una compensación directa de 1 peso por kilo de lana producido (hasta 30.000 kilos) y 40 pesos por vaca (hasta 750, siempre y cuando el lote total no supere las 2.500 vacas) destinado exclusivamente a productores rurales afectados por la ceniza.

LEGISLACIÓN VIGENTE

NIVEL NACIONAL

Ley General del Ambiente 25.675/02 — Es la ley marco en materia ambiental estableciendo los "presupuestos mínimos" (art. 41 CN) a partir del cual las provincias pueden exigir mayores estándares de protección ambiental, no menos.

Ley 22.913/83. Creación de Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria. Reglamentada por Decreto 581/97 - Esta ley nacional crea la Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria, dependiente del Ministerio de Economía y cuyo presidente es el titular de la SAGPYA.

Se establecen las funciones de la misma y también los fundamentos requeridos para la declaración de emergencia y/o desastre agropecuario, cuando factores de origen climático, telúrico, biológicos o físicos, afectaran la producción o a la capacidad de producción.

Se determina el procedimiento previo a seguir por las provincias para ser incluidas en el estado de emergencia o desastre.

³ Chubut es el polo lanero más importante del país con 4,5 millones de ovejas hasta comienzos de este año. Se estimó desde la Federación de Sociedades Rurales que un ovino produce un promedio de 4,5 kilos de lana. Existen en el mercado dos factores que fijan el precio por kilo: la finura, que se mide en micrones y el rinde que es el que se verá afectado a consecuencia del volcán.

Se consignan taxativamente los beneficios que otorga la ley a los productores comprendidos en las zonas declaradas en emergencia agropecuaria, los cuales deberán encontrarse afectados en su producción o capacidad de producción en por lo menos el 50% y los productores comprendidos en la zona de desastre que se encontraren afectados en su producción o capacidad de producción en por lo menos un 80%.

Se señala que las autoridades competentes de cada provincia o territorio deberán extender a los productores afectados un certificado que acredite las condiciones precedentemente enumeradas, quienes tendrán que presentarlo a los efectos del acogimiento a los beneficios que acuerda la presente ley.

Se indican los beneficios a recibir en el orden crediticio, impositivo y otras medidas, por parte de los productores afectados.

NIVEL PROVINCIAL

Código Ambiental de la Provincia del Chubut: Ley 5439/05 — Tiene por objeto y declara de interés provincial las acciones y actividades destinadas a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (urbano, agropecuario y natural) de la provincia, estableciendo los principios rectores del desarrollo sustentable.

En concordancia con lo establecido por el art. 41 CN y art. 109 de la Constitución provincial, establece principios de política ambiental.

Ley 5216/04 - Establece el Régimen Provincial de Emergencia y/o Desastre Agropecuario en beneficio de productores rurales que resultaren perjudicados por factores ambientales imprevisibles o inevitables y cuya persistencia o magnitud resulten atípicos.

Define los conceptos de estado de emergencia y/o desastre agropecuario, el que se produce cuando factores climáticos, telúricos, biológicos o físicos imprevisibles o inevitables, por su intensidad o carácter extraordinario, afectaren la producción o la capacidad de producción de una región, dificultando gravemente la evolución de las actividades agropecuarias y el cumplimiento de las obligaciones crediticias y fiscales.

El estado de emergencia agropecuaria (el porcentaje de daños supere el 50% de la producción o capital invertido con relación a cada actividad realizada en la misma), adquirirá carácter de desastre agropecuario (el porcentaje de daños supere el 80% de la producción o capital invertido en la explotación rural) cuando los daños ocasionados impliquen el cese casi total de las actividades económicas, con arrasamiento, devastación y pérdida de la producción. No quedan comprendidos aquellos perjuicios que se produjeren por negligencia o impericia de quien resulte afectado, o por situaciones de carácter permanente, o cuando la producción se realice en áreas ecológicamente no aptas para ello o fuera de la época apropiada.

Aquellas explotaciones que se encontraren ubicadas en la zona de desastre y

cuyos daños se encontraren comprendidos entre el 50% y el 80% gozarán de los beneficios previstos para las zonas de emergencia agropecuaria.

Los porcentajes establecidos para situaciones de emergencia y desastre agropecuario se reducirán al 40% y 70% respectivamente, en los casos en que los beneficiarios de la presente ley no sean titulares de más de una unidad económica de explotación, conforme la correspondiente reglamentación⁴.

Asimismo, se elevarán esos porcentajes al 60% y 90%, respectivamente, cuando los beneficiarios de la presente ley sean titulares de cinco (5) o más unidades económicas de explotación.

La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de la Producción, a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la Dirección General de Agricultura y Ganadería, y es la que determinará expresamente las áreas territoriales afectadas, proponiendo al Poder Ejecutivo la declaración de emergencia y/o desastre agropecuario de las zonas dañadas, señalando las fechas que abarcará, como así también la delimitación del área territorial.

La ley concede beneficios con respecto a los daños sufridos por el productor. A continuación los detallo sucintamente:

— Esperas en las condiciones que determinará el reglamento con relación a obligaciones de plazo pendientes con organismos provinciales, a la fecha de iniciación de la emergencia y/o desastre agropecuario.

— Otorgamiento de créditos que permitan lograr la continuación de las explotaciones, la recuperación de la actividad productiva de los afectados y el mantenimiento de su personal estable con las tasas de interés menores a las vigentes para actividades productivas agropecuarias de los organismos oficiales, entes autárquicos centralizados o descentralizados.

— Suspensión de procedimientos judiciales y administrativos promovidos a los fines del cobro de créditos a favor del Estado Provincial, incluyendo las entidades descentralizadas y autárquicas de la administración, sea cual fuere la causa de estos créditos.

— Cuando el estado de emergencia y/o desastre agropecuario se prologara en forma ininterrumpida por 2 o más períodos agrícolas, los productores afectados tendrán derecho a solicitar la unificación de todas las obligaciones, vencidas o no, que mantuvieran con los organismos otorgantes, a los fines de su conversión en única obligación, en las condiciones que determine la reglamentación.

— Espera de 180 días corridos posteriores al vencimiento del estado de emergencia y/o desastre agropecuario para el pago del impuesto inmobiliario, contados desde que cesen los efectos de la situación de emergencia o desastre referidos únicamente a la propiedad inmueble afectada. Se condonará el pago del impuesto inmobiliario corres-

⁴ Ley 3991/94, reglamenta la unidad económica en la provincia de Chubut.

pondiente al año en que se produzca la emergencia y/o desastre agropecuario, cuando se trate de propietarios u ocupantes de una unidad económica conforme lo determine el Comité Evaluador de Emergencia Agropecuaria, creado por esta ley, según zonas y la actividad agropecuaria que corresponda, explotadas personalmente por éste y/o su grupo familiar.

— Condonación de impuestos a las actividades económicas cuando a raíz del estado de emergencia y/o desastre agropecuario el productor se haya visto forzado a vender hacienda bovina, ovina, caprina, porcina o equina, quedando sujeto a la reglamentación el concepto de venta forzada. El productor beneficiario de la condonación deberá repoblar sus rodeos con el tope máximo igual a la vendida forzosamente, en los plazos y condiciones que determine la reglamentación. La misma condonación impositiva corresponderá cuando se haya producido la pérdida del 80% o más de la producción agrícola.

— Exención del impuesto de sellos con relación a todos los actos jurídicos previstos en la presente ley.

— Concesión de espera de hasta 180 días corridos contados desde la cesación del estado de emergencia y/o desastre agropecuario para el pago de los servicios de energía eléctrica utilizados en las propiedades afectadas.

— Espera de hasta 180 días corridos posteriores al estado de emergencia y/o desastre agropecuario, para el pago de cualquier impuesto, presente o futuro, que grave la actividad agropecuaria. La espera no generará recargos como así tampoco intereses. Los beneficios otorgados por esta ley son acumulables a iguales o similares otorgados por la legislación nacional.

La ley prevé sanciones: sanciona con inhabilitación por el plazo de tres (3) años a todo aquel que para obtener los beneficios previstos en esta ley, formule falsas declaraciones, incurriere en cualquier actitud dolosa o de mala fe o no afectare las sumas que recibiera a los destinos previstos en ella.

La ley faculta al Poder Ejecutivo mediante decreto fundado, a declarar zonas de emergencia y/o desastre agropecuario.

Decreto 1452 del 12 de noviembre de 2007 — Declara el estado de emergencia y/o desastre agropecuario dentro de todo el ámbito provincial.

Ley 5728 del 10 de abril de 2008 — Exime del Impuesto Inmobiliario Rural por los años 2005, 2006 y 2007 a los contribuyentes del tributo indicado por inmuebles rurales situados en Chubut.

También exime del Impuesto Inmobiliario Rural correspondiente al año 2008 a los contribuyentes del impuesto precitado por inmuebles rurales situados en áreas territoriales que declare en emergencia y/o desastre agropecuario el Poder Ejecutivo Provincial, expresamente para ese periodo fiscal, siempre que los afectados presenten

ante la Dirección General de Rentas de la Provincia el correspondiente certificado emitido por la Autoridad de Aplicación conforme a lo establecido por L. 5216.

Se invita a los Municipios a adherirse total o parcialmente a la presente Ley.

Decreto 523 del 9 de mayo de 2008 — Declara el estado de emergencia volcánica en toda la provincia del Chubut. Crea un crédito especial denominado Fondo para la Emergencia Volcánica y habilita un Fondo Rotatorio destinado a pagos urgentes derivados del cumplimiento de este decreto.

Decreto 569/08 — Declara el estado de Emergencia Agropecuaria beneficiando con un subsidio a aquellos productores de ganado ovino, caprino y bovino que cuentan con al menos 1000 y hasta un máximo de 3000 animales.

CONCLUSIÓN

Señalo la importancia que reviste, para nuestra materia, la legislación analizada y las medidas implementadas desde el gobierno provincial a consecuencia de los factores ambientales, principalmente la ceniza volcánica, que perjudican a los productores agropecuarios, como así también, la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales

BIBLIOGRAFÍA

- Ing. Agr. BURATOVICH, Osvaldo; Ing. Agr. COPPA, Raúl; Ing. Agr. NAKAMATSU, Viviana; Ing. Agr. RECALDE, José, Ing. Agr. VILLA, Martín; Tec. Agr. Varela Díaz, Eduardo; Adm. Pymes PAUTASSO, Adrián, Ing. Agr. GÓMEZ, Jorge; Med. Vet. ALONSO, Hernán. *Efectos de fenómenos ambientales superpuestos en el sector agropecuario del Chubut*. EEA INTA Esquel; Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería del Chubut, Comarca de Los Andes. Junio 2008.
- SILVA, Norberto; MACARREIN, Omar; PAREDES, Hilda, *Los eventos naturales y la Ley 22.913*. UNNE: Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2003.
- www.dsostenible.com.ar
- www.medioambiente.gov.ar
- www.legischubut.gov.ar
- www.chubut.gov.ar
- www.lanacion.com.ar Suplemento Campo 7 de junio de 2008.

TEMA VII
DERECHO LABORAL AGRARIO

EL TRABAJADOR RURAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

CARLOS EMILIANO ÁLVAREZ¹ Y ROSANA
ANDREA CAMPANELLA²

1. INTRODUCCIÓN

En este momento, en nuestro país, se están discutiendo las retenciones, compensaciones para pequeños productores, la ley de arrendamientos, la rentabilidad, la diversa composición de costos y los demás elementos que hacen a la producción rural, pero muy poco se ha dicho sobre el trabajador rural.

El mismo que día tras día, al igual que muchos pequeños productores, se encarga de trabajar en la producción agropecuaria.

Es necesario que hoy se procedan a discutir las políticas para el aumento y sostenimiento de la producción en los próximos 20 años.

Estas jornadas se dan en un momento histórico de nuestro país y las exposiciones que se realizarán, seguramente van a dar un perfil de lo que los abogados consideramos necesario cambiar y si es posible realizar aportes y opiniones, para que nuestros representantes modifiquen muchas situaciones que hoy son muy desiguales y que si no se realizan dentro de muy poco tiempo nos encontraremos con una falta total de trabajadores rurales.

¹ Abogado. Representante del Colegio de Abogados y Procuradores de La Pampa. Asesor Delegación de Relaciones Laborales de Santa Rosa, General Acha y 25 de Mayo, La Pampa.

² Abogada. Representante del Colegio de Abogados y Procuradores de La Pampa.

El deseo de este trabajo es presentar la situación que está atravesando el trabajador rural en la provincia de La Pampa, imaginándonos que es necesario conocerla para intentar de alguna forma proceder a mejorarla.

2. ASPECTOS GENERALES DEL TRABAJO AGRARIO

A) ASPECTOS GENERALES

El trabajo agrario se encuentra regulado por la ley 22.248. Está definido en el art. 2 de la ley y dice:

Habr  contrato de trabajo agrario cuando una persona física realizare, fuera del ámbito urbano, en relación de dependencia de otra persona, persiguiera o no esta fines de lucro, tareas vinculadas principal o accesoriamente con la actividad agraria, en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria forestal, avícola o apícola.

Cuando existieren dudas para la aplicación del presente régimen en razón del ámbito en que las tareas se realicen se estará a la naturaleza de estas.

Estas actividades pueden ser desarrolladas de diferentes formas y se clasificar  a los trabajadores como permanentes y no permanentes.

Los permanentes, se caracterizan por la vocación de mantención en el tiempo de la relación laboral y por la cual quedará vinculado de una manera más efectiva una vez concluido el período de prueba.

Por el otro lado se encuentran los trabajadores no permanentes que los define el art. 77 y sig. de la ley y que dice: "... al dependiente que es parte de un contrato de trabajo agrario celebrado por necesidades de la explotación de carácter cíclico o estacional, comprendiéndose en ellas las tareas de siembra, plantación, cultivo y cosecha de productos agrícolas y procesos temporales propios de la actividad pecuaria, forestal o de las demás actividades reguladas por esta ley, por lo que cabe incluir también cualquier otra de las especializaciones del agro, como la avícola o la apícola, para no citar sino los otros dos ejemplos, igualmente mencionados en el art. 2 del régimen, en la medida en que las explotaciones a ellos dedicadas presenten las características cíclicas o estacionales sealadas al comienzo".³

También quedan incluidos los trabajadores contratados para actividades ocasionales, accidentales o supletorias.

³ IZQUIERDO, Roberto, *Estatutos y reglamentaciones especiales. Régimen Nacional del Trabajo Agrario*, en ACKERMAN, Mario E. (Director) - Tosca, Diego M. (Coord.), *Tratado de derecho del trabajo* - Rubinzal Culzoni, 2007, p. 113.

La Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA en adelante) la que se encuentra compuesta por (1) un representante del Ministerio de Economía, (2) dos del Ministerio de Trabajo, de los cuales uno actuará como Presidente, (1) Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, (2) dos por los empleadores y (2) dos por los trabajadores, cada uno de ellos con sus respectivos suplentes, serán quienes deberán proceder a determinar la remuneración y demás aspectos vinculados con el trabajo agrario, de acuerdo a las tareas encomendadas en la ley en el art. 86.

El Presidente tendrá derecho al voto doble en caso de empate.

B) LA REMUNERACIÓN

La CNTA será la obligada de determinar la remuneración de los mismos:

1) *Sueldo básico* — Está definido en el art. 28 de la ley 22.248 que dice: "Las remuneraciones mínimas serán fijadas por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, las que no podrán ser inferiores al Salario Mínimo Vital de ese momento, excepto las del personal menor de dieciocho (18) años. Su monto se determinará por mes o por día y comprenderá, en todos los casos, el valor de las prestaciones en especie que tomaré a su cargo el empleador".

La misma, como toda remuneración, no podrá ser inferior al sueldo mínimo vital y móvil y las partes no pueden acordar abonar en ningún caso importe por debajo del mismo.

Este importe asciende a la suma de \$ 1098, para el caso de peón general y tuvo su última actualización en agosto del 2007, que se hizo efectiva en diciembre del año pasado.

Si bien podemos decir que este sueldo mínimo puede llegar a incrementarse a partir del importe que se le abona por la participación en las ganancias, o en los frutos y también en virtud de la responsabilidad asumida, o porque simplemente no es fácil que haya gente que trabaje por ese importe, esto no alcanza a la universalidad de trabajadores.

Además ese importe abonado en forma adicional en casi todos los casos se abona en negro, por lo cual tiene un doble inconveniente, que es que al momento de terminación de la relación laboral no se le abona en las indemnizaciones y no se le realizan los aportes, con el consiguiente menoscabo posterior para los mismos.

Pero ¿qué se debe tener en cuenta al momento de la determinación de la misma?

Para la determinación de la remuneración es clave la tarea encomendada, la importancia de la misma, la calificación del trabajador, el capital confiado, el contexto económico, las necesidades, etc.

2) *Las prestaciones de carácter alimentario y de viviendas* — Al trabajador rural en muchos casos también se le otorga la comida y la vivienda.

En el caso de la comida, la ley prevé la posibilidad de que el empleador la descuente o no de la remuneración que le abona mensualmente.

El art. 86 incnc g) ley 22.248 dice que la CNTA tendrá entre sus funciones: "Determinar las deducciones que se practicarán sobre las remuneraciones por el otorgamiento de las prestaciones de alimentación y vivienda, cuando ellas fueren proporcionadas por el empleador...".

Es importante remarcar que se autoriza al empleador a proceder a realizar un descuento por el otorgamiento de la comida, el que no podrá ser superior al importe que establezca la CNTA.

Por la naturaleza de la actividad, muchas veces, y dependiendo de la buena o mala fe del empleador, el importe que se autoriza a descontar es muy superior al valor otorgado en mercaderías.

En caso de que ello suceda, el sueldo de un trabajador rural se disminuye en \$ 187,92, ya que al sueldo básico hay que restarle este importe y las cargas sociales, por lo que de bolsillo percibe un importe cercano a los \$ 800 mensuales.

Importe muy inferior al salario mínimo vital y móvil.

Muchos dirán que el trabajador comió, por lo cual el mismo ya tiene solucionada su necesidad, y la pregunta inmediata que surge es ¿y si tiene un grupo familiar que se ha quedado en la ciudad, ya que no existen escuelas rurales cerca del campo?

En ese caso el importe que eventualmente percibe no alcanza para solventar las necesidades mínimas, ni como para que al grupo social se lo considere indigente.

Con respecto a la vivienda, la misma debe tener una serie de requisitos mínimos que prevé la ley en el art. 93, los que en muchos casos no se cumple en absoluto, siendo el lugar donde habita el trabajador muy precario, sin las comodidades mínimas.

3) *Posibilidades adicionales* — Uno de los argumentos que se utilizan constantemente para justificar por qué la remuneración de los trabajadores agrarios es tan baja, es que los mismos tienen muchos beneficios adicionales, ya que se les otorga la posibilidad de tener animales vacunos y de granja, que se les da casa y comida, muchas veces para él y su grupo familiar, por lo que no tienen que pagar alquiler, y también participación en las ganancias.

Esto es parcialmente cierto, ya que no todos los empleadores otorgan esta posibilidad, por lo cual justificarse en ello es totalmente falaz; además, en muchos casos, cuando la relación laboral se termina por algún inconveniente grave, al trabajador se le hace muy difícil retirar sus animales o la producción, porque los primeros generalmente se tienen sin las marcas y señales que acrediten la propiedad y la producción se lo expulsa y no existen elementos de prueba que demuestren la realidad de los hechos.

Otra circunstancia desfavorable es que, atento a que vive en el campo y trabaja todo el día allí, la posibilidad de realizar otras actividades que le reportan ingresos adicionales (changas), es nula, dependiendo del otorgamiento y pago adicional por parte del empleador.

C) DETERMINACIÓN DE LA REMUNERACIÓN Y DESCUENTOS

Como se ha manifestado, la misma la determina la CNTA.

La retribución de un trabajador rural en la provincia de La Pampa era de \$ 255 para la categoría de peón y de \$ 327 para un encargado en el año 1994.

En ese momento el salario mínimo vital y móvil era de \$ 200.

Esto significaba que el salario de un empleado rural era superior al mismo en un 27,50%, tomando solo en consideración la categoría inferior.

Actualmente, y luego de 14 años la misma es de \$ 1098 para un peón y de \$ 1385 para el encargado.

Debemos tener en cuenta que la remuneración del mismo creció un 430,58 %.

Pero en igual tiempo el salario mínimo vital y móvil se estableció desde el año pasado (diciembre) en la suma de \$ 980. Esto significó un aumento del índice en 490%.

Si volvemos al análisis la remuneración hoy está solo un 12% por sobre el salario mínimo vital y móvil, cuando debería al menos estar en idénticos niveles.

La remuneración, para estar en concordancia con la mantención del poder adquisitivo, debería alcanzar los \$ 1249,00.

Si tenemos en cuenta la inflación en lo que va del año y proyectando la misma para el próximo año, el sueldo debería estar en \$ 1473,91.

Este importe dista mucho del actual, pero es el que realmente debe abonársele al trabajador rural, para que no caiga en la indigencia.

También debemos tener en cuenta que las condiciones laborales y la situación del sector agropecuario en aquellos años es muy diferente a la actual.

Los costos y los valores que el empleado hoy tiene a su cargo son considerablemente superiores a los que se manejaban antiguamente.

Es necesario que dentro de la Comisión se proceda a realizar una adecuación a la realidad de la remuneración del trabajador y un aumento que debería estar cerca del 50% de la que hoy percibe.

Hoy, para tener como referencia, un empleado de comercio percibe la suma de \$ 1500, una empleada doméstica como adentro \$ 1114 y una persona que se desempeña realizando tareas avícolas está en la suma de \$ 1301.

D) JORNADA DE TRABAJO

La jornada de trabajo es "la conjunción de tiempo de trabajo y tiempo liberado para la disponibilidad del trabajador".⁴

La jornada de trabajo debe ajustarse en principio y de acuerdo a lo previsto por la normativa de fondo (art. 14 y sig., Ley 22.248) a los usos y costumbres y a la naturaleza

⁴ IzQUIERDO, Roberto, op. cit., p. 223.

de la explotación, quedando a cargo del empleador la determinación de las horas de inicio y de la jornada de trabajo.

Debe observarse que el mismo artículo determina una pausa entre la terminación de una jornada y la siguiente de un mínimo de 10 horas y pausas durante la jornada. También hay que tener en cuenta que el decreto 563/81 prevé circunstancias por las cuales esta pausa puede reducirse y que es la presencia de necesidades impostergables de la producción o de mantenimiento (art. 16), o que deban realizarse por la naturaleza de la actividad o por tratarse de guardias rotativas entre el personal del establecimiento. Estas primeras regulaciones llevaron a que la jornada de trabajo de un empleado rural siempre fuera muy superior a la desarrollada por cualquier otro trabajador. La jornada de trabajo siempre estuvo alrededor de las 10 horas diarias, llegando hasta las 12 a medida que las jornadas se hacen más extensas por la luz solar.

La misma ley prevé un sistema de compensación para el caso de que no se cumpla con los descansos correspondientes, los que en la realidad no se cumplen. Se dice siempre que no se debe trabajar los domingos, pero luego el art. 16 lo acepta cuando hayan "necesidades impostergables de la producción o mantenimiento". Este sistema ha sido reducido y particularizado para esta zona por medio de la Resolución 16/2002, la cual en su artículo 1º dijo: "La jornada de trabajo para todo el personal comprendido en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (ley 22.248), en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y La Pampa, no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales, de lunes a sábado, siendo facultad del empleador la distribución de trabajo diarias y su diagramación en horarios, según la naturaleza de la explotación y los usos y costumbres locales."

Continúa el art. 2:

El tiempo que exceda de cuarenta y ocho horas semanales será considerado horas extraordinarias, las que deberán ser abonadas con un recargo del cincuenta por ciento (50%) calculado sobre el jornal/hora simple. El número de horas extraordinarias queda establecido en treinta (30) horas mensuales y doscientas (200) horas anuales, sin necesidad de autorización administrativa previa y sin perjuicio de la aplicación de las previsiones legales relativas a jornada y descanso.

Las tareas realizadas en días domingos y feriados nacionales y provinciales obligatorios se abonarán con un recargo del cien por ciento (100%) calculado sobre el jornal/hora simple, salvo que se trate de tareas impostergables, en los términos del artículo 8 del Decreto 563/81, reglamentario del Régimen Nacional del Trabajo Agrario.

Luego el artículo 3º dice: "Entre fin de una jornada y el inicio de la siguiente deberá mediar como mínimo doce (12) horas de descanso".

Esta resolución es muy poco conocida por los trabajadores en la provincia, y muchos empleadores prefieren no hacerla conocer.

Muchos trabajadores, por la costumbre y por su edad, desconocen esta disposición que reduce la jornada de trabajo.

Igualmente, en el aspecto práctico no se lleva a cabo y en caso de conflicto judicial, es muy difícil de probar, primeramente por la casi inexistencia de testigos (que pueden llegar a ser vecinos empleados, ya que los dueños muy difícilmente salgan de testigos) lo que se suma a lo estrictos que son los jueces para la prueba de las mismas, haciendo casi imposible que prospere cualquier demanda al respecto.

Esta es otra realidad que coloca a los trabajadores en una situación muy desventajosa. Igualmente significa un avance, aunque en la práctica va a llevar tiempo que el mismo sea conocido y ejercido.

E) VACACIONES

Es el período de descanso anual remunerado del que gozan los trabajadores.

El mismo tiene, hasta los 5 años de antigüedad, solo 10 días corridos.

Este período es menor que el de cualquier otro trabajador, aún menos que las empleadas domésticas, las que tienen 10 días también pero hábiles, por lo cual llegan a los 14 días que tienen el resto de los trabajadores.

Se desconoce cuál es la razón de la menor cantidad de días, pero ello es una realidad y marca lo que esta parte está diciendo con respecto a la desprotección que el trabajador rural tiene en todos sus derechos.

F) CONCLUSIÓN

Hasta acá, pretendimos dar un somero análisis de la normativa vigente respecto al derecho laboral, analizando solo las disposiciones que a criterio de esta parte hoy son cuestionables o que tienen incidencia directa con la totalidad del presente trabajo.

Lo aquí expuesto no ha intentado, ni mucho menos, ser un análisis de la totalidad del sistema laboral agrario, sino que, repetimos, se han analizado las normas que tienen vinculación directa con el trabajo y lo aquí planteado.

3. SITUACIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

A) PRODUCCIÓN

La provincia tiene una gran diversidad en sus condiciones productivas agrarias.

Las actividades agrícolas se desarrollan en la parte este-noreste de la provincia, la que compone la zona de la pampa sub húmeda, con condiciones casi similares a las del oeste de la provincia de Buenos Aires.

Esta zona tiene un potencial productivo (rendimientos unitarios en kilos por hectáreas de soja o maní) inferior en un 40 al 60% de los que se producen en la zona núcleo, en donde la unidad económica productiva es de 250 hectáreas y, por el auge de la soja, se ha dejado casi de practicar la ganadería para pasar a ser predominantemente agrícola.

Esta superficie solo representa un 7% de la superficie total de la provincia.

Las actividades agrícolas se proyectan en sentido norte sur hacia el centro este de la provincia, pero comienzan a predominar las actividades ganaderas en esquemas productivos mixtos.

La unidad productiva en esta zona llega hasta las 750 has.

En el resto de la provincia encontramos sistemas productivos ganaderos, que van desde esquemas de ciclo completo en límite con la franja anterior, hasta sistemas de cría muy extensivos ovinos y caprinos en el sector oeste y sur oeste de la provincia, en donde la unidad económica es de 5000 has.

Lo que se manifiesta a nivel nacional, acerca de la necesidad de políticas acordes a la diversidad de sistemas productivos agrícolas ganaderos, como puede verse, en nuestra provincia es totalmente necesario.

La actividad agraria en la provincia es la principal fuentes de ingresos para el Estado.

De acuerdo a nuevos informes, se puede decir que la provincia está entre las cuatro provincias que menos crecimiento en la actividad industrial ha tenido en el país en los últimos siete años.

Se están realizando gestiones a los fines de obtener beneficios diferenciales para ver de qué forma la provincia puede generar proyectos productivos que tengan que ver con la industrialización de las materias primas.

El hecho de que la provincia tenga sistemas productivos ganaderos muy extensivos conspira con la adopción de tecnologías y la capacitación de la mano de obra.

B) EL TRABAJO RURAL EN LA PAMPA

El trabajo rural, desde los años 90 a la actualidad, ha cambiado radicalmente, tanto en la provincia de La Pampa como en todo el país.

Antiguamente quien realizaba las actividades agropecuarias era el trabajador rural, y con un equipamiento muy básico.

Hoy con la tecnificación y los costos de las maquinarias existentes y la complejidad de manejo de las mismas, muchas de estas actividades ya no las realizan los trabajadores de un predio rural, sino que se han tercerizado en contratistas, quedando en manos del trabajador menos capacitado las tareas más rudimentarias.

1) *Situación en los años 90* — La década de los años 90 fue muy difícil para la provincia de La Pampa.

Si bien podemos decir con orgullo que en nuestra provincia no existen villas miserias y que de alguna manera la mayoría de los pampeanos tienen asistencia social, también debemos decir que ello creó una forma de vida, que se sigue manteniendo en la actualidad.

Durante esa época era muy común que cualquier persona de bajos recursos tuviese un plan social, algunos con obligación de prestar servicios en dependencias del Estado mientras que otros simplemente cobraban a fin de mes, quedándose en su casa.

La remuneración que percibía en ese momento una persona por estos planes era de \$ 150, cuando la remuneración de un peón rural era de \$ 285.

Estos planes se extendieron por toda la provincia y existían familias en las que había dos, tres y hasta cuatro planes, con lo cual un grupo familiar vivía modestamente, pero sin trabajar o haciéndolo en forma mínima, ya que la obligación de trabajo era por 4 horas.

Esto llevó a que se produjera una falta de trabajadores rurales, como así también de cualquier otra actividad de las que se llaman rudimentarias, como la construcción, etc.

Muchos de estos beneficiarios eran ex trabajadores agrarios, que por la difícil situación financiera del agro, no tenían trabajo y por ello eran pasibles de estos beneficios sociales.

Además muchas de esas personas fueron incorporadas recientemente al estado provincial y municipal, con una jornada reducida, pero percibiendo un sueldo proporcional a un empleado público.

2) *La situación hoy* — Todo esto produjo que se perdiera una generación completa de trabajadores rurales, atento a que los hijos de muchos de ellos jamás vieron a su padre trabajar y sí, en cambio, vivir de la asistencia del Estado.

Esto ha creado una forma de vida, de dependencia y reclamos constantes hacia el Estado, en la asistencia de viviendas, comida, subsidios, etc.

Por ello, sumado a la magra remuneración que hoy rige la actividad, en la provincia es muy difícil encontrar trabajadores rurales, y a medida que son requeridos para los campos del oeste, por la distancia y las condiciones laborales, todo se torna aún mas difícil.

A pesar de que los registros que tiene el RENATRE marcan que es constante la inscripción de trabajadores en la provincia, también debemos decir que ello debería ir en crecimiento, atento a que desde que las empresas agropecuarias inscriptos en la provincia son aproximadamente 8000 y solo se han entregado unas 6640 libretas.

3) *Conocimientos técnicos* — La actividad agropecuaria, al igual que la vida misma, ha cambiado en forma muy importante.

Hoy los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar las mismas no son las de hace 10 años atrás.

A pesar de ello, existe un gran porcentaje de trabajadores rurales que son analfabetos. Este es un contraste inmenso.

Lo que sucede en nuestra provincia es que los campos del oeste provincial, son grandes extensiones, de producción extensiva, con construcciones precarias, lo que lleva a que solo quieran estar trabajando personas mayores y sin formación alguna.

En esta zona es donde se da la mayor informalización del trabajo por las distancias.

Es importante remarcar que las mismas conocen que por sus propias limitantes solo pueden acceder a esos puestos de trabajo, y en muchos casos se les abona importes inferiores a los establecidos por ley y sin la registración correspondiente.

4) *Registración* — Al igual que en todas las actividades, el trabajo agrario no escapa a la realidad de una baja registración.

Además de ello, muchos de ellos se encuentran registrados deficientemente, ya que se les abona el mínimo establecido en la ley, pero luego se les abona un adicional, que lo establecen como por productividad, pero sin el pago de los aportes correspondientes, colocando en una situación desventajosa al momento de procederse a jubilarse.

En este sentido el Estado está haciendo un esfuerzo por combatir dicha situación, esto a partir de la creación del RENATRE y de la libreta de empleo.

En la provincia de La Pampa se han inscripto desde el año 2002 unos 10.381, de los cuales 8914 son trabajadores y 2503 empleadores.

Se debe tener en cuenta que en la provincia de La Pampa se encuentran inscriptos unos 8000 productores agrarios.

Esto lleva a una primera diferencia de unos 4500 productores que no tienen empleados, lo que en muchos casos puede ser, porque son explotaciones de carácter familiar, o los empleados no se encuentran registrados.

Este es un trabajo que está llevando adelante el Estado, pero es muy difícil de detectar, por la distancia y por las particularidades de la explotación, ya que muchos campos y sobre todo del oeste pampeano, son extensiones muy importantes de tierra, por lo que localizar a trabajadores sin registración es una tarea muy difícil.

Igualmente desde el Estado y el propio RENATRE se están llevando adelante campañas para la detección de estas infracciones.

5) *Remuneración* — La remuneración del trabajador rural está dentro de las dos más bajas de la actividad laboral.

Por debajo de la remuneración que percibe el trabajador rural, solo se encuentra la de una empleada doméstica de 8 horas diarias.

Y si hablamos de una empleada doméstica cama adentro, la misma cobra proporcionalmente más dinero que un peón único rural, ya que a aquélla no está permitido descontarle importe alguno en concepto de alimentos.

Este primer análisis se realiza porque una de las afirmaciones realizadas para justificar la reducida remuneración es que al trabajador se le da casa y también se le otorga comida, además de otros beneficios, como tener vacas y otros animales.

Esto no es justificativo alguno, porque otras actividades también tienen esos beneficios, como estoy refiriendo, y sin embargo las remuneraciones no son tan exiguas.

Debemos tener en cuenta que la responsabilidad que la persona hoy detenta es muy grande. El capital que el mismo tiene a su cuidado, en muchos casos es millonario.

La base para calcular la remuneración a abonársele a una persona está determinada por las tareas que la misma cumple, la importancia del cargo, la responsabilidad, el capital que tiene a cargo, por los beneficios adicionales, etc.

Es de remarcar que es necesario proceder a fijar una política agraria de conjunto, en donde las remuneraciones de los trabajadores no pueden quedar fuera. Las remuneraciones no deben quedar sujetas a lo que las partes quieran o eventualmente se les permita, o a que "los empleados son buenos" y siempre se les da algo más. Es necesaria una política salarial seria.

De acuerdo a los datos aportados en este trabajo y que tienen un sustento fáctico las entidades que tienen una participación dentro de la CNTA deben proceder a aumentar los mínimos en al menos un 50 al 60% de lo que hoy percibe un trabajador rural.

Es de remarcar que en la provincia de La Pampa, en referencia a los importes que se le abonan a los trabajadores, hay que proceder a realizar una diferencia entre aquellos en los cuales los campos tienen una actividad netamente agraria, de la que es netamente ganadera.

Los trabajadores del centro oeste de la provincia son los más marginados y las remuneraciones están en todos los casos en los mínimos legales o por debajo de ellos, a partir de contratar personas analfabetas o de muy escasa capacitación.

Por el contrario los otros empleados tienen sueldos que rondan entre \$ 1500 y 1800, aunque como se ha dicho, no se procede a declarar dichos ingresos, no haciéndose los aportes correspondientes, con el consiguiente perjuicio económico posterior para el trabajador y el Estado.

Es necesario que se proceda a aumentar la remuneración para que los trabajadores puedan estar por sobre los niveles mínimos de ingresos y sobrepasen la línea de la indigencia a la que están siendo arrastrados los mismos y su grupo familiar.

6) *Capacitación* — El nivel de capacitación del personal rural es muy bajo: "En general los productores encuestados coincidieron en señalar que los cambios tecnológicos de los últimos tiempos, no solo los específicos del sector, sino también el avance en materia de comunicaciones e informática, requieren actualmente personal más capacitado técnicamente que lo que se requería 10 o 15 años atrás.

Destacaron que hoy por hoy para desarrollar tareas rurales, especialmente las relacionadas con el cultivo de la tierra, es necesario contar con un nivel mínimo de instrucción formal de secundario completo"⁵.

⁵ UBEDA, Carina, *Estado Actual de la Gestión de Recursos Humanos en Empresas pertenecien-*

Es importante tener en cuenta que la búsqueda de la capacidad del establecimiento va a depender de la actividad que el mismo realice, quedando la actividad netamente ganadera en manos de personal menos calificado y la agricultura, de personal más capacitado.

Debemos tener en cuenta que muchos de ellos son analfabetos.

Los empleadores, al momento del ingreso no proceden a realizar capacitación alguna y solo la realizan sobre la base de las tareas necesarias. Además, como tampoco están debidamente regularizados, las ART, por las distancias y por los altísimos costos, un solo trabajador, tampoco proceden a realizar una capacitación sobre los posibles riesgos.

Aquí hay que diferenciar según el tipo de producción que se lleve adelante, a partir de mayor complejidad, como podría ser un campo con maquinaria agrícola, y un campo netamente ganadero u ovino. Esta capacitación es progresiva, y va desde tener hasta profesionales en los primeros, hasta no requerirse capacitación mínima de secundario y recurrir a personas analfabetas en los últimos.

Los empresarios agrícolas deben proceder a realizar un compromiso de capacitación y de información para con sus trabajadores y con la creación de lugares de formación, para que no pase lo que ocurrió con la falta de técnicos por el cierre de escuelas técnicas.

Como se ha dicho, han concurrido factores desde lo social y lo político, como para que no existan trabajadores rurales en la provincia, por lo cual es necesario que se proceda a ver esta situación y a tomar medidas para que no ocurra algo que inevitablemente va a ocurrir y que es la falta de empleados rurales.

7) *Vivienda* — Las viviendas, al igual que todo lo que hasta aquí se ha manifestado, podemos decir, sin lugar a dudas, que existen en las más diferentes condiciones.

La ley establece, pero podemos decir que los puestos se han ido transformando a lo largo del tiempo, en muchos casos en casa de material con luz eléctrica, televisión y otras comodidades, que sirven de vivienda para el personal que desea vivir en el campo con su familia.

En la zona de La Pampa, llamada del caldenar o de cría extensiva extractiva donde se cría ganado vacuno, se mantiene el uso del sistema de puestos, ya que los campos son de grandes extensiones, se encuentran alejados de los centros poblados, y los propietarios que obviamente no viven en los establecimientos los visitan esporádicamente y muchos de ellos pertenecen a dueños que los han adquirido en los últimos años de otras provincias.

En esta zona las viviendas son muy precarias, y generalmente no tienen luz, gas, ni ninguno de los servicios mínimos establecidos por la ley para caracterizar a la misma como vivienda digna.

Además, por las distancias y la soledad, muchos de estas personas tienen problemas de alcoholismo.

tes al sector agropecuario ubicadas en el noreste de la provincia de La Pampa. Determinación de niveles de rotación. Evaluación de motivación y clima organizacional. Tesis final de Maestría. Marzo 2007, p. 127.

Situación que no se refleja en idéntica forma en la zona centro norte, en donde las residencias son de una mejor calidad.

Igualmente, es urgente que se proceda a hacer control sobre las viviendas a los fines de exigir el cumplimiento de la normativa y otorgarle un lugar digno donde pasen sus días de trabajo.

4. CONCLUSIÓN

Nuestra provincia de La Pampa hoy está dependiendo en un altísimo porcentaje de la actividad agrícola ganadera.

Es por ello que es necesario proceder a realizar políticas activas a los fines de incrementar la remuneración de los trabajadores a niveles razonables y dignos, que les permita vivir dignamente.

Es indispensable también proceder a capacitar a los mismos, ofreciéndoles cursos y la posibilidad de terminar la escolaridad, erradicando de esta manera a los trabajadores analfabetos.

Además deben incrementarse las políticas tendientes al control sobre el trabajo sin registración y que la vivienda en la que habitan sea digna.

La realización conjunta de todas estas actividades va a dar como consecuencia la dignificación del trabajador rural, para que siga habiendo nuevos trabajadores agrarios.

El mantener estas políticas actuales llevará indefectiblemente a que en muy pocos años sea imposible encontrar un trabajador agrario para continuar produciendo y haciendo grande a este país.

BIBLIOGRAFÍA

- IZQUIERDO, Roberto, Estatutos y reglamentaciones especiales. Régimen Nacional del Trabajo Agrario, en ACKERMAN, Mario E. (Director) - Tosca, Diego M. (Coord.), Tratado de derecho del trabajo - Ed. Rubinzal Culzoni, 2007.
- BERNASCONT, Hernan, *La LCT y el Estatuto del Peón de Campo*, en LT XXVII-1101.
- BREBBIA, Fernando P., *Contratos Agrarios*, Astrea, Buenos Aires, 1979.- Régimen Nacional del Trabajo Agrario, en LL 1981-C-1031.
- FERNANDEZ MADRID, Juan C., *Tratado Práctico de derecho del Trabajo*. La Ley, Buenos Aires, 1989, T. II.
- UBEDA, Carina, *Estado Actual de la Gestión de Recursos Humanos en Empresas pertenecientes al sector agropecuario ubicadas en el noreste de la provincia de La Pampa. Determinación de niveles de rotación. Evaluación de motivación y clima organizacional*. Tesis final de Maestría. Marzo 2007.
- VAZQUEZ VIALARD, Antonio. *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Astrea, Buenos Aires. 1978.

TEMA VIII

DERECHO PENAL AGRARIO

HURTO CAMPESTRE Y ABIGEATO

ADRIANA ANGÉLICA HERNÁNDEZ¹

Siempre lo rural estuvo signado por el medio ambiente donde se desarrolla el hecho jurídico: la lejanía de los centros poblados, el despoblado es lo que distingue un escenario de otro más allá del actor y lo que califica la figura. Así, si está alejada de los centros urbanos, o de población estable, es rural la figura en estudio.

Estos últimos años se ha avanzado mucho sobre las figuras que protegen el hecho rural, los elementos dejados en el campo, las maquinarias y el ganado. También en la prevención del delito, específicamente la creación de las patrullas rurales, de efectivos policiales especialmente dedicados a evitar el ilícito ya sea patrullando o esclareciendo (es una forma de combatir la apropiación indebida o la intromisión en territorio ajeno para apoderarse de lo que no es propio) ha hecho que disminuya por lo menos en provincia de Buenos Aires la estadística de delitos cometidos en el campo o en zonas alejadas de los centros urbanos.

En el IV Encuentro resalté lo desprotegido que aparecía el hecho rural y la acción cotidiana del hombre de campo en el Código Penal. Estos últimos años se ha avanzado

¹ Profesora Titular Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, cátedra II de la asignatura derecho de la Navegación. Jurado para concurso profesores adjuntos para la Cátedra Derecho Agrario en la Facultad de Agronomía del centro de la Provincia de Buenos Aires y Defensora Oficial a cargo de la Defensoría Oficial n° 2 de Azul, Departamento Judicial de Azul, Provincia de Buenos Aires.

mucho sobre el tema plasmando el legislador los cambios sociales, fundamentalmente, contemplando que el delito también había llegado al campo, cada vez más con mayores variables de modalidades. De allí que no sólo estábamos en presencia de hurtos signados por el escenario rural donde acontecían sino también de hechos con armas de fuego, en medios de transporte específicos ya aptos para cargar los animales sustraídos y con formas más perfeccionadas de destruir los obstáculos que protegen los establecimientos, de allí la necesidad urgente de plasmar en el código penal estas nuevas formas delictivas.

Y esto es lo que sucedió en el año 2004, fundamentalmente a través de la ley 25.890, incorporando aspectos muy interesantes en las figuras penales que pasaré a analizar brevemente en el presente trabajo.

Dice el artículo 163 inciso 1: "Se aplicará prisión de uno a seis años... 1) Cuando el hurto fuere de productos separados del suelo o de máquinas, instrumentos de trabajo o de productos agroquímicos, fertilizantes u otros insumos similares, dejados en el campo, o de alambres u otros elementos de los cercos...". Contempla las cosas que están en el campo agravando la figura simple por el lugar en que se hallan y la labor a la que están destinadas.

Los productos separados del suelo abarcan a los frutos (arts. 2329 y 2424 Cód. Civil). Son tantos los vegetales como los minerales (Gómez, Soler). Pero la separación tiene que haberla realizado el propietario o sus dependientes, o un tercero, pero no el ladrón ni su cómplice. Dejados en el campo quiere decir cosechados o juntados y dejados en la situación mencionada.

Las máquinas o instrumentos de trabajo son los elementos que sirven directamente a la tarea del campo (producción, separación, recolección o cosecha, sembradoras, trilladoras, palas). Buompadre² dice que entre las máquinas no debe considerarse a los vehículos de transporte personal... la razón de toda la agravante es la desprotección natural de las cosas por ausencia de vigilancia, pero en cada caso será necesario determinar si el hecho de que hubieran sido dejadas sin vigilancia surgió naturalmente de las características del lugar o si pudo evitarse, y un descuido o una negligencia de quien usaba las cosas determinó el hecho de estar expuestas a una mayor facilidad de la acción furtiva; en este caso lo que se concreta es un hurto simple.

Si lo sustraído es parte de la máquina (cosechadora), se ha entendido que esa parte (por ejemplo la batería) en nada cambia la situación jurídica, por cuanto ese elemento forma parte de todo un conjunto, y como tal está protegido por la disposición. Un camión no es una máquina destinada directamente al trabajo, y tampoco lo es aquella de utilidad específica laboral, pero no estaba afectada a las tareas³.

Por su parte, D'Alessio en su Código Penal Comentado, opina que: "El elemento

² BUOMPADRE, Jorge E., *Delitos contra la propiedad. Doctrina y jurisprudencia*, Ed. Mave Mario A. Viera, Corrientes, 1998.

³ BREGLIA ARIAS, Omar - GAUNA, Omar, *Código Penal Comentado*, tomo 11, ps. 98 a 99, ed. 2007, Ed. Astrea.

común de estos cuatro tipos penales es que todos los objetos deben estar situados en el campo. Fontán Balestra lo define como todo lugar ubicado fuera de radios poblados, por lo cual el titular de la tenencia de los objetos no puede ejercer una vigilancia continua, directa o inmediata, o una particular defensa de ellos, situación que más que una referencia geográfica, configura el verdadero motivo de la agravante. Por ello se ha excluido a los galpones, casas habitaciones y otras dependencias (patios, graneros, tambos), por más que se encuentren en zonas rurales. Tal interpretación nunca dejó de ser motivo de debate: ¿a qué distancia se estaba "fuera de los radios poblados"? Por ejemplo, la jurisprudencia había dicho que "dado que los porcinos se hallaban en un lugar cerrado... a unos 200 metros del lugar habitado más próximo, la sustracción... resulta ser hurto simple y no hurto de ganado" (CCrim. n° 1 Santa Rosa, 1991/05/20, JA, 1994-II)" ⁴.

También los jueces de Azul se han expedido sobre este tema diciendo:

Que no concurre la agravante del. art. 167 inc. 1 por que no se dan los requisitos exigidos para determinar la noción de "despoblado"... que comparto parcialmente la posición de la defensa... a criterio de la suscripta le asiste razón a la Sra. Defensora Oficial toda vez que, como también lo ha resuelto la Excm. Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal, para que se configure la noción de "despoblado", a la circunstancia de que el hecho suceda en un paraje situado fuera del radio poblado, debe adunarse que la víctima se encuentre en el mismo, ya que la agravante se fundamenta en la mayor indefensión que representa para la víctima las circunstancias del lugar que tornan imposible el rápido y eficaz auxilio... Para la aplicación de la agravante prevista en el artículo 167 inc. 1 se requiere sin excepción la presencia de la víctima en el sitio despoblado; al no encontrarse allí el denunciante, entiendo que no estuvo expuesto a una situación de riesgo que agregara un plus a su estado de indefensión, por lo que corresponde hacer lugar al cambio de calificación legal petitionado al respecto.

En tal sentido el Tribunal de Alzada, ratificando su postura al respecto en causa 21.751 caratulada "Farra José Ismael/Robo de Ganado Mayor - Azul", expresó:

La conversión del hurto calificado en robo, implica, nada más y nada menos, que sostener la presencia de un robo en despoblado, previsto por el art. 167 inc. 1 del código Penal, pero a ello se opone de manera absoluta la necesidad para la aplicación de esta última figura, de que la acción delictiva recaiga sobre la persona de la víctima; en otras palabras, se requiere, sin excepción, la presencia física de la víctima en el sitio despoblado, pues ello es lo que justifica y da sentido y coherencia a la agravante (doctrina adoptada y sostenida reiteradamente por

⁴ D'ALESSIO, Andrés], *Código Penal Comentado y Anotado*. La Ley. Buenos Aires, 2004.

mayoría de este Tribunal a partir de causa n 12.469 entre otras)... (Conf. Resolución fecha 8 de mayo de 2008 del Juzgado de Garantías n° 2 de Azul, Jueza Dora Fernández Seixo de Goitía, en causa n° 1190/08 caratulada "Alegre, Juan Carlos y otros - Abigeato en tentativa y Robo calificado en Despoblado y en banda, Rauch").

Al hurto de productos separados del suelo dejados en el campo, se lo ha designado hurto campestre, sin perjuicio de que todo el inciso primero del artículo 163 habla de hurtos campestres y de abigeato. A su vez, los productos tienen que hallarse separados del suelo en el momento del apoderamiento, esto es, quitados de su natural adherencia (estibados, embalados o sueltos), por una acción humana que no haya sido propia del agente y dejados en el campo, en una situación en la que el tenedor no puede ejercer una vigilancia inmediata sobre él.

Hurto de maquinarias, instrumentos de trabajo o productos agroquímicos: el objeto del hurto puede tratarse tanto de máquinas, completas o en parte que multiplican mecánicamente o facilitan el despliegue de la fuerza humana (tractores, aradores, etc.) como de cualquier otro instrumento que no cumpla mecánicamente esa función (guadañas, lonas, etc.), siempre y cuando tuvieran por destino el trabajo, es decir, la producción separación, recolección, extracción, etc., de los frutos o productos. La ley de agroquímicos de la Provincia de Buenos Aires sujeta a sus disposiciones a los "insecticidas, acaricidas, nematodocidas, fungicidas, bactericidas, antibióticos, mamalocidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes y/ o desecantes, fitoreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica no contemplados explícitamente en esta clasificación, pero que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal"; es razonable que la enunciación no sea taxativa porque surgen especialidades nuevas en forma más o menos constante.

Al igual que en otros tipos penales, la maquinaria, los instrumentos o los productos agroquímicos tienen que haber sido dejados en el campo, sin importar las razones. "Cabe remarcar que la razón de toda la agravante es la natural falta de vigilancia inmediata" opinan Breglia Arias y Gauna, quienes citan lo resuelto por la Cámara Criminal de Gualeguaychú el 9/4/81: "la protección, y la figura calificada, cesa cuando los productos, las máquinas o los instrumentos hayan sido colocados en galpones o dependencias que tienen vigilancia o que estén cerca de lugares vigilados. Es la total desprotección del campo lo que se intenta subsanar" (JA, 1981, 1981-IV-82).

Hurto de elementos de los cercos — Esta agravante no obedece a la situación del cerco sino a la función que cumple como custodia del ganado, los cultivos, etc., aunque sea simbólica. La agravación de los hurtos campestres, en general, se motiva en la desprotección de los objetos, pero la de este hurto obedece a que los cercos protegen tales objetos, es decir que se procede "suponiendo, primero que la cosa no estaba protegida y afirmando, después, que existe violación de defensas, pero para Creus, la ausencia de

defensas a la que se refiere esta agravante es la que deriva de la falta de vigilancia directa del tenedor, mientras que la función de los cercos, además de impedir, por ejemplo, que el ganado salga del predio, es obstaculizar cualquier apoderamiento.

La ley incluye a todo tipo de cerco, resultando ejemplificativa la mención al alambre. Creus⁵ entiende que se hallan excluidos aquellos cercos que no son rurales, pese a que la ley no los trate como "dejados en el campo", en la inteligencia de que los cercos no pueden ser dejados, sino que son plantados o contruidos. El desapoderamiento debe haber dejado al cerco sin posibilidades de cumplir su función (impedir el paso de animales o el tránsito de vehículos o maquinarias). Breglia Arias y Gauna, en su Código penal comentado, dicen que es el paso de los animales el punto de referencia para establecer si el cerco está destruido parcialmente; si se ha hecho fuerza sobre éste, pero no se lo destruyó, por lo menos parcialmente, el hurto es simple... El desapoderamiento debe haber dejado al cerco sin cumplir su función de impedir el paso de los animales o el tránsito de vehículo o maquinarias. En ese sentido, se señala que el cerco está privilegiado por su función de custodia, aunque sea simbólica.

La 25.890, del año 2004, modificó 11 artículos del Código Penal, entre los que se destacan los números 77, 163, 206, 248 bis, 277 bis, 277 ter, 293 bis y un capítulo dedicado al abigeato como figura autónoma dentro de los delitos contra la propiedad implica un avance significativo en cuánto al tratamiento del tema.

Así, el art. 167 ter., define la figura básica: "consiste en desapoderar ilegítimamente menos de 5 cabezas de ganado, total o parcialmente ajeno pero con un objeto del delito únicamente consistente en ganado mayor o menor que se encontrare en establecimientos rurales o durante su transporte... Se agrega un nuevo elemento al tipo penal que antes no existía e integra la nueva configuración perfecta del delito, por lo que debe ser conocida por el autor, para imputarle y reprocharle la ilicitud de su comportamiento: siempre que se hallare en establecimientos rurales o en viaje"(o sea que siendo trasladado de un lugar a otro y en cualquier tramo de ese viaje, incluyéndose punto de partida o destino) opina Jorge Luis Villalba en su libro Abigeato, las nuevas figuras de la Ley 25.890⁶. Las otras hipótesis de ganado mayor no las comprende la figura.

El tipo define claramente los elementos: apoderarse de "...una o más cabezas de ganado mayor o menor total o parcialmente ajeno que se encontrare en establecimientos rurales o en ocasión de su transporte desde el momento de su carga hasta el de su destino o entrega, incluyendo las escalas que se realicen durante el trayecto..."; queda así solucionada la discusión de si comprende a quien se apodera de una cabeza de ganado mayor o menor que se encontraría comprendido por la figura. También el sitio donde deben estar los animales: establecimientos rurales (aquellos que están en caminos no son comprendidos por la figura) o durante su transporte, entendiéndose por tal desde la carga hasta "el de su destino o entrega", que no es lo mismo que la descarga. Esta puede

⁵ CREUS, Carlos. *Derecho Penal, Parte Especial*, 6ª edición. Ed. Astrea. Bs. As.

⁶ VILLALBA, Jorge Luis. Ed. Advocatus, Córdoba, 2004.

o no significar la entrega al destinatario acto efectivo que requiere la ley extendiendo así la protección legal hasta ese momento. Fuera de él no lo comprende la figura prevista en el primer párrafo del artículo 167 ter. Tampoco si los animales son cinco o más ya que el segundo párrafo prevé este supuesto estableciendo una pena de tres a ocho años de prisión si aumenta el número de cabezas de ganado mayor o menor, a cinco o más cabezas y se utilizare un medio motorizado para su transporte. Deben en este caso darse los dos requisitos para que se aplique esta escala. El medio debe ser motorizado, por lo cual, el remolque o la tracción, o cualquier otra forma de transporte sin motor estarían fuera de este supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 167 ter del Código Penal.

"Como la circunstancia agravante remite a la figura básica, si los animales no son sacados de un establecimiento rural o en el transcurso de un viaje durante el cual son transportados (incluyendo punto de partida, de arribo y paradas intermedias), la conducta se desplaza al hurto simple del art. 162", considera Jorge Luis Villalba en su obra sobre el tema, ya citada.

Otra modificación importante la configura el art. 167 quater incorporado por la ley 25.890, inciso 3, que plasma un incremento de penas que hacen no excarcelable el delito "cuando en el abigeato concurriere alguna de las siguientes circunstancias: ... 1) el apoderamiento se realizare en las condiciones previstas en el art. 164..."; los puntos 2) y 3) se refieren a los documentos plasmando fraudes y falsificaciones en las marcas y señales que identifican a los animales; el 4) contempla el supuesto de "una persona que se dedique a la crianza, cuidado, faena, elaboración, comercialización o transporte de ganado o de productos o subproductos de origen animal". Según Breglia Arias, de aquel que se encuentre especialmente capacitado por su dedicación al tema, y el inciso 5 por ser un funcionario quien viola los deberes de su cargo o abusa de sus funciones. Por lo cual se requiere que esté en ejercicio de las mismas. El 6°.: "Si participaren en el hecho tres o más personas", comentando los autores citados "que tres o más personas no tienen los requisitos de la banda. Se trata de una cantidad de partícipes ejecutivos; no el instigador, el encubridor, o el auxiliador *sub sequens*"⁷.

Con estos dos artículos se completa una reforma vasta que intenta dar solución a modalidades delictivas que preocupaban sensiblemente al hombre de campo, castigado por los continuos cambios climáticos y sociales de los últimos tiempos.

En todos los casos la responsabilidad final la tiene el Juez, quien debe aplicar estas normativas en base a la probatoria existente en la causa. En la primer etapa de la investigación será el Fiscal de instrucción quién recogerá las pruebas con colaboración de la policía.

Los jueces de garantías son los encargados de resguardar las formalidades que los procedimientos deben respetar. Muchas veces en el afán de esclarecer el delito y descubrir a los autores las autoridades policiales, primeros actores en el hallazgo y esclarecimiento

⁷ BREGLIA ARIAS, Omar - GAUNA, Omar, op. cit., p. 194, 195.

del hecho, no respetan los requisitos mínimos que el Código de Procedimientos en materia penal de la provincia establece. Y ahí es cuando el Juez debe expedirse y decir si se respetaron o no las garantías que el código de forma y nuestra carta magna establecen. Esto fue la que pasó en la causa n° 22.083 y su acumulada caratulada "González, José Luis s/ abigeato agravado - Rauch" donde la jueza dijo:

Que corresponde en primer lugar analizar la validez del acto que da inicio a la presente investigación penal preparatoria y obrante a fs. 1/2 vta., diligencia en la cual los funcionarios policiales actuantes ingresan a los domicilios sitios en Sección quintas de la localidad de Rauch Prov. Bs. As. ubicada en la denominada "Villa González" llamado "Largo González" y de la vivienda de Miriam Beatriz González sin la respectiva orden de allanamiento, librada por Juez competente, ni acreditando anuencia de los moradores de las viviendas referidas, a los fines de proceder al recogimiento de carne de un vacuno, supuestamente sustraído, y a la aprehensión de los presuntos autores del hecho. La suscripta considera que la medida ejecutada por la autoridad policial, al importar una invasión a la intimidad, es decir, entrar por la fuerza a morada ajena, debe realizarse previa orden del juez competente, la que debe estar debidamente fundada y a requerimiento fiscal (conf. 219, 220 del CPP y art. 18 de CN y 17 y 24 de la C. Provincial), o encontrarse enmarcado dentro de las situaciones excepcionales de actuación policial previstas en el art. 222 del CPP, disposición, esta última, que además debe interpretarse restrictivamente, en cuanto delimita en alcance de una garantía constitucional (en el caso la inviolabilidad del domicilio prevista en el art. 18 de la CN). En definitiva, no habiéndose invocado ni configurado ninguno de los supuestos de autorización, que la ley ritual otorga excepcionalmente, a los funcionarios policiales, ni habiéndose cumplido con las facultades establecidas por el Agente fiscal en el art. 59 del CPP último párrafo del CPP, corresponde declarar la nulidad total del acta obrante a fs. 1/2 vta. y de todos los actos que en su consecuencia se realizaron, a saber: el recogimiento de los elementos hallados y la aprehensión de las personas que se encontraban en el lugar... por configurarse un exceso del órgano interviniente y por contravenir en forma expresa y directa una garantía constitucional... Fdo. Dra. Dora Fernández Seixo. Juez de Garantías n° 2 dpto. Judicial Azul.

Existe por lo tanto un completo conjunto de normas en nuestro código penal que intentan dar solución a un tema tan complejo como es la delincuencia rural y que nunca puede ser resuelto parcial y aisladamente, mirando un solo aspecto del problema. Así, el campo no escapa a la realidad de nuestro país de la última década donde el delito aumento y por ello también ocurrió en el campo. Se requiere un estudio pormenorizado no sólo legislativo, sino social y político del problema, que no nace en el campo, sino que llega a él. Es, así, un fenómeno externo y extraño que aqueja y preocupa al trabajador

rural; y suma una incertidumbre más a las siempre presentes desavenencias climáticas que aquejan su cosecha, y políticas que ponen en riesgo la rentabilidad de su producción y a veces hasta su subsistencia misma.

Por ello, en este trabajo celebramos los adelantos sobre el tema y los enormes esfuerzos que hacen los jueces para aplicar estas reformas, muchas veces con escaso personal y gran cúmulo de tareas que solucionar simultáneamente, pero decimos que todo es insuficiente si no forma parte de una planificación integral de la producción agropecuaria, que es también la vida del hombre mismo en el medio que eligió para vivir. La ley se aplica cuando el hecho ya ocurrió, lo ideal sería evitarlo, prevenirlo, buscar soluciones productivas para que nadie tenga que salir a apropiarse de lo ajeno, dentro o fuera de la ciudad, sino que en ella encuentre un medio digno de trabajo que le permita vivir y ser feliz.

LA EFICACIA DE LA PRUEBA DE ADN EN LA RESOLUCIÓN DE CASOS DE ABIGEATO

RITA GRACIELA PERNIZZA¹

1. INTRODUCCIÓN

La ganadería constituyó por mucho tiempo la principal fuente de riqueza en la República Argentina, ella le infundió su fisonomía social, por ella nos conocían en Europa y es también por ella que nos acechan innumerables problemas. Así, tan antiguo como la propia producción ganadera, en pleno siglo XXI el abigeato sigue siendo en la Argentina uno de los flagelos que más ha golpeado al sector ganadero del país, conocido en la jerga del campo como "cuatrерismo". Este accionar delictivo se ve favorecido especialmente porque las grandes extensiones rurales en países como el nuestro, impiden, a la hora de la prevención, un control adecuado en el cuidado de la propiedad de las reses, amén de la deficiente infraestructura de las policías rurales del país y de la novicia legislación que ordena una mayor acción represiva en la materia (Ley 25.890)².

Sabido es que el régimen de propiedad de ganado es determinado por su legislación de excepción, pero también somos conocedores de que ante el evento del robo, la

¹ Profesora Adjunta de la Cátedra "B" de Derecho Agrario, Minería y Ambiental de la Fac. de Derecho y Cas. Sociales de la UNNE.

² Sancionada el 21/04/04. Promulgada: 20/05/04.

posesión de los muebles es el único título, porque es muchas veces imposible demostrar la identidad y seguirlos en su circulación en el comercio o en la vida ordinaria. No se hace distinción de la acción posesoria que nace de la posesión y la proveniente de la propiedad, porque la posesión se confunde con ésta cuando los medios que nos da la ley —marca o señal— son intencionalmente alterados o eliminados del semoviente.

La finalidad de este análisis radica en resaltar la importancia de la implementación en el proceso penal de pruebas efectivas, a través de la inserción de programas de identificaciones genéticas en bovinos y equinos que permita investigar la procedencia del ganado ante eventuales casos de abigeato (robo de ganado) a través del estudio genético de muestras biológicas.

2. GENERALIDADES

El abigeato (del latín *abigeatus*, proviene de *ab agerey*: se traduce como "llevar animales delante de sí o arrearlos")³ es un delito atinente al desapoderamiento de ganado. La calificación de pena en el delito de abigeato, que en principio funcionó en atención de la naturaleza de la cosa sobre la que recae el apoderamiento, y más tarde también en relación con el interés emergente del lugar en que el propio apoderamiento debe de realizarse, ha sido, en todos los tiempos, calificado como grave, yendo desde la muerte del sujeto activo del delito hasta la aplicación de la sanción máxima privativa de libertad que pudiese imponérsele. El pueblo hebreo, dedicado a la agricultura y al pastoreo, ya prescribe como delito el abigeato (Éxodo, XXII, 1a. 4a.). En España, según la Partida 7, Tt. 14, Ley 19, si el ladrón de ganado, al cual se llamaba *abigeiere* consuetudinario, se apoderaba de una grey⁴ se le aplicaba como sanción la pena de muerte.

La tradicional modalidad del robo de los animales directamente del campo requiere de un previo trabajo de inteligencia por parte de los cuatreros y no debe descartarse *a priori* la eventual complicidad del personal relacionado con el campo o de algún vecino que pasa los datos. Por lo general, los animales son arreados de noche hasta un embarcadero cercano, son cargados en un camión y trasladados a otro campo o directamente a un frigorífico. Si los llevan a un campo, los dejan allí un tiempo para luego reducir las marcas y finalmente ingresarlos al circuito comercial.

Otra modalidad utilizada para cometer el ilícito es la conocida como "carneada"; por lo general la forma utilizada es la siguiente: dos o tres personas que realizarán la tarea son trasladadas al lugar en un rodado (mayor o menor). Una vez allí los dejan y el vehículo se aleja. De ser sorprendidos utilizan la excusa de que van a visitar a alguien, a pescar o a cazar, portando en estos últimos casos algunos elementos propios de la caza y de la pesca. Lo más frecuente es que el animal sea ultimado mediante un certero tiro

³ Ver en MAGGIORE, Giuseppe, *Derecho Penal*, Temis, Bogotá, T. V, p. 66 y ss.

⁴ Viene del latín *grey*, que significa rebaño.

en la cabeza y luego despostado. En algunas ocasiones, lo único que queda en el campo son las vísceras y el cuero, y en otras se llevan solamente los cortes de más valor (los cuartos traseros), dejando el resto de la res en el campo. Una vez concluida la faena, el vehículo pasa a buscarlos o se vuelven en su bicicleta o ciclomotor.

Es mínima la proporción de esta carne que es consumida por los autores del ilícito (robo famélico); la mayor parte entra al circuito comercial. En otras ocasiones, la carne ingresa al comercio, a través de carniceros cómplices que la venden directamente en sus locales o, aprovechándose de la buena fe de sus clientes, entregan a domicilio evitando de ese modo tener la carne en la carnicería, burlando los controles policiales o bromatológicos. Otra modalidad utilizada es la de venderla directamente a un restaurante. Por otra parte, el robo a camiones jaulas que transportan hacienda requiere contar tanto con una adecuada infraestructura como así también con contactos (cómplices) en los lugares donde se realizará la reducción de los animales. Estos animales pueden entrar al establecimiento faenador ya sea con la documentación original que iba en el camión, con guías falsificadas y/o adulteradas, e incluso con guías que han sido robadas en alguna Delegación Municipal, con lo que pueden ser burlados todos los controles, y más si el hecho no ha sido publicado o difundido con la rapidez necesaria. Lo expuesto nos recrea las modalidades delictivas que operan día a día en el desapoderamiento de vacunos y la facilidad con la que el o los autores del hecho pueden eliminar las probanzas necesarias para resolver el caso.

3. LA PRUEBA EN EL PROCESO PENAL

No existen, en materia penal, las denominadas causas de puro derecho con el alcance que a esta modalidad se asigna en el proceso civil, por cuanto no estándoles permitida a las partes la disposición del objeto procesal ni siendo por lo tanto vinculante para el órgano judicial la admisión de los hechos formulada por el imputado, resulta imprescindible el cumplimiento de una actividad destinada a comprobar la realidad de esos hechos y de las circunstancias que los rodearon. En esa actividad precisamente consiste la prueba⁵. Es decir que la prueba penal resulta de un conjunto de actos procesales que se llevan a cabo con la ayuda de los medios previstos o autorizados implícitamente por la ley, y que conduzcan al juzgador al convencimiento acerca de la verdad o falsedad de los hechos sobre los cuales cae la imputación. Es por ello que durante el juicio penal, la actividad probatoria no es de investigación, sino de verificación o comprobación de la acusación formulada por el Ministerio Público y de la tesis que sostiene la defensa.

Cafferata Nores concibe esta actividad como el esfuerzo de todos los sujetos procesales tendiente a la producción, recepción y valoración de los elementos de prueba, por el mismo interés público que entra en juego en materia criminal. Se tiene como objeto

⁵ Cfr. ODERIGO, Mario A., *Derecho Procesal Penal*, T. II, Bs. As. 1952, pág. 133.

de la prueba aquello que hay que determinar en el proceso, es decir, lo que el juez debe conocer para decidir sobre el problema que se examina. El objeto de prueba en sentido concreto resulta *el thema probandum*, que se refiere a la categoría de realidades que sean susceptibles de ser establecidas en un proceso determinado.

Por otra parte, se consideran fuente de prueba los hechos que percibe por sí mismo el juez, y que le sirven para la deducción del hecho que va a probar, ya sea que constituyan o no la representación del segundo.

Como órgano de prueba se considera a la persona física que proporciona conocimientos al proceso sobre un objeto de prueba, calificándose la idoneidad del comunicador, que debe reunir las demás formalidades legales, como en el caso de los peritos, intérpretes, testigos comunes, agentes de policía, funcionarios de laboratorios forenses, que investigan los hechos que han dejado indicios. Los órganos de prueba regularmente son los terceros no intervinientes en el proceso, estas personas intermediarias entre el objeto de prueba y el juez; realizan una función especial, ya que por su actividad, éste es llevado a conocimiento del juez y de los otros sujetos del proceso.

Los medios de prueba que enumeran en general los Códigos procesales del país son: documentos, confesiones, testimonios, peritación, peritaciones especiales, reconocimiento y careos, inspecciones judiciales, informes; de los cuales solo nos detendremos en la prueba pericial, toda vez que la línea directriz del trabajo nos orienta al análisis de la especial peritación de ADN⁶ en bovinos y equinos.

En la prueba de peritos, las personas o cosas que van a ser objeto del examen pericial son la fuente, mientras que el perito y su dictamen son medios de prueba.

4. LA EFICACIA DE LA PRUEBA PERICIAL DE ADN ANIMAL EN EL ABIGEATO

Si bien las pruebas de ADN son herramientas generalmente usadas en casos como homicidios y violaciones, en varios países se está llevando a cabo la experiencia en el robo de ganado. A la hora de resolver casos de abigeato, los investigadores pueden sacar rápidamente la procedencia del animal con muestras de ADN del ganado, facilitando herramientas a la Justicia a fin de dilucidar este tipo de delitos. Así, ante el robo de hacienda, los fiscales podrán recurrir a la información genética para cotejarla con las muestras tomadas en comercios sospechados de vender mercadería robada.

El mecanismo es el siguiente: los científicos, con el uso de técnicas de biología molecular (conocida como marcadores genéticos), tipifican el ADN de un pelo, el cuero o los huesos de los animales que quedaron en el campo después de concretado el delito.

Estas muestras, se recogen por lo general de los restos en el lugar de faena clandestina.

⁶ ADN: Acido desoxirribonucleico. Es el material genético de los organismos compuesto por cadenas de nucleótidos complementarios en forma de doble hélice.

Luego, estas "referencias", se comparan con las muestras secuestradas en carnicerías o frigoríficos y en los operativos dispuestos por la Justicia, si existe coincidencia, los investigadores tendrán un 99,9% de certeza de que el comercio investigado (carnicería, frigorífico o empresa de chacinados) tiene vinculación con los ladrones.

En la actualidad, los investigadores, para probar la procedencia de la carne —entre otras— se basan en la clasificación del animal, si estaba en media res o cuartos, si era macho o hembra y por el peso si era vaca, vaquillona, ternera hembra o novillo, novilito o toro. También por el color del pelo o la raza del vacuno (Aberdeen Angus, Holando, etc.), otra prueba podría ser el color de la lengua que delata el color de pelaje. Pero si el animal estaba trozado y listo para la venta se hace difícil —si no imposible— comprobar el delito. Con la prueba de ADN, se trata de chequear las pruebas almacenadas en un banco genético con las que se extraigan de animales y cueros, en caso de que hayan sido faenados; o con la que se extraiga de cortes de carnes de comercios sospechados. En el último supuesto, el Banco Genético extraerá un trozo de carne (lomo, bola de lomo, etc.) o de cuero o hueso y se le realizará el ADN para compararlo con el resto de la tropa de vacunos que quedó en el campo. El sistema es infalible.

Cabe destacar que en países de Europa existe otro método de identificación que es el morro del animal (hocico). Los técnicos le sacan una foto al hocico del vacuno y luego se la puede comparar. Los hocicos de los vacunos son como las huellas digitales de los humanos: no existen dos iguales.

5. BREVES NOCIONES SOBRE GENÉTICA ANIMAL

La genética es la ciencia que estudia la variación y la transmisión de rasgos o características de una generación a la otra. En esta definición, la palabra variación se refiere a variación genética; esto significa: el rango de posibles valores para un rasgo cuando es influenciado por la herencia.

El ADN es el material encargado de almacenar y transmitir la información genética. Su estructura fue establecida en 1953 por Watson y Crick. Por medio de sofisticados aparatos, denominados espectrómetros, se ha comprobado que la estructura del ADN se parece a una cinta de dos cordones entrelazados sostenidos por otros elementos centrales que forman una escalera de caracol o doble hélice. La molécula de ADN contiene la información genética para ser transmitida exactamente generación tras generación, perpetuando así la especie. Toda la información de ADN puede ser copiada en forma muy precisa mediante la separación de sus cadenas, la que es seguida de la síntesis de dos cadenas nuevas.⁷

La herencia es la transmisión de rasgos de los padres a la descendencia vía el

⁷ GHERSI Carlos; YAPUR DE CHELI, María; CERIANI, Patricia; SIERRA, Andrés, *Prueba de ADN*: Edit. Universidad; Buenos Aires, 2004, p. 33 y ss.

material genético. Esta transmisión toma lugar en el momento de la fertilización en la reproducción, cuando un espermatozoide de toro se une con el óvulo de la vaca para producir un ternero con una composición genética única (con la única excepción de los gemelos univitelinos). Los genes se encuentran localizados a lo largo de los cromosomas.

Un gen es la unidad funcional básica de la herencia; esto significa que contiene la información genética que es responsable por la expresión de un rasgo en particular. El largo completo de un cromosoma puede dividirse en miles de estas unidades funcionales, cada una responsable de un rasgo en particular.

Un gen se compone de ácido desoxirribonucleico o ADN. La función del ADN es la de llevar la información necesaria para la síntesis de proteínas. A medida que las proteínas son sintetizadas y que el ADN se replica a sí mismo, el número de células del cuerpo se incrementa (crecimiento) y las células pueden especializarse dentro de diferentes funciones específicas (desarrollo), en las que algunos genes se expresan y otros no.⁸

Para la propuesta en análisis de ADN en animales, la experiencia prevé no sólo la toma de muestras para casos puntuales de robo, sino que incluye la creación de un banco de datos genéticos, que permita la verificación de la identidad del ganado.

Las muestras genéticas de los animales se almacenan en tarjetas de recolección de sangre —similares a las que se utilizan en humanos— en las que se colocan gotas de sangre y cuentan con antibióticos y antimicóticos para que no se deteriore la muestra, y no necesitan ser guardadas en frío. Un "banco genético" consiste en un lugar donde se almacena y estudia el ADN de una o varias especies. Este material genético puede utilizarse tanto para la conservación de las especies como para sustentar el estudio de su mapa genético.

Recolección de muestras⁹ — Para identificación de los animales generalmente las muestras de elección son pelos o sangre. Pelos - Deben ser recolectados 20 o 30 pelos del animal a estudiar, arrancados y no cortados, deben tener el bulbo piloso o raíz, ya que se trabaja con el ADN que se encuentra en sus células. Se deben colocar los pelos en un sobre de papel tipo carta el cual deberá ser cerrado con cinta adhesiva y no mojando con saliva el borde engomado del sobre (podría existir contaminación con ADN). Es la muestra más práctica. En el sistema Trackgen ideado por el INTA para el Registro de Trazabilidad de Carne (RTC), la muestra, que puede tomarse en el mismo momento del nacimiento, se divide en tres sobres: uno para el propietario del animal, otro para el veterinario responsable y el tercero para el laboratorio. En el sobre se debe detallar el número de registro del animal, sexo, fecha de nacimiento y raza. Sangre - Se deben recolectar de 5 a 10 ml de sangre en un tubo estéril. Se debe colocar el tubo en un sobre de papel tipo carta cerrándolo con cinta adhesiva.

⁸ Los datos corresponden a la página web de Agrobot.

⁹ http://produccion-animal.com.ar/informacion_tecnica.

6. EXPERIENCIA EN LA ARGENTINA

Un equipo de investigadores de la Universidad de La Plata (UNLP) de nuestro país, diseñó un programa para almacenar datos genéticos de animales que son utilizados por la Justicia para las investigaciones sobre casos de abigeato, esta experiencia funciona desde el 2002. El Gobierno bonaerense puso en marcha un banco de ADN de bovinos y equinos donde podrá incorporarse información de toda la producción ganadera de la provincia.

El programa de registro genético está dirigido por especialistas de la Facultad de Veterinaria de la UNLP. La experiencia de cotejar muestras de ganado robado con evidencias obtenidas por la Policía o la Justicia tuvo muy buenos resultados, según explicaron en el Centro de Investigación de Genética Aplicada (CIGIBA) de la facultad, ya que en los primeros dos años se resolvieron 68 casos de robo de hacienda ocurridos en los distintos distritos de la provincia de Buenos Aires.

Para llevar a cabo el proyecto, el ministerio firmó un convenio con la Facultad de Veterinaria, incorporando la mayor cantidad de ganado posible en el banco genético, ya que la inclusión de esa información es esencial para resolver con certeza este tipo de delitos rurales. El programa consiguió financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica para construir un laboratorio y una sede donde almacenar los datos. La obra — con un presupuesto de 1.000.000 de pesos— está en la sede de Veterinaria (en el bosque platense). La inscripción en el registro es voluntaria y cuesta 2 dólares por cada animal. Sin embargo, el productor que incorpora su ganado en el registro obtiene otros servicios, como certificados de evaluación genética y trazabilidad. Entre el listado de entidades y criadores que requirieron servicio de identificación y abigeato están: la Asociación Argentina de Criadores de Caballo Paso Peruano, la Asociación Argentina de Fomento Equino, criadores particulares de Holsteiny y Aberdeen Angus, y la Sociedad Rural Argentina.

Los solicitantes tienen que llenar un formulario con los datos personales y actividad: por ejemplo, si es de cría, invernada o de tareas vinculadas a la agricultura. El tipo de muestra que se toma (de sangre, pelo u otros) se obtiene de acuerdo con criterios de fácil obtención, conservación, remisión y almacenamiento. Cada una de las identificaciones que aportan los productores bonaerenses, permite saber con certeza la procedencia de cada animal, mediante la aplicación de "modernos sistemas de tipificación de ADN".

Esta tipificación, es un sistema único en el país, por lo que se transformará en una especie de "prueba piloto" para la implementación en toda la Argentina.

CONCLUSIÓN

La inseguridad no es patrimonio exclusivo de las grandes ciudades, se siente con énfasis en las zonas rurales de nuestras provincias, alterando realidades locales que tenían a la tranquilidad como una de sus principales características. Aumentaron los hechos delictivos y cambiaron las modalidades de su ejecución. Por eso lejos de habi-

tuarse a convivir con el delito, adaptando nuestras costumbres a su mayor despliegue, creemos que hay que combatirlo adoptando las medidas adecuadas que nos permitan recuperar la seguridad de otrora.

Para lograr lo expuesto, es necesario —amén de dotar a las fuerzas de seguridad de móviles e infraestructura adecuada— implementar políticas coordinadas, en este caso, entre los sectores involucrados en la producción pecuaria y el Estado, aprovechando el avance de investigaciones tecnológicas.

Esto sugiere la conveniencia de incorporar nuevos medios probatorios que permitan celeridad y a la vez certeza en los resultados de los procesos judiciales encausados en delitos de abigeato. Indudablemente, la tipificación del ADN, constituye la prueba más contundente para la identificación del bovino. La técnica usada es la misma que se usa en las pruebas forenses, por lo que su eficiencia y confiabilidad se halla próxima al 100% de seguridad. Esta seguridad no la otorga ningún otro procedimiento utilizado hasta el presente tales como marcas, características morfológicas o grupos sanguíneos.

La implementación del sistema no implicaría -a la hora del registro- de gran onerosidad para el productor pecuario, esto, si tenemos presente que con solo aportar muestras del patrón genético de los toros reproductores se tendría registrada toda la hacienda.

La herramienta —como medio probatorio— es fundamental para el éxito en la lucha contra el robo de ganado, redundando en beneficio no solo del productor, sino de toda la sociedad.

PLAN OPERATIVO ANUAL: INFORMACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA ERRADICACIÓN DEL ABIGEATO. ETAPA II

NATALIA ANDREA GALVÁN ZAMPEDRI Y ANDREA LILIANA ISETTA¹

INTRODUCCIÓN. BREVE RESEÑA ACERCA DEL ABIGEATO

Con respecto a su etimología, la denominación abigeato o hurto de ganado proviene de la voz latina *abigeatus* que significa "echar por delante, arrear". Con esta designación que es de origen romano, se quería indicar en que forma se consumaba el hurto de animales que no se cargaban al hombro para llevarlos.

"Abigeato" es el vocablo que se refiere al hurto de ganado cometido fuera de los centros poblados. En ese sentido, si el delito se comete sobre un ovino, vacuno, cerdo, cabra o caballo, que se tienen dentro de los límites de una ciudad o pueblo, no es abigeato sino hurto.

"Abigeo" es el vocablo que se refiere a la persona que comete el delito de abigeato.

¹ Asesoras legales del Plan "Información Estratégica para el Análisis y Estudio de la Erradicación del Abigeato. Etapa I".

NORMAS APLICABLES

Por ley 25.890 sancionada en el año 2004 se incorpora al Código Penal el Capítulo 2 bis, "Abigeato".

Art. 167 ter: Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el que se apoderare ilegítimamente de una (1) o más cabezas de ganado mayor o menor, total o parcialmente ajeno, que se encontrare en establecimientos rurales o, en ocasión de su transporte, desde el momento de su carga hasta el de su destino o entrega, incluyendo las escalas que se realicen durante el trayecto. La pena será de tres (3) a ocho (8) años de prisión si el abigeato fuere de cinco (5) o más cabezas de ganado mayor o menor y se utilizare un medio motorizado para su transporte.

Este artículo es la tipificación del accionar del delincuente que se apodere de ganado (una o más cabezas de ganado mayor o menor) sea donde fuere la comisión de este ilícito, sin distinción del momento o lugar en que se consume o se encuentre a los depredadores.

Se aumenta la pena hasta 8 años de prisión si éste fuere de más de 5 cabezas de ganado y se transportaren en elementos motorizados. Esta puntualización obedece a la mayor facilidad en la desaparición de animales y en la previa preparación del ilícito proveyéndose el abigeo de antemano de la agilidad y rapidez en su accionar.

Art. 167 quater: Se aplicará reclusión o prisión de cuatro (4) a diez (10) años cuando en el abigeato concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

- 1º) El apoderamiento se realizare en las condiciones previstas en al art. 164.*
- 2º) Se alteraren, suprimieren o falsificaren marcas o señales utilizadas para la identificación del animal.*
- 3º) Se falsificaren o se utilizaren certificados de adquisición, guías de transito, boletos de marca, o señal o documentación equivalente, falsos.*
- 4º) Participare en el hecho una persona que se dedique a la crianza cuidado, faena, elaboración, comercialización o transporte de ganado o de productos o subproductos de origen animal.*
- 5º) Participare en el hecho un funcionario público quien, violando los deberes a su cargo o abusando de sus funciones, facilitare directa o indirectamente su comisión.*
- 6º) Participaren en el hecho tres (3) o más personas.*

En sus seis incisos, este artículo aumenta aún más la pena de prisión para quien o quienes tipifiquen su accionar en uno o más estos particulares modos de apropiación de lo ajeno, total o parcialmente. Asimismo, la participación del funcionario público.

Tres o más partícipes se incluyen en agravante del delito base.

Art. 167 quince: En caso de condena por un delito previsto en este Capítulo, el culpable, si fuere funcionario público o reuniere las condiciones personales descriptas en el artículo 167 quáter inciso 4, sufrirá, además, inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.

En todos los casos antes previstos también se impondrá conjuntamente una multa equivalente de dos (2) a diez (10) veces del valor del ganado sustraído.

Se prevé la pena de inhabilitación especial por la participación de funcionario público o personas allí señaladas del art. 167 quater, inc. 4. Juntamente con lo anterior les cabe a los integrantes del hecho sancionado una multa.

Excarcelación — Con anterioridad a la Ley 5.495 del año 2003, en el Código Procesal Penal de la Provincia de Corrientes se establecían medidas procesales que restringían la excarcelación. Sin embargo los Tribunales de la Provincia poco a poco han ido ablandando estas herramientas procesales, concediendo la excarcelación bajo caución.

Art. 316 bis: En los casos de hurto o robo de mas de una cabeza de ganado mayor o menor y/o productos separados del suelo o de maquina o instrumentos de trabajo dejados en el campo, la eximición de prisión o excarcelación se concederán bajo caución real.

DESARROLLO DEL PLAN

Lugar de ejecución — Departamentos del centro-sur de la Provincia de Corrientes: Curuzú Cuatiá, Monte Caseros, Paso de los Libres, Sauce y Mercedes.

Organización ejecutiva/operativa del Plan — Unidad Ejecutora Provincial (UEP) Comisión Asesora Interdepartamental (CAI); Órgano Ejecutivo, compuesto por: Director: Sr. Santiago Luis Brandalise. Asesoras Legales: Dra. Natalia Andrea Galván Zampedri y Dra. Andrea Liliana Isetta.

Objetivo del Plan — Obtener, procesar, divulgar información estratégica dirigida a combatir y erradicar el abigeato de ovinos en la Provincia de Corrientes, recabando los datos necesarios en los ámbitos judicial, legislativo, ejecutivo provincial y municipal, policial, comercial y bromatológico. Asimismo realizar acciones de asesoramiento legal; difusión y coordinación interinstitucional con la finalidad de concretar un diagnóstico integral sobre el abigeato de ovinos en la provincia con las conclusiones y propuestas necesarias para poner en consideración de los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Provincia.

Primera etapa del Plan — Las actividades y gestiones realizadas durante el desarrollo de la primera etapa del Plan han sido de capital importancia para la continuidad de la segunda etapa.

Las experiencias de lo ejecutado en la primera etapa permitieron un punto de partida mucho más sólido para la concreción de los estudios de la operatoria de los que incurrir en este tipo de delitos, como así también la preparación de proyectos de leyes y decretos para mejorar la actividad preventiva/represiva de este flagelo.

De esos logros es importante mencionar algunos, entre los muchos obtenidos, y ellos son:

— Las gestiones realizadas ante las Cámaras Legislativas de la Provincia, el Superior Tribunal de Justicia y la Fiscalía General, para lograr la aprobación de la Ley 5691: Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental, que tiene como función esencial, promover la investigación de los hechos delictivos rurales y los derechos colectivos o difusos ambientales, dirigiendo a la Policía Rural e Islas y Ambiental Rural encargada de la persecución de tales delitos (PRIAR).

— En los aspectos relacionados con el Poder Judicial, la intervención junto a otras instituciones, en la instauración de una Cámara Penal del Crimen en la ciudad de Mercedes, elemento altamente positivo para descomprimir y acelerar los procesos judiciales en la región de aplicación del Plan.

— En lo estrictamente policial se destinaron partidas para la compra de equipos de comunicación, computadoras, y aperos como también la reparación de vehículos policiales, entrega de combustibles y otros apoyos menores a las unidades PRIAR.

Segunda etapa del Plan — Actividades ejecutadas y en ejecución para el logro de los objetivos fijados:

a) *Difusión y concientización* — Como primera medida, luego del lanzamiento de la Segunda Etapa del Plan, se realizó la difusión a través de los distintos medios locales de comunicación, diarios de la Provincia y semanarios locales (gráficos y digitales), radios AM y FM, canales de TV por cable, folletos y reportajes orientados a instalar en la conciencia ciudadana el compromiso en la lucha contra el Abigeato, verdadero flagelo productivo y social.

En la experiencia se advirtió la importancia de realizar campañas de concientización destinadas a inculcar en el pensamiento de la población la importancia de radicar la denuncia ante un hecho de abigeato.

b) *Legislativas* — Se realizaron diversos Proyectos de Leyes, Decretos, Convenios y Resoluciones.

• Proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley N° 5691 de Fiscalías de Investigación Rural y Ambiental. Reglamenta los requisitos, nombramiento, estabilidad,

remuneración y remoción del Fiscal Coordinador Rural-Ambiental y de los Fiscales Rurales Ambientales, y también el modo de financiación de los gastos que demande la implementación de las disposiciones de la ley.

- Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Provincia de Corrientes y Prefectura Naval Argentina. Tiene como objeto permitir a la Prefectura Naval Argentina realizar la prevención de acciones delictivas en las márgenes del Río Miriñay por la permanente introducción de delinquentes extranjeros.

- Proyecto de Convenio entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y las Sociedades Rurales. Para el control de las patrullas policiales, para que el personal policial actuante de las UE PRIAR, en las recorridas que efectúe por los establecimientos rurales, deje asentado en un Libro de Registro su paso por el lugar.

- Proyecto de Convenio entre la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y el Poder Judicial de la Provincia de Corrientes. Para que el Poder Judicial de la Provincia de Corrientes facilite a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), datos relevantes relacionados con hechos delictivos rurales y derechos colectivos o difusos ambientales.

- Proyecto de Resolución de Formulario de Denuncia. Contiene un formulario para poder radicar la denuncia correspondiente ante un hecho de abigeato ante la ausencia del Oficial a cargo de la dependencia, ya que en varios departamentos es escaso el personal policial, y de esta manera el productor se evita tener que regresar a radicarla posteriormente ya genera tanto una pérdida de tiempo como económica.

- Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Provincia de Corrientes, la Universidad Nacional del Nordeste y la Unidad Ejecutora Provincial de la Ley N 25422. Para la implementación de un Laboratorio de Biología Molecular Básica y Aplicada (ADN).

c) *Asesoramiento legal* — Los productores acuden a requerir asesoramiento legal a las oficinas de la UEP.

Asimismo se realizaron reuniones con autoridades y responsables de las Sociedades Rurales de Curuzú Cuatiá, Mercedes, Paso de los Libres y Sauce y de la Cooperativa Agropecuaria y Eléctrica de Monte Caseros, donde las asesoras obtuvieron una recepción favorable en cada una de ellas, ya que las autoridades se comprometieron a facilitarles un lugar en sus sedes para la atención los días de visita a cada una de esas localidades.

En efecto, a partir de allí, una vez por semana cada abogada se dirige al lugar que le fue asignado y se dispone a asesorar a los productores que fueron víctimas del delito de abigeato. Por otra parte, también acompañan a los productores que lo requirieran a efectuar las denuncias en las dependencias policiales de las UE-PRIAR (Unidad Especial Policía Rural e Islas y Ambiental Rural).

Otra de las actividades consiste en concurrir las asesoras a los establecimientos rurales a fin de tomar conocimiento real de la problemática y conocer de cerca de qué manera perjudica este flagelo a los productores.

d) *Coordinación interinstitucional* — Se promovieron y organizaron reuniones de trabajo interinstitucionales públicas y privadas destinadas a cruzar información disponible, poner bajo análisis este delito y las posibles soluciones; propiciar la coordinación de acciones; mantener el espíritu de cooperación; etc.

— Reunión con el Ministro de Gobierno y Justicia Dr. Walter Insaurralde a efectos de informarle el estado de las UE-PRIAR, dándole a conocer sus innumerables necesidades.

— Reunión con el Diputado Provincial Dr. Manuel Aguirre, a quien se le solicitó información acerca de antecedentes del Laboratorio de ADN de la Universidad Nacional de la Plata.

— Reunión con el Director de Sanidad Animal de la Provincia solicitando la autorización para faena de ganado ovino en los mataderos municipales de los Departamentos integrantes del Plan.

— Reuniones con Jueces de Instrucción y Fiscales solicitando estadísticas de delitos y autorización para el seguimiento de las causas judiciales de abigeato.

— Reuniones con Intendentes Municipales, quienes suscribieron una Declaración de Interés con respecto a la sanción del Decreto Reglamentario de la Ley de Fiscalías Rurales y Ambientales, entre otras acciones en las que también colaboraron.

— Reuniones con el Jefe de Policía de la Provincia de Corrientes para el seguimiento de expedientes de las UE-PRIAR.

— Reuniones con Presidentes e integrantes de Sociedades Rurales y con productores, a quienes se informó e instruyó mediante exposiciones del procedimiento a seguir ante un hecho de abigeato.

— Reuniones con Decano y docentes de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNNE para la futura creación de un Laboratorio de ADN, el cual facilitará la prueba en la tarea de investigación de las causas de abigeato.

— Reuniones con Jefes de las UE-PRIAR y de las Unidades Regionales: con quienes se mantenía contacto permanente a efectos de consultar acerca de las necesidades operativas y por otra parte, hacer el seguimiento de las denuncias policiales.

e) *Judiciales* — Se mantuvieron reuniones con los Jueces de Instrucción de las ciudades involucradas, obteniendo en general una buena recepción. En todos los casos los funcionarios manifestaron que el mayor inconveniente que tienen es que deben abocarse a todos los delitos penales referidos a personas y bienes, públicos y privados, incluido entre todos ellos el abigeato. Al poseer una escasa estructura, recursos financieros limitados, carencia tanto de personal, como de sistemas informáticos y edificios, etc., difícilmente pueden llevar a cabo una labor procesal óptima. Por ello se ven obligados a dar prioridad a causas que consideran más importantes (violaciones, secuestros, homicidios, etc.) relegando en general las causas de menor envergadura penal, como por ejemplo los casos de abigeato.

De esta manera, una vez puestas en contacto con los Jueces de Instrucción, las asesoras legales comenzaron sus visitas a las 5 localidades, y las tareas consisten en:

— Luego de recabar las denuncias en sede policial, con esos datos se solicita a los magistrados información acerca de los expedientes que tramitan en cada juzgado, que involucran causas de abigeato ovino. Los jueces en general suministran una información estadística, pues no proporcionan mayores datos de delitos penales a personas que no son parte en el proceso.

— Con esta información se envían notas a los productores afectados a fin de ponerlos al tanto del estado de sus causas.

— A raíz de esta movida algunos jueces se pusieron en contacto con los jefes de las Unidades Especiales de la Policía Rural e Islas para ponerse al tanto de la situación, e iniciaron un fuerte trabajo conjunto con la policía y la Ley Ovina, de lucha contra este flagelo.

f) *Policiales* — El 24 de julio de 1987 en la Provincia de Corrientes se creó la Ley 4156 de creación de la Unidad Especial "Policía Rural y de Islas", que fue promulgada el 27 de julio del mismo año.

En los 5 departamentos del Sur de la Provincia de Corrientes se puede apreciar que 3 de ellos (Curuzú Cuatiá, Monte Caseros y Mercedes) tienen Unidades Especiales de Policía Rural y Ambiente Rural, independientes de las Comisaría existentes en dichas localidades, y en los restantes comparten el lugar físico: en el caso de Sauce, con la Subcomisaría; y Paso de los libres en instalaciones de la Unidad Regional. En cuanto al Personal: el Personal Subalterno no se encuentra autorizado a recepcionar las denuncias de las víctimas de delitos, tampoco está en general capacitado para ello; el Personal Superior es eficiente en sus tareas pero son desbordados por el cúmulo de las mismas (muchas de ellas administrativas).

En cuanto a las habilidades policiales (v.gr. preservación de pruebas - técnicas modernas de obtención de información - defensa personal - práctica de tiro y otras) no son desarrolladas en forma habitual por falta de presupuesto.

En cuanto a la Logística:

— La infraestructura es deficiente en los puestos fijos que operan estas UE destacándose los problemas de luz, agua, sanitarios, etc.

— Uniformes y equipos: debería tener una mayor prioridad para las autoridades responsables, dado el tipo de ambiente donde realizan sus actividades y el desgaste o rotura natural que se produce a consecuencia de ese mismo ambiente (campo, monte-bañados, esteros, etc.).

— Racionamiento: es deficiente por cuanto no alcanza para cubrir las necesidades para las tareas policiales.

— Combustible: Asignado a las UE PRIAR no satisface la operación de una buena prevención. Algunas asociaciones de productores o empresas deben cubrir esta obligación estatal para paliar esta deficiencia y poder tener un nivel mayor de seguridad.

g) *Bromatológicas* — A través de los estudios realizados se pudo apreciar:

— Municipales que no cuentan con Direcciones de Bromatología y su legislación bromatológica. Se están realizando las gestiones necesarias ante los Consejos Deliberantes y se los asesora al respecto facilitándoles modelos que se pueden adaptar a su jurisdicción.

— Insuficientes recursos en el área bromatológica de los municipios. Se confeccionan notas y estudios para sugerir a los Sres. Intendentes municipales sobre el equipamiento y así contar con material de laboratorio, recursos humanos, tecnología necesaria y medios diversos para lograr una adecuada labor.

— Insuficiente cantidad de Inspecciones Bromatológicas: por lo que se pidió autorización a los Sres. Intendentes para que las Asesoras Legales presencien las inspecciones, aumentándose estas en gran número. Además en las mismas las Asesoras informan a los propietarios de las carnicerías o locales de venta de carne, las disposiciones necesarias a poner en práctica que surgen del Código Alimentario Argentino, logrando con ello un mayor control sanitario a raíz de las favorables respuestas de los involucrados.

También se insiste en las distintas localidades sobre las normas de Sanidad Animal que deben seguirse para la faena de ovinos en lugares que no cuentan con matadero municipal.

Se solicitó además al Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia de Corrientes la autorización para la faena de ovinos en los Mataderos de los Departamentos integrantes del Plan.

CONCLUSIONES

Analizados los elementos de la situación al inicio del "Plan Operativo Anual: Información Estratégica para el Análisis y Estudio de la Erradicación del Abigeato" y tomando en consideración algunos de los campos de la estrategia general llevados a nuestro tema específico se desprenden algunos factores:

Factor Psicosocial — Para una masa importante de público considerado, el abigeato no constituye un delito grave por cuanto se tiene la creencia que no afecta el patrimonio de la víctima, su estilo de vida, posición social o su propia existencia.

De esto surge que en distintos ámbitos sociales (no productores), que se pueden encontrar en funciones judiciales, políticas, o en las fuerzas responsables de su prevención y represión, la consideración es que el mismo no tiene consecuencias graves o al menos importantes.

El error más notable que se aprecia en este núcleo poblacional es que no visualizan las consecuencias a largo plazo o estratégicas que se producen. Y ellas, por citar algunas de ellas son:

- Desaliento de la producción.
- Pérdida de mano de obra.
- Desaparición de pequeños y medianos emprendimientos que pasan a manos de grupos de inversión o multinacionales.
- Desarraigo de la población rural que pasa a engrosar los cinturones de pobreza de los grandes núcleos urbanos.

Factor político — El abigeato y otros delitos rurales no producen grandes repercusiones en los medios ni en la opinión pública, por lo que la presión sobre el poder político es menor que en otros hechos delictivos urbanos. Como consecuencia de ello, si bien se les presta la correspondiente atención, no surgen como prioridad en las políticas de seguridad de cualquier nivel de gobierno que se tome en consideración.

Por ello creemos que es de imperiosa necesidad, si es que existe la voluntad política para ello, organizar las Fiscalías Rurales Ambientales, pues se investigarían y resolverían no solo el abigeato sino todos los delitos rurales que desalientan la producción del ovino en particular y todas las actividades del mediano y pequeño productor.

Factor económico — Existe relación entre lo económico y el campo psicosocial en los aspectos referidos al abigeo indigente, es decir el llamado hurto por subsistencia. Este tipo de problema adquiere cierta importancia en períodos de crisis económica.

En el abigeato organizado nos encontramos con estructuras delictivas complejas que completan cadenas de comercialización.

También existen dentro del campo económico maniobras de elusión relacionadas con la AFIP y que se regularizan por ausencias sin causas y complican por malos registros el control sobre los hechos delictivos.

Disminución del nivel del delito de abigeato y en consecuencia también de los otros delitos rurales. Este hecho se debe a dos causas principales, de las cuales tienen injerencia las actividades realizadas por la Ley Ovina y el Plan Operativo, y ellas son:

- Aumento de la prevención en el ámbito rural.
- Compromiso y toma de conciencia de los productores en la lucha contra este flagelo.

Los poderes del Estado, cada uno en su nivel, deberían lograr que el imputado por esta clase de delitos no recupere de inmediato su libertad, y casi siempre sin llegar a juicio.

Se hace necesario impulsar en el ámbito legislativo la reforma y /o concreción de las leyes que permitan a los responsables de la prevención, persecución, represión y castigo de estos delitos no encontrarse ante situaciones dubitativas que le impidan actuar con la eficiencia requerida a esos efectos.

BIBLIOGRAFÍA

- BUOMPADRE, Jorge E., *Delitos contra la Propiedad. Doctrina y Jurisprudencia*. Ed-Mave Mario A Viera. Corrientes, 1998.
- DAYENOFF, David Elbio, *Delitos contra la Propiedad. Manual Teórico Práctico*. Editorial García Alonso. Buenos Aires, 2005.

DELITOS RURALES

MABEL PÁEZ¹

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se refiere a delitos rurales o a distintas figuras penales contenidas en el Código Penal, de incidencia en el ámbito rural o que se vinculan con la actividad agrícola y ganadera. Entre éstas se encuentran: dentro de los delitos contra la propiedad, los de usurpación de inmuebles y de aguas, dentro de los delitos contra la seguridad pública, el de incendio y otros estragos, como inundaciones; dentro de los delitos contra la salud pública los de envenenar o adulterar aguas o alimentos y violación de las normas de policía sanitaria animal; también las figuras penales incorporadas por la Ley 24.551 de Residuos Peligrosos. No se hace referencia al delito de abigeato y hurto campestre, ya que estos temas ya fueron tratados en una jornada anterior.

A modo de aclaración previa, es importante consignar que no es éste un trabajo de Derecho Penal, sino que, desde la óptica del Derecho Agrario o el Derecho de los Recursos Naturales, me referiré a las formas en que, la actividad que se desarrolla en los ámbitos rurales, puede llegar a constituir una actividad ilícita y penalmente punible; y por otro lado, cuál puede ser la actitud del productor frente a conductas de este tipo.

¹ Cátedra de Derecho Agrario y Minero, Carrera de Abogacía, Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas, Universidad Nacional de La Rioja.

2. DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA

2.1. ART. 186: INCENDIO Y OTROS ESTRAGOS

Este artículo comienza considerando como delitos contra la seguridad pública, o, como estaba designado anteriormente, delitos contra la seguridad común, los de incendios, explosiones o inundaciones.

En este momento dejamos de lado la consideración respecto del caso de explosiones, ya que estos casos, según lo que se expresa en el inc. 3, se dan respecto de edificios públicos, fábrica de pólvora o pirotecnia o parque de artillería, quedando claro que es bastante improbable que esto tenga relación con la actividad agraria. Podría darse un supuesto de delito de explosión en el ámbito rural en el caso que una empresa minera que cuenta con un polvorín, donde almacena explosivos, concretamente dinamita, mechas y detonadores y que se produzca una detonación que cause un estrago, pero sería un hecho culposo del art. 189 y no la forma dolosa del 186; y este hecho se produce en el ámbito rural, pero no tiene nada que ver con la actividad agraria.

Incendio — Se trata del caso que, mediante un incendio, se atente contra la seguridad de las personas y los bienes. Según un fallo citado por Nuñez, la seguridad pública, consiste en el complejo de condiciones garantizadas por el orden público, es decir se genera una situación de peligro común, o sea que afecta a un número indeterminado de personas de una comunidad o colectividad o a sus bienes. Es decir que en el caso que mediante un incendio se afecte bienes muebles o inmuebles de una persona total o parcialmente, podrá constituir delito de daño del art. 183 y no el de incendio al que nos referimos, ya que le faltaría el peligro común o situación de peligro generalizado para los bienes.

En el inc. 2 del art. 186 se fija la misma pena que en el caso anterior —de 3 a 10 años de reclusión o prisión— al que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio de las siguientes cosas:

a) *Cereales cosechados o en parva, gavillas o bolsas o de aquellos que aun no se hubieren recolectado* — La pregunta en este punto es cómo debe encuadrarse el caso en que el cereal se encuentra ensilado. Hoy en día se utilizan los silos bolsa en que se guarda el cereal al vacío u otras formas de almacenamiento distintas de las que expresa el artículo.

La otra cuestión es que en este caso se estaría penando de la misma forma dos situaciones diferentes. En el primer caso el incendio afecta o puede afectar a la seguridad común; en cambio, en el inciso segundo el incendio que afecta los cereales de un productor configura también el delito de incendio.

b) *De bosques, viñas u olivares, cañaverales, algodonales, yerbatales o cualquier otra plantación de árboles o arbustos con sus frutos en pie o cosechados* — Este es el caso más significativo dentro de este tipo delictivo: el incendio de bosques y en particular de bosques nativos. Sabemos que era una práctica bastante común en nuestro país, que

los productores ganaderos en épocas de sequía o en invierno, en que se encuentra con pocas pasturas para sus animales, provocaban un incendio al campo para que al poco tiempo se produzca un pequeño brote de pasto que es lo que necesita para sus animales (que no es el caso de los incendios producidos en la zona del Delta, Santa Fe y Entre Ríos hace poco tiempo). También se da en algunos casos que el incendio es como lo contempla el Código Rural de la Provincia de Córdoba, en el Capítulo quinto, como quemazones de campo, para limpiarlo de yuyales, insectos (particularmente moscas y garrapatas) o animales dañinos. Este tipo de actividad está permitido por la ley de la provincia, con autorización por escrito de la autoridad rural o policial y asumiendo a su cargo la responsabilidad por daños y perjuicios.

El art. 206 del referido Código rural establece que cuando se incendie un campo sin contar con la autorización, la autoridad deberá investigar y si fuere intencional se formalizará sumario y se remitirá al Juez del crimen, con lo que se está entendiendo que esto constituye el delito de incendio.

Además, quiero destacar que en materia de bosques se debe tener en cuenta que la Ley Nacional 13.273, a la que las Provincias de La Rioja y Córdoba están adheridas, contiene normas relativas a la lucha contra incendios y en el art. 19 obliga a toda persona que se enterase de la declaración de un incendio en un bosque a formular inmediatamente la denuncia. Las autoridades civiles y militares deberán facilitar elementos, transporte y personal para extinguir el fuego. También consagra como carga pública la lucha contra incendio para toda persona que cuente entre 15 y 50 años que habite o transite dentro de un radio de 40 Km. del lugar del incendio. Es importante destacar que mediante Ley 6937 de la Provincia de Córdoba y por Ley en la Provincia de La Rioja, se aprueba el plan nacional de manejo del fuego, que es un plan de prevención y lucha contra el fuego en áreas rurales y forestales y que crea los consorcios agropecuarios de lucha contra incendios rurales. En el art. 24 de la Ley de Córdoba, establece como sanción para el caso de uso del fuego sin autorización las multas, sin perjuicio de la responsabilidad legal por la comisión de delito.

c) *De ganado, o productos amontonados en el campo o depositados* — Entiendo que en realidad esto es una consecuencia del incendio forestal, ya que me parece bastante difícil incendiar los animales o los productos sin incendiar el campo: aunque en el inc. 2 se hace referencia a incendio o destrucción por cualquier otro medio, siendo posible la destrucción o matanza de animales por otros medios distintos del fuego.

d) *De leña o carbón amontonados en el campo y destinados al comercio* — Aquí no se entiende por qué se limita en este caso a los productos destinados al comercio, siendo totalmente posible que el propio dueño del campo corte leña para su beneficio y no para el comercio y si se la incendia será daño simple y no encuadrará en este artículo.

También cabe preguntarse si en estos casos se debe tratar de un peligro para la seguridad común y por lo tanto afectar a una comunidad o también se encuadran en esta figura los hechos que solo afectan a un productor.

e) *De alfalfares u otros forrajes ensilados o enfardados* — ¿Debe entenderse también incluido en este tipo penal todo otro tipo de cultivo que se destruyere mediante incendio solamente o, como se refiere el Capítulo a otros estragos, puede incluirse cualquier otro medio destructivo? Por ejemplo: los productores de frutales que utilizan químicos para controlar la mosca de la fruta y que con esa fumigación afectan otro tipo de cultivos como podría ser de aromáticas, ¿encuadran en esta figura legal?

f) De los mismos productos cargados parados o en movimientos En este caso queremos destacar que el Capítulo II del Código Penal contempla los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación, pero si lo que se transporta son productos agrícolas o pecuarios y se incendian o destruyen por cualquier otro medio, encuadra en este delito.

También contempla el artículo los casos agravados en caso de peligro de muerte y en caso de muerte de alguna persona por el incendio. Aclaramos que en ambos casos no debe haber una intención o propósito del autor de cometer el homicidio utilizando estos medios, puesto que en ese caso será homicidio calificado.

Inundaciones — Todos los productos o elementos agropecuarios relacionados anteriormente también pueden ser destruidos por inundación, la que se produce por el hecho del hombre y no como consecuencia de un hecho natural.

Un ejemplo que se da en muchas zonas del país, es cuando vemos que por las malas prácticas agrícolas las aguas de lluvia escurren hacia determinadas zonas anegando predios enteros y en esos casos los responsables de la explotación, que de este modo ven perderse su producción o sus animales, realizan obras con máquinas para desviar el agua hacia otras propiedades, por los caminos públicos y en algunos casos hacia núcleos poblacionales y en esos supuestos configuraría este tipo delictivo.

2.2. ART. 187: ESTRAGOS: OTROS MEDIOS PODEROSOS DE DESTRUCCIÓN

Laje Anaya y Gavier en su obra "Notas al Código Penal", Tomo II, incluyen dentro de esta figura la liberación de sustancias tóxicas o radiactivas que causaren un estrago. Al respecto nos encontramos en nuestro país con la siguiente circunstancia: un productor agrícola que tiene su propiedad colindando con un área urbanizada y que, por la utilización de sistemas de fumigación que puede ser aérea o terrestre, produce efectos nocivos en la salud de los vecinos. Mas allá de las responsabilidades administrativas y ambientales, ¿pueden encuadrarse en esta figura? Para los autores citados sí puede constituir delito de estrago.

2.3. ART. 188: IMPEDIR LA EXTINCIÓN DE INCENDIO

La misma pena que para aquella persona que destruya o inutilizare diques o

defensas contra las inundaciones, se aplica a los que pretendan impedir la extinción de un incendio. Y aunque puede parecer insólito, como dijimos antes, muchos de los incendios forestales son intencionales y sus autores suelen tomar estas actitudes de impedir la lucha contra el incendio, pero aquí lo punible no es la sola oposición, por ejemplo, al ingreso de los bomberos, sino que para impedir la extinción del fuego oculta o destruye los medios para combatirlos.

3. DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA

3.1. ART. 200: ENVENENAR O ADULTERAR AGUAS O ALIMENTOS

Los mismos autores citados en este punto expresan que "los delitos contenidos en este capítulo atentan contra la seguridad pública, porque atacan el bienestar físico de las personas en general, extendiéndose la protección penal a animales y vegetales en tanto las enfermedades que estos padezcan comprometen también dicho bienestar...". Se trata de un delito de peligro, ya que se consuma con la adulteración o envenenamiento sin que sea necesario que se produzca un resultado dañoso. Otros no lo entienden de este modo y requieren la situación de peligro para ser consumado.

La misma pena se aplica a los que vendieren o distribuyeren este tipo de productos.

Una forma de producir efectos nocivos en la salud es por la violación de las reglas establecidas por las leyes de policía sanitaria animal. Queda claro que se protege la salud de los animales pero teniendo en cuenta los efectos que las distintas epizootias pueden producir en la salud humana.

Por ejemplo, si se ofrece en venta un producto que es muy común en zonas de La Rioja y Norte de Córdoba, como son los quesillos de cabra, si no se cumple con la vacunación contra la brucelosis a los animales, se puede transmitir esta enfermedad a las personas con este producto y se estaría consumando este ilícito. Lo mismo se puede decir cuando se trata de la triquinosis, que se transmite por el consumo de carne de cerdo infestada.

Pero en el caso de un productor ganadero que no diere cumplimiento al plan nacional de lucha contra la garrapata, no incurre en este delito, porque estas medidas son para mejorar los rendimientos ganaderos y no porque afecten a los consumidores de carne. Esta conclusión me parece que surge de la inclusión de ese artículo en este capítulo, aunque la pregunta sería ¿constituye una conducta típica la simple violación de la leyes de sanidad animal, cuando esto no afecte la salud humana? Un ejemplo se da en aquellos casos en que un productor a pequeña escala vende cinco o diez animales para faena y para poder obtener la guía para que el comprador pueda trasladarlos se le exige el bañado de los animales contra la garrapata, lo que se hace el mismo día que se entregan y el comprador los faena y vende al otro día, siendo que deben pasar 72 horas del baño para faena y consumo; en este caso, las partes intervinientes pueden estar incurso en el delito.

3.2. ART. 181: USURPACIÓN

En este punto, el Código Penal contempla tres supuestos diferentes que constituyen este delito: 1) despojo de un inmueble; 2) destrucción de linderos; 3) turbación de la posesión.

Este tipo de conductas es muy común en muchas partes de nuestro país y, con el desarrollo que ha adquirido la producción sojera, llega a tener mucha importancia.

Imagínense que se despoja a una persona de un inmueble y se procede a sembrar soja. Hasta que la justicia resuelve el tema el usurpador ya ha cosechado y retirado, o vendido toda la cosecha, con el agravante de que, como en la mayoría de los casos tanto la semilla, agroquímicos y gasoil se consiguen pagaderos a cosecha, entonces el usurpador que cosechó puede pagar lo que debe, pero para el despojado es insolvente y en consecuencia no tiene cómo cobrar los daños, aunque pueda demostrarlos fehacientemente.

El art. 181, inc. 1° contempla el caso de despojo producido de un inmueble ya sea total o parcialmente; puede que se prive a una persona de la posesión o de la tenencia o del ejercicio de otro derecho real: a) invadiendo el inmueble; b) manteniéndose en el mismo; o c) expulsando a sus ocupantes. Y que además, quien realiza ese tipo de actividad lo hace viciosamente ya que requiere la figura penal que sea mediante: violencia; amenazas; engaño; abuso de confianza; abuso de confianza; clandestinidad.

Así como el hurto y el robo es el apoderamiento de cosas muebles total o parcialmente ajenas, en este tipo que analizamos el objeto material se refiere a los bienes inmuebles y ataca u obstruye el ejercicio de los derechos reales constituidos sobre dicho inmueble, como puede ser el dominio o condominio u otro de los enumerados en el art. 2503 del Código Civil, pero también se configura el delito cuando se priva a una persona de la posesión y aun en el caso de que el usurpado solo tenga la tenencia del inmueble. De esto se desprende que puede darse el caso de que el propietario o titular del derecho de dominio sea el usurpador, en el caso que por ejemplo, mediante la utilización de alguno de los medios exigidos por la ley (violencia, clandestinidad, etc.) no permite al arrendatario que tiene la tenencia del inmueble el ejercicio de los derechos que su calidad contractual le confiere. Si fuera mediante amenazas puede darse la configuración de dos tipos penales en concurso, es decir, el de amenazas del art. 149 bis, y éste de usurpación. Hay que tener presente la diferencia que se da entre este delito por amenazas y la extorsión del art. 168, por medio del cual se obliga a documentar la cesión de los derechos sobre inmuebles

También al incluirse como medio para la realización de este tipo legal el engaño se deben tener presentes las diferencias con la estafa y la defraudación. Aquí lo que se logra mediante el engaño es inducir a error al sujeto pasivo sobre los propósitos del autor para privarlo de la posesión o tenencia y no del derecho, lo que configuraría defraudación.

El abuso de confianza se configura cuando el servidor de la posesión de otro en virtud de un título legítimo procede a la intervención de título y modifica unilateralmente la naturaleza de su ocupación.

La clandestinidad, como forma de realizar este delito de usurpación, debe en-

tenderse según lo prescripto por el art. 2369 del Código Civil². La clandestinidad sería lo opuesto a la posesión pública, que es lo que hace referencia a la falta de ocultamiento, y según el art. 2370 una posesión pública en su origen es reputada clandestina cuando el poseedor ha tomado precauciones para ocultar su continuación

En definitiva, para que se consume este ilícito es menester que el autor usurpe en el sentido de privar del uso y goce del inmueble al sujeto pasivo, ya sea manteniéndose en el mismo, o expulsando a quien le corresponde tenerlo.

Se debe tener en cuenta en todos estos casos los conceptos de posesión y de tenencia de los artículos 2351 y 2352 del Código Civil y además, por tratarse de inmuebles, éstos deben ser entendidos tanto como inmuebles por su naturaleza del art. 2314 como los que lo son por accesión física del 2315.

Un párrafo especial merece el caso de la accesión moral contemplada en el art. 2320 cuando cosas muebles destinadas a formar parte de los predios rústicos tomarán el carácter de inmuebles cuando sean puestas en ellos por los propietarios o por los arrendatarios en ejercicio del contrato y por lo tanto también pueden en estos casos ser objeto de usurpación.

3.3. DESTRUCCIÓN O ALTERACIÓN DE LÍMITES

En el inciso 2° del art 181 se refiere a una situación relacionada con los vecinos o relación de vecindad. Se trata de poseedores o tenedores de inmuebles colindantes.

En este caso la ley reclama para su configuración un ingrediente subjetivo que especializa el dolo. La acción típica consiste en destruir o alterar con el fin de apoderarse de la totalidad o de una parte de un inmueble vecino que ocupa el sujeto pasivo, y el objeto material son los términos o límites del inmueble a los que destruye o hace desaparecer. Se refiere concretamente a las señales, estacas o mojones, cuando habla de términos, y a los cercos u otra forma de establecer la línea divisoria cuando se refiere a límites, lo que en su caso también deberá ser analizado como concurso de delito con el de daño por la destrucción del cerco. El Código rural al respecto dispone en el art. 240 que todo propietario que proceda a cercar su fundo debe hacerlo sin menoscabo de las servidumbres y si perjuicio a los linderos y deberá solicitar permiso por escrito a la autoridad o puede ser obligado a retirarlo.

3.4. INCISO 3°. TURBACIÓN DE LA POSESIÓN

En este caso se requiere una conducta destinada a turbar, es decir, actos mate-

² "La posesión es clandestina, cuando los actos por los cuales se tomó o se continuó, fueron ocultos, o se tomó en ausencia del poseedor, o con precauciones para sustraerla al conocimiento de los que tenían derecho de oponerse".

riales que tienden a obstaculizar o restringir la realización de los actos propios de la posesión o tenencia, sea en forma temporal o permanente. Pero a diferencia de lo dicho, estos actos no tienen por objetivo el despojo sino solo la turbación. Si se realizan como medio de lograr la ocupación total o parcial del inmueble, encuadraría en el inciso primero. Lo que se pretende con la acción de turbación es realmente restringir el uso y goce del inmueble. Tampoco debe tratarse de simples molestias que no llegan a limitar el ejercicio de la posesión.

4. ACCIÓN DE DESPOJO Y PREJUDICIALIDAD

Quiero destacar una cuestión procesal importante a la hora de analizar las soluciones legales frente a un hecho de usurpación.

Según lo dispone el Código Civil, el poseedor o tenedor cuenta para la protección de estas relaciones reales, como las designa Musto, para el caso de turbación la acción policial de mantener y para el caso de despojo la acción policial de recobrar, sin perjuicio de las acciones posesorias de recuperar.

Las llamadas acciones policiales constituyen remedios rápidos destinados a preservar la paz y el orden público protegiendo el hábeas posesorio.

Tengamos en cuenta que el art. 2490 del Código Civil dispone que: "corresponde la acción de despojo a todo poseedor o tenedor, aun vicioso, sin obligación de producir título alguno, contra el despojante".

En el Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación estas acciones se tramitan por el procedimiento sumarísimo, en cambio en el de la Rioja las acciones posesorias se incluyen dentro del juicio sumario del art. 271 inc. 3.

Pero se daba la particularidad que frente a una usurpación no es competente el juez penal para resolver la restitución del inmueble, siendo necesario iniciar para esto la acción civil pertinente (que puede ser una acción posesoria de recobrar o de recuperar).

Pero para el juez civil existe una cuestión de prejudicialidad con el proceso penal y por lo tanto no puede resolver hasta tanto no se resuelva la causa por usurpación en el fuero criminal, los que en la mayoría de los casos por tratarse de hechos que pueden ser excarcelados los autores quedan relegadas frente a la premura del tribunal por resolver las causas con presos, lo que impedía al juez civil restituir el inmueble. Así, conozco de casos en que el usurpador lleva cuatro campañas de soja en el campo usurpado y el afectado no logra que lo desalojen.

Frente a estas situaciones, y otras de mayor implicancia social que es la usurpación de viviendas urbanas, se ha modificado el Código Procesal Civil de la Nación mediante la ley 24.454, que incorporó el texto actual del art. 181 del CP. Por medio de esa norma se faculta al juez a la inmediata entrega del inmueble si el derecho invocado fuera verosímil y previa caución (art. 680 bis). Pero repito, esto es en el proceso civil de la Nación y tiene como antecedente el art. 676 del CPC de la Provincia de Buenos Aires.

Posteriormente mediante la Ley 25.324 se modifica el Código Procesal Penal de la Nación incorporando como art. 238 bis, el siguiente: "En las causas por infracción al art. 181 del CP en cualquier estado del proceso, y aun sin dictado de auto de procesamiento, el juez a pedido del damnificado, podrá disponer el reintegro de la posesión o tenencia cuando el derecho invocado fuera verosímil, pudiendo fijar caución".

Estas reformas fueron una reacción frente a las consecuencias desastrosas que trajo aparejada la sanción de la Ley 23.077/84 que modificó el art. 181 disminuyendo las penas de este delito (un mes a dos años) y eliminando la exigencia de la clandestinidad.

Con esto se viene a solucionar en el ámbito nacional el problema planteado de la prejudicialidad; pero también en la Rioja, mediante la Ley 7453 del 12 de diciembre de 2002 se introduce en el CPP el art. 122 bis, que incorpora con algunas variantes los principios de la legislación nacional, estableciendo que la medida puede ser a pedido de parte o de oficio, en cualquier estado del proceso, siendo por ello también posible antes del auto de procesamiento como lo dispone la norma nacional. Además, puede adquirir mucha significación en estos casos, la reforma del mismo código de la Ley 7433 que modifica el art. 207 -objeto de la instrucción- que faculta al Juez a investigar el daño causado por el delito, aunque el damnificado no se haya constituido en parte civil, pero tendrá elementos para hacerlo y reclamarlos o entablar el reclamo por vía civil.

4.1. ART. 182: USURPACIÓN DE AGUAS

En esta figura penal se regula el agua como bien inmueble por su naturaleza o por accesión, ya que si se saca agua en cubos o recipientes, puede configurar hurto pero no usurpación.

Se exige un hecho ilícito, es decir sin derecho, sabiendo el sujeto que no existe causa legal que lo autorice y además debe actuar con el propósito de causar perjuicio a otro. Esto se presta a dos interpretaciones: a) por un lado quienes entienden que no significa que deba tener el maligno y específico propósito de dañar los bienes ajenos, sino que es suficiente que consciente y voluntariamente realice actos que sabe afectarán el uso y goce normal del agua por el sujeto pasivo (Núñez); b) otros piensan que se trata de un dolo específico, es decir se exige el propósito específico de causar perjuicio (Creus).

Se trata de sacar agua o sacarla en mayor cantidad que la que le corresponde y se refiere a dos circunstancias diferentes: 1) sacarla de represas, estanques u otros depósitos; 2) sacarla de ríos, arroyos, fuentes, canales o acueductos.

Lo que más significación tiene en el ámbito rural es el segundo supuesto, que a su vez contiene dos situaciones diferentes.

Teniendo en cuenta que los ríos y arroyos pertenecen al dominio público del estado —art. 2340— no está permitido sacar agua de los mismos y por ello cada provincia regula el uso del agua mediante la concesión o el permiso según lo establecen el código de aguas.

En el caso de fuentes o manantiales o vertientes, según el art. 2350, o las que

surgen en terrenos particulares, según el art. 2637 del CC, pertenecen en propiedad, uso y goce al dueño de la heredad y pueden usar libremente de ellas, y por ello se configura el delito de usurpación cuando se las extrae sin el consentimiento del propietario del terreno.

En lo que respecta a los canales o acueductos, se debe entender por ello las obras hídricas realizadas para suministrar agua a diferentes predios, sistemas de riego mediante la utilización de aguas del dominio público y el delito se configura cuando se afecta el derecho de quien legalmente está habilitado para usar de esas aguas, cuando se afecta su cupo de riego. Por ejemplo, si a un regante le toca un turno de 4 a 7 de la mañana y otro regante le desvía el agua dejándolo sin la misma por ese período de tiempo.

El inciso 2° se refiere a la turbación en el ejercicio de los derechos sobre las aguas, lo que incluye tanto a los dueños de ellas como a los regantes con derechos otorgados por el Estado.

El inc. 3° sanciona las conductas que afectan los cursos naturales del agua, desviando o represando cursos de agua. El art. 2637 no permite ni a los dueños de aguas que surgen alterar el cauce que éstas hubieren formado, ya que en esos casos pasan a ser del dominio público y también por el 2638 el propietario de una fuente que la deja correr a los fundos inferiores, no puede emplearlas en un uso que las haga perjudiciales para aquellos.

En la última parte del art. 182 del CP se consagra una figura agravada en caso de destrucción de obras hídricas para cometer el delito, siempre que no se configure el delito de inundación delito contra la seguridad pública.

5. RESIDUOS PELIGROSOS

Una mención especial en esta enumeración merece la Ley de Residuos Peligrosos, N° 24.051, ya que según la misma, en el artículo 2° dispone que se considera residuo peligroso a todo aquel que pueda causar daño directa o indirectamente a seres vivos, o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general; y en particular todos aquellos enumerados en el anexo I; y entre esos menciona como una categoría de residuo sometido a control: "desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios" y según el artículo 55 y siguientes de la ley será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare, o contaminare de un modo peligroso para la salud el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. También sanciona penalmente con prisión de un mes a dos años, cuando los hechos fueren cometidos por imprudencia, negligencia impericia o inobservancia de las ordenanzas o reglamentos. En los casos que la decisión para la comisión del hecho fuere responsabilidad de una persona jurídica, la pena le cabe a los directores, síndicos, etc.

Por ello considero que los productores deben extremar las medidas en cuanto al uso de agroquímicos, para no encontrarse incurso en esta figura penal.

TEMA IX

**EL FIDEICOMISO EN LA ACTIVIDAD
AGRARIA**

EL CONTRATO DE FIDEICOMISO APLICADO AL AGRO Y SU OPONIBILIDAD ANTE TERCEROS

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS¹

1. INTRODUCCIÓN: EL FIDEICOMISO Y SU APLICACIÓN AL AGRO

Durante más de veinte años, las pequeñas y medianas empresas agrícolas se desarrollaron en un contexto económico de inestabilidad, con inflación y devaluaciones cambiarias constantes.

A partir de la crisis del sistema financiero argentino ocurrida en nuestro país a fines del año 2001, comienzos del 2002, la falta de confianza por parte de la banca comercial fue el factor desencadenante de la negativa de otorgar financiamiento al sector agropecuario.

La desconfianza de los ahorristas en las entidades bancarias generó una masa de dinero circulante que debía ser colocada dentro de alguna forma jurídica/comercial que permitiera la inversión en nuevos proyectos con riesgos delimitados y a bajo costo.

Las nuevas reglas de juego en los mercados internacionales comenzaron a exigir una toma de conciencia por parte de las empresas agrarias respecto a que la clave de

¹ Abogada, egresada de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Derecho, año 1993.

la rentabilidad ya no dependía del buen rendimiento en términos de "rendimiento por hectárea" sino que era necesario incorporar una completa comprensión del mercado, una correcta elección dentro de las alternativas disponibles en materia de comercialización de la producción, la utilización de nuevos modelos contractuales para financiar el capital necesario para hacer frente al giro del negocio y la modernización tecnológica.

Así aparece un empresario agropecuario que, ante la imposibilidad de obtener un financiamiento dado las altas tasas de interés debió procurarse recursos financieros externos para lograr un ritmo sostenido de crecimiento de su producción. Fue, entonces que dentro del contexto económico/financiero al que nos vimos afectados los argentinos a comienzo de década, el ingenio empresarial y el cuentapropista se vieron en la necesidad de buscar variantes para suplir la falta de crédito accesible, desarrollándose los llamados "pool de siembra".

Al principio, los agropecuarios fueron formando sociedades de hecho para dar paso ante los riesgos y debilidades de la figura societaria a sociedades regulares como la sociedad anónima, la sociedad de responsabilidad limitada entre otras figuras contractuales comprendidas en la ley 19.550, como también a los fondos comunes de inversión las uniones transitorias de empresas, el contrato accidental por cosecha; y así aparece el fideicomiso entre otras figuras del mundo jurídico dentro de las cuales se subsumen los negocios agrícolas dentro de diferentes marcos jurídicos.

2. CONCEPTO DE FIDEICOMISO

Esencialmente, el fideicomiso es un convenio por el cual una persona que recibe el nombre de "fiduciante" transmite a otra, el "fiduciario", la propiedad de ciertos bienes, obligándose el que los recibe a administrarlos bien y fielmente por cierto tiempo, al cabo del cual debe entregarlos a la persona indicada en el contrato, que puede ser el primer transmitente o un tercero.

Este tipo de contrato está siendo utilizado tanto para ambiciosos planes de desarrollo de diversa índole como para emprendimientos austeros. En ambos casos el denominador común son las ganas de crecer, de innovar y el desapego a toda forma de pesimismo e indolencia.

Es así que encontramos diferentes emprendimientos agropecuarios de tipo ganadero, avícola, cerealero o de insumos que se subsumen dentro de la figura contractual del fideicomiso, que tiene como característica esencial la separación del patrimonio de las partes que lo constituyen.

A partir de la idea que el negocio fiduciario se caracteriza por que las partes eligen para su fin práctico un negocio jurídico, cuyos efectos exceden de aquel fin, la operación fiduciaria tiene dos caras: una externa que se proclama oponible a terceros (*erga omnes*) donde el fiduciario adquiere el derecho real, y una interna donde se establece una relación obligatoria entre el fiduciante y fiduciario.

2.1. OBJETO

El objeto del dominio fiduciario, como acontece con los derechos reales, está configurado por cosas en el sentido del art. 2311, las que deben ser ciertas, individualmente determinadas y estar en el comercio.

A partir de la ley 24.441, el objeto del contrato de fideicomiso puede ser toda clase de bienes, entre los que se encuentran las cosas fungibles y consumibles. Es por ello que la ley, en su artículo 4 inc. "a", se conforma con que el objeto del fideicomiso sea determinable, de modo que será importante describir las características de aquello que sea fungible o que aún no esté determinado para su correcta determinación. Para estos casos, puede ser útil indicar el lugar donde se encuentran o, si se trata de una cuenta bancaria, que se le dé la nominación fiduciaria.

La posibilidad de que se transmita el dominio de cosas fungibles o consumibles, para luego restituir otras de igual especie y calidad, encuentra respuesta legislativa en la figura del *cuasiusufructo* o *usufructo imperfecto* (arts. 2808, 2811, y 2871 y su nota). *Cuasiusufructo* o *usufructo imperfecto* que recae sobre "cosas que serían inútiles al usufructuario si no las consumiere o cambiase su sustancia, como granos o dinero".

Tal como se enuncia, el objeto del contrato de fideicomiso puede consistir en bienes, cosas, créditos y derechos, y a partir de las características particulares de éstos se procederá a enmarcar el negocio fiduciario en el tipo contractual, aislando el patrimonio fiduciario para seguridad de éste, de cualquier riesgo económico al que pueda estar sujeta la propiedad transmitida, como prenda común de los acreedores.

3. LA ADQUISICIÓN Y LA OPONIBILIDAD

Lo que preocupa a la ley 24.441 es lograr que ese patrimonio transmitido objeto del contrato de fideicomiso sea oponible a terceros, ya que la característica peculiar de este tipo contractual es que los bienes forman un patrimonio separado de las figuras del fiduciante y fiduciario. Para ello, es fundamental inscribir el contrato en el registro que corresponda según la naturaleza de la cosa que constituye el objeto a transmitir, de conformidad a lo que dispone el artículo 12 de la ley y publicitar su carácter de dominio de fiduciario².

Es por ello que el contrato se inscribirá en el registro que corresponda según la naturaleza de la cosa que constituye el objeto del dominio fiduciario. Cuando se trate de bienes registrables los registros correspondientes deberán tomar razón de la transferencia fiduciaria de la propiedad a nombre del fiduciario. De ahí que encontraremos,

² Art. 12 ley 24.441: "El carácter fiduciario del dominio tendrá efecto frente a terceros desde el momento en que se cumplan las formalidades exigibles de acuerdo a la naturaleza de los bienes respectivos".

por ejemplo, que para el caso que el objeto sea una propiedad inmueble, el registro será el inmobiliario; si es un vehículo automotor, será el registro automotor; si se trata de un buque o aeronave, se inscribirá en el registro nacional de buques.

Afirma parte de la doctrina que cuando el contrato de fideicomiso tenga por objeto derechos o fondos constituidos sobre la base de derechos de créditos, debe adecuarse dentro del tipo de los "fideicomisos financieros" art. 19³. Figura que es definida por la ley en los artículos 19 al 24 y es utilizada para los negocios agropecuarios que tienen gran amplitud económica, y se caracteriza por ser "aquel contrato de fideicomiso sujeto a las reglas precedentes, en el cual el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores para actuar como fiduciario financiero, y beneficiario son los titulares de certificados de participación en el dominio fiduciario o de títulos representativos de deuda garantizada con los bienes así transmitidos".

El requisito de la publicidad, para que su objeto sea oponible a terceros, se da por las propias características del tipo y las formalidades que exige el artículo 2 de la resolución general 271/95 de la Comisión Nacional de Valores⁴.

Cuando el objeto del contrato es la transmisión de créditos, afirma la doctrina que basta con la notificación al deudor cedido, art. 1459 CC, precisando el carácter de fiduciario, según la regla del inciso a, del artículo 4.

4. LOS GRANOS COMO OBJETO DEL FIDEICOMISO

Retomando el tema de las cosas que pueden ser objeto del fideicomiso, nos encontramos con los granos, y así nos enmarcamos en la posibilidad de celebrar un contrato de fideicomiso aplicado a la siembra. Un ejemplo claro de la aplicación de la actividad cerealera y su adaptación al contrato de fideicomiso es el dado por la Dra. Susana Formento en su obra: "Empresa Agraria y sus contratos de negocios"⁵.

En el libro de su autoría describe el contrato de fideicomiso de siembra y lo ejemplifica de la siguiente manera:

El fideicomiso tiene una finalidad un "encargo" del Fiduciante al fiduciario,

³ VILLEGAS, Carlos Gilberto, *Operaciones Bancarias*, T. II, Ed. Rubinzal Culzoni.

⁴ Art. 2 de la Resolución General 271/95 de la Comisión Nacional de Valores dispone que podrá constituirse fideicomiso financiero por acto unilateral, en el cual coincidan las personas del fiduciante y del fiduciario, cuando se solicite autorización de oferta pública de los certificados de participación en el dominio de los bienes transmitidos o de los títulos valores representativos de deuda garantizados con bienes fideicomitidos.

⁵ FORMENTO, Susana, *Empresa Agraria y sus contratos de negocios*, Editorial Facultad Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

al que le provee los medios para realizarlo. El encargo se manifiesta por medio de un contrato o reglamento, por el cual un acopiador administra la producción que obtenga en un campo de un tercero, con préstamo del banco y otros aportes. El sistema basa su funcionamiento en la línea de crédito para siembra y gastos conexos, con seguro multiriesgo. Las ventajas del fideicomiso consisten en que aísla los activos involucrados (embargos, concursos y quiebras) es más flexible que la hipoteca y la prenda; es adaptable al negocio específico, otorga certeza en la provisión de fondos, asegura el destino de los recursos, permite coordinar los vencimientos con los compromisos adquiridos.

Fiduciante: es el productor que cede la propiedad de sus cultivos. A cambio de los fondos y los demás recursos recibidos del acopiador, el productor se compromete a entregarle la cosecha.

Fiduciario: es el acopiador quien vende el grano, con los fondos obtenidos cancela el crédito del productor, descuenta los gastos de la operación y le acredita el saldo restante.

Bienes fideicomitados; son los cultivos, que forman parte del fondo fiduciario.

Fondos fiduciarios: en general, los fondos son destinados al pago de labores. Los restantes insumos son aportados por proveedores que, también forman parte del fideicomiso. Los bienes fideicomitados forman un patrimonio de características particulares. Se produce una separación patrimonial de los bienes, y por consiguiente, los embargos singulares que pudieran sufrir los fiduciantes o fiduciarios no pueden alcanzar a los bienes fideicomitados.

Beneficiario preferido y acreedor privilegiado: el banco o entidad o empresa que otorga el préstamo. Aporta fondos para la realización de la siembra, otorgando créditos a un tercero (acopiador, cooperativa o grupo de productores que presten servicios de acopio), quien lo distribuirá entre los productores.

Otros beneficiarios: las empresas o particulares que realizaron algún aporte.

5. EL CONTRATO APLICADO A LA SIEMBRA Y SU REGISTRACIÓN

A partir de la necesidad de adecuar todo tipo de negocio agropecuario a la figura del contrato de fideicomiso, incluidos aquellos cuyo objeto sean cosas fungibles o consumibles, con la finalidad de aprovechar las innumerables ventajas que trae a las partes contratantes, surge la inquietud de analizar la forma que deberán adoptar los contratos de fideicomiso destinados a enmarcar negocios agropecuarios de menor cuantía, los que por sus características no pueden subsumirse dentro del fideicomiso financiero, sobre los cuales la ley nada dice acerca de la forma en que deben registrarse.

Si bien la ley 24.441 otorga libertad de forma contractual, surge de la práctica en los negocios agropecuarios a los cuales se los aplica que dicho contrato necesita publicidad registral a fin de que sus efectos sean oponibles a terceros.

Dado que la ley guarda silencio sobre este tema, aparece la necesidad de adoptar una forma de registración del contrato de fideicomiso prevista por la ley.

5.1. LA PUBLICIDAD DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO

Partiendo de la premisa descrita en el artículo 944 del Código Civil, sabemos que los actos jurídicos son aquellos actos voluntarios lícitos que tengan por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos.

También sabemos que las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma, pero estas convenciones, de permanecer en el círculo íntimo de las partes, por su privacidad carecen de publicidad y por ello no pueden ser oponibles a terceros, surgiendo la necesidad de registrar la operación.

Cuando nos referimos a la naturaleza jurídica de la publicidad sabemos que la misma es la declaración señalativa (que proviene de un órgano público), entendiendo por tal "a la divulgación directa o indirecta de un hecho que puede perjudicar a terceros, realizada en forma adecuada para que dichos terceros puedan conocer el evento". Para ello, debemos hacer referencia a tres elementos: por un lado, aquello que se quiere dar a conocer, por el otro, los destinatarios de aquélla y, finalmente, el medio a utilizar para que pueda llegar a conocimiento de los destinatarios.

Lo que nos interesa en la materia que nos ocupa es aquella publicidad jurídica que se obtiene por medio de un órgano específico denominado registro. Particularmente, lo que necesitamos es registrar el acto jurídico o contrato de fideicomiso, ya que éste no existe frente a terceros si no se anota en el registro correspondiente para lograr su publicidad.

5.2. DERECHO REGISTRAL

Entendemos como derecho registral al conjunto de principios y normas que tiene por objeto reglar los organismos estatales encargados de registrar personas, hechos, actos, documentos o derechos, así como también la forma como han de practicarse tales registraciones y los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de éstas⁶. Ante dicha concepción, López de Zavalía sostiene que el derecho registral es heterogéneo, y en el Primer Congreso Internacional de Derecho Registral se dijo que "el derecho registral integra el sistema jurídico con normas y principios propios, de derecho público y privado, que coexisten y funcionan armónicamente constituyendo una disciplina independiente de la cual el derecho registral inmobiliario es una de sus principales ramas".

⁶ MOLINARIO, Angel E., *Curso de derecho registral inmobiliario*, p. 15.

5.3. DOCUMENTOS REGISTRABLES

A fin de determinar qué documentos son susceptibles de ser registrados, Messineo define al documento como aquella cosa corporal por medio de la cual se representa aquel hecho o acto jurídico que es la declaración de voluntad; sus elementos son la corporabilidad, la autoría y el contenido. La corporabilidad se integra con la cosa (art. 2.311 CC) con actitud representativa y que va a constituir el soporte físico apto para la representación del hecho. Así las cosas, se puede definir al documento registrable, como aquel documento escrito, público o privado, que instrumenta un hecho y cuyo contenido está destinado a producir efectos jurídicos que por disposición de la ley, debe ser inscripto en un registro.

5.4. LÍMITE DE INSCRIPCIÓN

La posibilidad de que el contrato de fideicomiso pueda ser inscripto regístralmente en el registro de la propiedad para lograr que el mismo sea oponible a terceros encuentra un límite sustancial en el artículo 2 de la ley 17.801, la cual lo excluye implícitamente.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2505, 3135 y concordantes del CC, la publicidad y oponibilidad a terceros se logra a partir de la inscripción y anotación de los siguientes documentos en los registros que correspondan:

- a) los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles,
- b) los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares,
- c) los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales.

Esta enunciación excluye la posibilidad de inscribir un contrato de fideicomiso con las características expuestas, situación de hecho y de derecho que nos impulsa a buscar la manera de incorporar alguna forma de registración a fin de darle publicidad.

5.5. LA REGISTRACIÓN

A partir de las características particulares del negocio agropecuario, debemos registrar el contrato de fideicomiso subsumiéndolo dentro de los modelos que establece nuestro Código Civil, sabiendo que son registrables los instrumentos públicos otorgados con las formalidades que establece la ley efectuados en presencia de un oficial público, a quien se le confiere la facultad de autorizarlo, o en los casos enumerados ejemplificativamente en el artículo 979 del Código Civil ya que estos hacen plena fe de lo anunciado en los mismos.

Dentro de la última categoría nos encontramos con las escrituras públicas hechas por escribanos públicos en sus libros de protocolo, dando fe de lo actuado en su presen cia,

suponiendo la existencia de una verdad oficial, cuya creencia se impone en el sentido de que no se llega a ella en forma espontánea, sino por virtud de un imperativo jurídico que nos obliga a tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos, sin que podamos decidir sobre su objetiva verdad. Así pues, el concepto jurídico de fe pública, que emana del Estado, delegada por éste a ciertos funcionarios, no será la convicción o creencia del espíritu en lo que no se ve, sino la necesidad de carácter jurídico que nos obliga a estimar como auténticos e indiscutibles los hechos o actos sometidos a su amparo, ya que es una creación jurídica universalmente consagrada e inspirada en la necesidad práctica⁷ de que ciertos actos y ciertas declaraciones sean tenidos por indubitables⁸.

La fe pública se vincula a la confianza pública en el debido ejercicio del poder atribuido al agente, al crédito que merece el titular de ese poder y su obra documental

5.6. ESCRITURAS PÚBLICAS

Dentro de los instrumentos enunciados por nuestro Código Civil nos encontramos con los denominados documentos notariales que se enumeran en el artículo 979 inc. 1 del Código Civil, dentro de ellos, encontramos la primera categorización, que comprende: Documentos protocolares y así tenemos a la escritura, escrituras-actas y actas.

Dentro de estos instrumentos nuestro código indica que las escrituras públicas deben ser hechas en el libro de registro que estará enumerado, rubricado o sellado. Deben estar protocolizadas para que tengan valor, siendo el protocolo notarial la exteriorización de la matricidad.

Es la escritura pública, el medio que permite registrar el documento que acredita la existencia de un contrato de fideicomiso cuya finalidad es dar publicidad al negocio jurídico de siembra, ganadero o avícola para que sea oponible a terceros y así protegerlo de la agresión de terceros.

6. CONCLUSIÓN

Luego de desarrollar la figura del contrato de fideicomiso y su aplicación a los negocios agropecuarios, nos encontramos que para que las partes integrantes de esta figura contractual puedan beneficiarse con ventajas es imprescindible obtener la registración del contrato de fideicomiso.

Si bien la ley 24.441 nada dice en relación a la forma que debe adoptarse, surge

⁷ GIMÉNEZ-ARNAU, Enrique, *Introducción al Derecho Notarial*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944, p. 25.

⁸ NEGRI, Jose A., *Revista del Notariado*, año 1973, n° 731.

de la práctica comercial que es imprescindible darle publicidad al contrato que enmarca la actividad agropecuaria para que pueda ser oponible a terceros.

Para ello es imprescindible obtener su registración.

Hay negocios que por su gran envergadura pueden subsumirse dentro de la figura del fideicomiso financiero, en los que, al cumplir en rigor la normativa, la publicidad se encuentra comprendida en el tipo contractual sin presentar mayores inconvenientes.

Sin perjuicio de ello, los negocios agropecuarios que se forman con un patrimonio de menor cuantía, cuyo objeto pueden ser cosas fungibles o consumibles como los granos y que por sus características no pueden estar comprendidos en los fideicomisos financieros, quedan desprotegidos al no estar contemplada su registración.

Surge así la idea de enmarcar el contrato privado de fideicomiso celebrado por las partes dentro de las formas que la ley establece para que ese instrumento privado sea registrado y obtenga la publicidad necesaria para ser oponible a terceros.

La forma a adoptar es la instrumentación del negocio fiduciario por medio de la escritura pública como modalidad, registrando el documento que contiene el contrato de fideicomiso que enmarca un negocio agropecuario cuyo objeto pueden ser cosas fungibles o consumibles como los granos.

BIBLIOGRAFÍA

- LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando J., *Fideicomiso*, Ed. Zavallía.
- VILLEGAS, Carlos Gilberto, *Operaciones Bancarias*, T. II Ed. Rubinzal Culzoni.
- BORDA, Guillermo, *Manual de Contratos*, Ed. Lexis Nexis.
- CORNEJO, Américo Atilio, *Derecho registral*, Ed. Astrea.
- MAZZEI, Juana B., *Principios registrales. Tracto sucesivo abreviado*, Ed. Nova Tesis.
- PAOLANTONIO, Martín E., *Régimen Legal del Leasing. Ley 25.248*, Ed. Rubinzal- Culzoni.
- FORMENTO, Susana, *Empresa Agraria y sus contratos de negocios*, Editorial Facultad Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.
- LLAMBÍAS, Jorge J., *Tratado de derecho Civil. Parte General II*, Ed. Abeledo-Perrot.
- GHERSI - WEINGARTEN, *Código Civil. Análisis Jurisprudencial*, T. II, Ed. Nova Tesis.

FIDEICOMISO GANADERO COMO MODALIDAD CONTRACTUAL AGRARIA

GRACIELA L. TRONCA¹ Y ALEJANDRA MARTINI²

El fideicomiso ordinario es un tipo de contrato cuya utilización aún no ha sido requerida y, además, se ha visto opacada por la existencia del fideicomiso financiero cuyo desarrollo, tanto por los particulares como por el Estado mismo, ha sido y es destacado. Al extremo que se suele referir al fideicomiso pero desde un punto de vista exclusivamente financiero ignorando las demás posibilidades como contrato —en nuestro caso— con objeto y destino agropecuario. Sin embargo y para el ámbito agrario estimamos que se trata de una herramienta eficaz para desarrollar explotaciones agropecuarias eficientes, debidamente protegidas y con seguridad jurídica. El fideicomiso ganadero puede competir y aún reemplazar al contrato de aparcería en sus diferentes modalidades por la existencia de varias similitudes. Podemos ejemplificar con actividades diversas, tanto agrícolas como ganaderas, pero siendo nuestro tema éste último tomaremos como ejemplo una aparcería ganadera de cría. El fiduciante será quien aporta el rodeo y puede hacerlo con o sin la cesión del uso y goce de un predio y demás muebles necesarios para su desarrollo o bien puede tener a su disposición en usufructo,

¹ JTP de la Cátedra de Recursos Naturales y Ambiente, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC (Córdoba)

² Ayudante de Primera de la misma cátedra.

arriendo, uso o cualquier otro título un predio. Puede que la cesión del uso y goce del predio lo efectúe el fiduciante, el fiduciario, el beneficiario o el fideicomisario, con las debidas compensaciones, las que —en el supuesto del beneficio— estarán calculadas en función de las utilidades que el fiduciante dispuso. La propiedad fiduciaria es el rodeo, el conjunto de vientres y reproductores. El fiduciario hará las veces del aparcero tomador porque tendrá a su cargo la dirección técnica, administración y desarrollo del negocio y se lo designará, precisamente, por sus aptitudes técnicas, cualidades profesionales y confianza, es decir sus condiciones personales, se trata de un contrato *intuite personae*. Es asociativa porque el fiduciario puede —como retribución art. 8° y sin desnaturalizar la institución— participar de un porcentaje en la distribución de las utilidades en función de la productividad, atento la naturaleza de la actividad propiamente aleatoria, donde no hay certeza, porque no se trata de un contrato de cambio sino de evidente naturaleza asociativa. La seguridad está dada por la formación de un patrimonio 'autónomo, de afectación, separado del correspondiente al del fiduciario y con todas las garantías que ello implica porque queda al margen de las obligaciones y compromisos personales que pueda tener el fiduciario, el fiduciante o los beneficiarios, éstos últimos sólo pueden ser perseguidos por extraños con relación al beneficio (frutos, productos, renta). El plazo se pacta libremente y todo actúa autónomamente hasta cumplir su objetivo. Evidentemente la figura otorga seguridad jurídica, estabilidad, libertad y certeza, todos valores fundamentales para una explotación ganadera que, atento sus tiempos biológicos, sus características especiales necesita esta seguridad en su desarrollo.

EXPERIENCIAS EN FIDEICOMISOS

Conocemos la existencia de algunos fideicomisos agrarios, pero no ordinarios como el que pretendemos analizar- sino de tipo financiero. Desde nuestra región mencionaremos brevemente dos: Uno agrícola, otro ganadero.

1°. Fideicomiso agrícola — Tomamos como ejemplo el llevado a cabo por Agro-fide fideicomiso de inversión soja 2002/2003. Busca una alternativa de inversión para los productores excedentarios que deben mantener la soja en acopios y bolsas de campo. El almacenamiento del producto implica un costo (3 tn por cada 100 tn almacenadas). Puede como estrategia vender o vender a futuro y con ello comprar dólares. Pero la propuesta es que el productor invierta su soja en un fideicomiso para que éste la preste, previa conversión a insumos, a otros productores que necesitan financiamiento. Luego el inversor de soja recibirá la misma conjuntamente con una tasa de interés también en soja. Este se hará a través de un fideicomiso y los mismos inversores deberán aprobar las condiciones en las cuales la soja será prestada a otros productores. La operatoria se realiza por un Administrador Fiduciario que no tiene discrecionalidad sino que debe actuar conforme las condiciones aprobadas por los inversores.

Lo que se pretende es generar un instrumento de inversión que permita canalizar los excedentes de unos productores a otros productores que lo necesiten. Con ello se sustituyen las fuentes ordinarias de financiamiento por un sistema más simple, ágil y económico.

El fideicomiso (en el ejemplo Agrofide) con la soja que recibe de sus inversores adquirirá insumos. Estos insumos (principalmente glifosato) serán otorgados a crédito a los productores que lo necesiten. El tomador devolverá capital e intereses en el grano pactado.

El fideicomiso emitirá distintos certificados, con los cuales los inversores adquirirán derechos y obligaciones. Certificados clase A, para los que aporten 4.000 tn. soja, tendrán un interés del 10% anual en dólares, representarán el 80% del fideicomiso y tendrá derecho de cobro preferencial sobre el total de la soja disponible. Certificados clase B, para los que aporten 1000 tn. soja, tendrán un interés del 12% anual en dólares, representarán el 20% del fideicomiso y estarán subordinados a los tenedores de certificado clase A. Hay un juego de compensaciones: más interés para la clase B pero con mayor riesgo por cuanto cu la garantía para el recupero es menor. Es obligatorio a los tomadores de crédito contratar seguros climáticos.

Evidentemente estamos frente a un fideicomiso financiero. Antecedente similar tuvimos con los créditos otorgados por la Junta Nacional de Granos.

En este sentido y tratando los pool de siembra y los fondos comunes de inversión el Dr. Funes³ se expresa con relación al negocio fiduciario de la siguiente forma: "Las combinaciones probables de las diversas relaciones jurídicas que pueden describirse para la concertación de un acuerdo al margen del régimen de los fondos comunes de inversión sin duda girarán en torno al negocio fiduciario". Entendemos que lo que garantiza la seguridad en este tipo de negocios es, precisamente, efectuarlo a través de un fideicomiso. Como bien se ha sostenido "Los fondos de inversión cuando perciben que otro negocio puede otorgarles mejores dividendos o que las ganancias acumuladas son suficientes como para someterlas a riesgos innecesarios salen abruptamente a vender y provocan fuertes corridas bajistas. Con la misma fuerza pueden hacer subir los precios si creen que invertir en los granos es la mejor opción financiera del momento"⁴.

2º. Fideicomiso ganadero — Se trata de una experiencia, en trámite de concreción, del INTA Bordenave cuyos enunciados generales han sido formulados por su inspirador el licenciado Gabriel Delgado⁵ y orientado exclusivamente para una explotación ganadera de cría.

³ FUNES, Víctor Luis, *Contratos Agrarios*, Ponencia Congreso Internacional UMSA. 1998.

⁴ ROFI, Dante A., *Los Fondos de Inversión dominan el valor de la soja*, Diario Nación, 18/04/2004

⁵ DELGADO, Gabriel, *Fideicomisos. Una alternativa ante la falta de crédito*, Revista INTA, p. 6/7, abril 2004.

Sus características son: Se constituye un fondo ganadero, integrado por un aporte del 30% en semovientes por parte de un productor que solicitará crédito, se entiende que el crédito lo será por el 70% restante. Por otra parte están los inversores que aportan semovientes o dinero para la adquisición de los mismos. El fondo da en préstamo al productor el 70% restante para completar su explotación en semovientes. La propiedad de estos animales queda en cabeza del fiduciario quién controlará el desarrollo de la explotación pudiendo tener asesoramiento de un operador profesional del INTA. El productor deberá entregar al fondo 0,34 terneros por vaca más 5% para gastos del fiduciario. El fondo abonará a los inversores por intereses y amortización del capital aportado el 9% anual sistema francés, para ello enajenará los terneros entregados por el productor. El productor es el responsable de mantener la cantidad y calidad de los animales y su estado de productividad, procurando que la edad del rodeo se mantenga en condiciones de aptitud procreativa. Al cabo de 10 años los productores se quedan con las vacas. A los inversores se le extenderá los títulos y certificados pertinentes.

Los autores del proyecto consideran las siguientes más destacadas ventajas: Si los bienes del fideicomiso no alcanzan para afrontar las obligaciones el fiduciario procederá a su liquidación prescindiendo de la justicia y honrará las obligaciones según el orden de privilegio establecido en el contrato; Permite al inversor que no sabe, no puede o no quiere dedicarse a una actividad hacerlo a través de un fiduciario que le merezca confianza; Se puede disminuir considerablemente el costo del financiamiento del productor; No es un banco sino una figura jurídica novedosa que le permite invertir capital en un negocio determinado, el cual será manejado por un experto que merece su confianza y respeto. Desde la otra cara y en su aspecto operativo tiene dificultades tales como: ¿Qué ocurre cuando al rodeo lo afectan enfermedades graves o el nivel de producción?; ¿o cuando existen adversidades climáticas extremas?; ¿o productores que abandonan la actividad? ¿Cómo se tasan las vacas?; ¿qué condiciones de desarrollo y estado deben tener los terneros que el productor entrega al fondo? En fin todas estas especificaciones son aquellas que este contrato permite incorporar en base al principio de la autonomía de la voluntad, destacándose la importancia de la especialidad en la redacción de estos contratos cuyo ingreso a la vida contractual argentina será lento pero seguro. Este fideicomiso constituye una combinación del ordinario con el financiero, encontramos en él elementos típicos de cada uno. De todas maneras es una forma de avanzar con esta encomiable experiencia.

RESUMEN

El fideicomiso se ha incorporado en la legislación argentina constituyendo un tipo de contratación, si bien de antigua data, no desarrollado en nuestras prácticas. La dificultad en su aceptación está indicada por el excesivo campo cedido a la confianza, no obstante que nuestra ley morigeró fuertemente las facultades concedidas a los fiduciarios imponiendo limitaciones y restricciones a su actuación. Asimismo se corre el riesgo

que su utilización sea adoptada, en algunos casos, como medio de eludir acreedores y perjudicar herederos. No obstante permite constituir un patrimonio separado sobre el cual se puede desarrollar una explotación agropecuaria. Y aplicado a la vida rural, entendemos, puede constituir un eficiente medio formador de empresas agropecuarias.

Entre los caracteres que distingue al fideicomiso ordinario, que es nuestro caso de estudio, está la confianza valor destacado en la vida contractual agraria donde nos encontramos —aún hoy en una gran mayoría de casos— con convenios celebrados verbalmente, donde la palabra empeñada aún tiene fundamental valor. Las pequeñas y medianas explotaciones agrarias venden y compran bienes e insumos, contratan tareas culturales, reparan mejoras, celebran contratos de arrendamiento, pastoreos, pastajes, con contratistas, etc. etc. sin firmar ningún documento y en su mayoría todo se cumple rigurosamente. Este valor confianza constituye una de las características del contrato que estudiamos. Otra característica está dado por su condición *intuitu personae* atento las cualidades relevantes que impone la debida selección del fiduciario.

El patrimonio separado, afectado exclusivamente para la finalidad del fideicomiso y la persona del fiduciario son los elementos centrales de este contrato. Se ajusta más que todo otro tipo contractual para preservar patrimonios de menores o bien de personas a quienes se desea beneficiar -en nuestro caso con una explotación agropecuaria-o para la formación de una empresa agropecuaria para quien no tiene conocimiento de la actividad, permitiendo con la figura del fiduciario tener la persona que podrá orientar y preparar el futuro empresarial en las especiales características de dirigir una explotación agropecuaria. Esta modalidad se caracteriza por tener resguardado y con la debida seguridad jurídica el patrimonio que quedará fuera del alcance de los acreedores del fiduciario y del fiduciante. Estimamos que un fideicomiso ordinario, debidamente constituido y con todas las especificaciones propias del objeto elegido, constituye uno de los contratos con mayor seguridad jurídica.

El fideicomiso ganadero, entre otros, tiene similitudes con la aparcería porque concurren dos elementos esenciales en ambos: la condición de *intuitu personae* de quien dirige y tiene a su cargo la dirección técnica (nuestro caso fiduciario) y por la posibilidad de ser también asociativo por cuanto nada impide que la retribución del fiduciario lo constituya un porcentaje en las utilidades. El factor decisivo a nuestro criterio, a favor del fideicomiso es la seguridad jurídica que otorga el mismo frente a terceros y a las mismas partes.

TEMA X
EMPRESA AGRARIA

EL CAMINO HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PRODUCTOR AGROPECUARIO

PROTAGONISMO EMPRESARIO DE CARA AL FUTURO

CARLA IBÁÑEZ PETRINA¹ Y CANDELA POWELL²

1. INTRODUCCIÓN

Asistimos, desde la década de los 90 a esta parte, a una época de profunda dinámica en el sector agropecuario. Hemos sido testigos de la desaparición de los pequeños establecimientos de corte familiar que no tuvieron el suficiente respaldo económico-financiero para afrontar los riesgos relativos a cambios en el contexto local e internacional.

Este contexto de transformaciones permanentes y profundas es resultado del "fenómeno globalizador"³ que transitamos en estos tiempos. Observamos cambios en las

¹ Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

² Abogada, contadora, Secretaria del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, adscripta cátedra "A" de Derecho Agrario, Facultad de Derecho UNR.

³ TEUBAL, D., y RODRÍGUEZ, J., *Agro y Alimentos en la Globalización: Una perspectiva crítica*. Edit. La Colmena, Bs. As., p. 13: "la globalización significa la transnacionalización del capitalismo, el derrumbe de las economías nacionales y la creación de un sistema económico mundial, mucho más interconectado que antes pero dominado por grandes transnacionales....la globalización también aparece como una etapa en el desarrollo del Capitalismo".

necesidades de consumo, nuevos ritmos de negociación, de contratación, un productor agropecuario muchas veces acorralado, en lo que se presenta como una progresiva pérdida de independencia y de su poder negociador.

En ese punto se presenta como una necesidad la transformación del productor en sí mismo con el objeto de adecuarse a los cambios que se le imponen, aprender a transitar estos nuevos caminos y salir exitoso de dicho emprendimiento. La metamorfosis se produce en cada ángulo que se analice: nuevas estrategias de competitividad, cambios estructurales, formas jurídicas originales, tecnificación, herramientas de gestión y de política interna, sólo por citar algunos de ellos.

El productor agropecuario, conciente de su presente y suficientemente anoticiado de las perspectivas de su futuro, se ve en la imperiosa necesidad de hacer uso de la profesionalización, en su sentido más exquisito, como "la" herramienta que le permitirá sostenerse a través del tiempo.

La propuesta de esta publicación consiste en traer al profesional del derecho una apretada síntesis de los institutos que le servirán a la hora de brindar su asesoramiento a aquellos productores que se hallen en el camino indicado.

2. LOS OBSTÁCULOS DE HOY Y EL PRODUCTOR QUE QUIERE SER

En el extremo más llano encontramos una "célula de producción agropecuaria", una realidad social y económica que se caracteriza por su aislamiento, un nivel de productividad inferior al óptimo deseable, una unidad de negocios donde prima lo empírico y la toma de decisiones tiene más que ver con íntimas convicciones que con decisiones estratégicas. Normalmente aparecen en una compleja mixtura de aspiraciones empresariales, personales y familiares. El otro extremo, el que se presenta como deseado, será: la empresa agraria en su sentido más superlativo.

En palabras del Dr. F. Brebbia, se estará frente a una empresa agraria cuando "se verifiquen en la actividad agraria los requisitos de economicidad, organicidad, profesionalidad e imputabilidad propios de la noción general de empresa".

La conceptualización como empresa está íntimamente relacionada con una calidad y no tanto con una cantidad. Como se verá, los conceptos que se enunciarán resultan absolutamente aplicables aun cuando la extensión de tierra a laborar sea de unas pocas hectáreas. Se propugna un cambio de mentalidad en el productor agropecuario, un cambio de perspectiva que le ayude a dar el gran paso.

3. EL CAMINO

En vista al objetivo reseñado, presentamos sucintamente aquellas herramientas que consideramos valioso destacar para colaborar en la tarea profesional.

a) Políticas internas de la empresa — *Actitud*. Entendida como predisposición, capacidad de adaptación y versatilidad a los cambios y nuevas formas proactivas de proceder.

Visión, misión y estrategia — Se presenta como un ingrediente vital. Refleja quién es, quién quiere ser y el camino que se seguirá para concretar ese querer ser. Se pone de manifiesto su importancia si se piensa en empresas constituidas por varias personas: aun cuando se trate de una empresa familiar, si la misión de la empresa difiere sustancialmente de la que los miembros tienen de ella, esta colisión de intereses funciona en desmedro del futuro de la empresa.

Capacidad y manejo empresarial — Que conlleva una administración eficiente de los recursos de una empresa.

Control — Es necesario hacer evaluaciones periódicas para que no se produzcan desvíos en el curso de la puesta en marcha de la estrategia y las tácticas para la consecución de los objetivos de la organización.

Cultura empresarial — Entendiendo por tal al "conjunto de valores y creencias referenciales del grupo". Cultura implica valores, participación y liderazgo. Tiene que ver con el legado más íntimo que se dejará a los sucesores de la empresa.

b) Herramientas aportadas por el derecho — 1) *Formalización de contratos*: arrendamientos, accidentales, agroindustriales.

2) *Obligaciones del derecho laboral*: Cumplimiento de la legislación vigente en materia de previsión social, seguridad, contrataciones de personal permanente y no permanente.

3) *Herramientas para la consecución de fines económicos y financieros*: fideicomisos financieros y operativos; contratos asociativos (integración vertical y horizontal).

c) Otros institutos relevantes — 1. Mercado de futuros y opciones.

2. Profesionalización del staff de la empresa: a) Abogado: Reestructuración empresarial, formas societarias idóneas para disminuir el riesgo empresarial; b) Contador: Técnicas de elusión tributaria, evolución de proyectos de inversión; c) Ingeniero Agrónomo: rotaciones, análisis de suelos, agricultura de punta; d) Veterinario: Tecnificación, inseminación, genética.

3. Herramientas de gestión. Control de compra de insumos, depósitos de productos, análisis de rindes por lotes.

4. Problemas de empresas familiares: protocolos de familia. Fideicomisos testamentarios.

4. EMPRESA FAMILIAR AGRARIA

La empresa familiar es el producto de la combinación de dos instituciones: familia y empresa.

Tanto una como otra pueden potenciarse y agregar valor al sistema o, muy por el contrario, transformarse y destruirse ambas. Lejos de sucumbir, una empresa iniciada como familiar puede consolidarse en una empresa de capital familiar.

Causa de problemas es el traslado de roles de un sistema a otro, la falta de límites claros que provocarán confusión. Entre los más comunes se observan:

- Confusión que se genera entre los flujos económicos: manipulación en la generación y reparto de flujos económicos de la empresa para fines personales.

- La interferencia entre lazos afectivos y vínculos contractuales: es común ver entonces cómo se modifica la empresa conforme crecen los hijos, creando cargos, puestos, dividiendo funciones, responsabilidades, haciendo estructuras inoperantes.

- El error de no diferenciar la propiedad con la capacidad profesional para dirigir: una interpretación adecuada sobre ambos términos evitará que se caiga en direcciones paternalistas o autocráticas.

- Retardo innecesario de la sucesión.

Protocolo familiar — Es de vital importancia para la empresa familiar la existencia de reglas claras y consensuadas para la prevención de conflictos.

Sumamente aconsejable es la redacción de un protocolo familiar por ser la manera correcta de documentar las reglas básicas que habrán que respetar y que regirán la relación empresa-familia, para los integrantes actuales y las generaciones futuras.

Deberían participar en la redacción del mismo todo aquel que sienta que tiene un interés real o potencial dentro de la empresa. Es cierto que muchas de las normas del protocolo pueden ser incluidas dentro del clausulado del contrato social o en el estatuto.

Sin embargo, el verdadero valor agregado de hacer un protocolo estará dado por el proceso de formación, que exigirá reunirse, dialogar, entenderse, consentir y decidir juntos.

Es recomendable prepararlo en tiempos donde la familia se encuentra unida y mantiene un buen trato, antes de la generación de posibles conflictos. Tener presente que el protocolo es por esencia preventivo y lleva respuesta a inquietudes como: problemas de sucesión, cómo se hereda la propiedad, cómo seguir cuando se retiren quienes detentan la autoridad; si la empresa permite o no el ingreso de capital ajeno a la familia; cuándo se deja de ser empresa familiar, órganos de gobierno, valores a transmitir; etc.

5. CONCLUSIÓN

Nuestro reto, como profesionales del derecho, y dentro de este proceso interdisciplinario de profesionalización que el productor agropecuario comenzara a recorrer, será el de apoyatura técnico-jurídica, pero no desde un posicionamiento de laboratorio sino desde un actuar dinámico y concreto, para asistir con respuestas y soluciones viables, por no desconocer la real situación que atraviesan muchos de los productores en la actualidad.

Asistir, fortalecer y potenciar dicha actividad será nuestro compromiso.

CAMBIO GENERACIONAL EN LAS EMPRESAS DE FAMILIA¹

MARÍA VICTORIA GALLINO YANZI²

1. INTRODUCCIÓN

Las empresas de familia son las unidades económicas más antiguas del mundo. Inicialmente se trataba de producciones que autoabastecían a la familia empresaria y luego extendieron su actividad por vía del trueque. En su estado de evolución se dedican a actuar en el ciclo económico de la manera que hoy la conocemos.

Debemos destacar que recién con la Revolución Industrial del siglo XVIII hace su aparición el capitalista empresario y el crecimiento de este nuevo fenómeno económico hizo decaer la importancia relativa de las empresas de familia. Pero desde el fin de la Segunda Guerra Mundial retoman su importancia, y desde entonces y hasta nuestros días, fueron las responsables de prácticamente todos los "milagros económicos". Como muestra de ello basta señalar el papel de las empresas de familia en el surgimiento y desarrollo del Japón y de los "tigres del Pacífico", en donde las empresas de familia generan casi el 90% del Producto Bruto.

¹ La presente investigación se está realizando en el marco de una beca otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste. El tema de la misma surgió como consecuencia del estudio de la empresa en general, en el que nuestra atención se centró en una modalidad muy particular cual es la "empresa de familia".

² Becaria - Cátedra "B" Derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste.

El hecho de que las empresas de familia son motores impulsores de la economía y del desarrollo, especialmente en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, ha profundizado mi interés en investigar las temáticas vinculadas a ellas. "En la Argentina, las empresas familiares representan alrededor de 75% de las unidades económicas, aportan 70% de los puestos de trabajo en la actividad privada y controlan 95% de la comercialización"³. Es evidente que tienen gran relevancia tanto económica como social en nuestro país y, particularmente, en la región del noreste.

Por otro lado, debemos destacar que en el campo del Derecho Agrario las empresas de familia constituyen una de las más importantes unidades de producción. El rol que juega este tipo de empresas en la actividad productiva agrícola es indiscutible. A pesar de ello, la institución carece de regulación jurídica en nuestro país, a diferencia de lo que ocurre en el derecho comparado.

Sin embargo, la ley 22.248 (que establece el régimen nacional del trabajo agrario) presupone la existencia de la empresa agraria aunque sin definirla expresamente. Por otro lado, el decreto 133/99 (reglamentario de la ley 25.080 de inversiones para bosques cultivados) al definir en su artículo 18 al pequeño productor se está refiriendo indudablemente a la empresa familiar⁴. Similar criterio se ha adoptado en uno de los proyectos de reglamentación de la ley 26.331 de bosques nativos⁵. Si bien en ambos casos se trata de normas forestales, este criterio no difiere del imperante en materia agraria en cuanto al pequeño productor. Es decir que se hace referencia al productor familiar.

Podemos afirmar que como tal la empresa agraria familiar no escapa a los fenómenos que son objeto de nuestra investigación y que a continuación consideraremos. Ello se debe a que comparte los rasgos positivos y negativos de toda empresa de familia.

2. NOCIONES IMPORTANTES

En primer lugar, no hay un concepto de empresa en general en nuestro ordenamiento jurídico. El Código de Comercio se limita a declararla como acto de comercio en su artículo 8 inciso 5, en una defectuosa aunque no taxativa enumeración. Por otro lado, si bien la ley 20.744 define a la empresa como la organización instrumental de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el

³ KAPLUN, Carlos, *Sobrevivir, Crecer o Desaparecer*, en: Revista Mercado, n° 1008 (Noviembre 2001), pp. 113-123.

⁴ Decreto 133/99, artículo 18: "A los efectos de la Ley N 25.080, se entiende por pequeño productor al que tenga la vivienda permanente en el predio a forestar, utilice la mano de obra familiar y obtenga la mayoría de los ingresos de su emprendimiento forestal (...)".

⁵ Dicho proyecto define a los pequeños productores como "aquellos que se dediquen a actividades agrícolas, avícolas, ganaderas, forestales, de caza, pesca o recolección, utilicen mano de obra familiar y obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento"

logro de fines económicos o benéficos, es solo a los fines de dicha ley. Por lo tanto, este concepto laboral es inaplicable como concepción jurídica general de la empresa.

Podemos afirmar, en una primera aproximación, que empresa es ante todo "organización". Es decir, la empresa es la actividad de organización de recursos para la producción de bienes y servicios destinados al mercado, con el propósito de obtener beneficios

En cuanto a la empresa de familia, no existe una definición aceptada universalmente. Es una forma de organización comercial en la que participan dos instituciones: la familia y la empresa. Siguiendo a Carlino decimos que son las "empresas que están compuestas por un conjunto de personas que comparten no sólo la propiedad de la misma, sino también lazos parentales entre sí. Este grupo no posee un número determinado de miembros, como tampoco son definidas las actividades que desarrollan, y generalmente se extiende hasta la tercera generación a partir del miembro fundador"⁶.

Resulta interesante la distinción que plantea Antognolli entre "empresa familiar" y "empresa de familia". La primera es aquella donde no existen límites claros entre empresa y familia, la autoridad es la autoridad paterna, donde todos hacen de todo y las obligaciones dependen del espíritu colaborador de cada uno y no de responsabilidades claras y concretas. El manejo del dinero es discrecional y normalmente es el padre el que decide el criterio de reparto. Se trabaja mucho y todo gira en torno a la empresa. En cambio, la segunda es aquella donde la propiedad y dirección de la empresa es llevada a cabo por una familia. Donde cada uno de los integrantes es capaz de separar en cada momento los roles que debe desempeñar. Considerando otro aspecto, es preciso advertir que si bien la mayoría de las empresas de familia son PyMEs, no deben considerarse como sinónimos. No necesariamente una empresa de familia debe ser una PyME, aunque comienza siéndolo.

3. CONFLICTOS

Si bien las ventajas de la empresa de familia parecerían ser innegables, lo cierto es que los problemas que en ella se generan son a la vez mayores. Si bien el hecho de ser estructuras que presentan una alta carga emocional implica una mayor persistencia, esta emocionalidad a su vez importa una gran predisposición al conflicto. Es que la realidad demuestra que las empresas de familia son un foco multiplicador de contiendas. Las crisis se trasladan del ámbito empresarial al familiar, y viceversa.

En este tipo de empresas se interrelacionan tres factores, que son la propiedad, la gestión y la familia, y esas interacciones son las que determinan las fuerzas y debilidades de las empresas de familia. Por tal motivo se sostiene que es una de las formas de organización empresarial más complicadas que existen.

⁶ CARLINO, Bernardo P., *Solución de Conflictos en las Sociedades de Familia*, Santa Fe: Editorial Rubinzal-Culzoni, 2007, p. 51.

Los conflictos que se generan en este tipo de organización son múltiples y de variada índole. Por ello, se decidió precisar el objeto de la investigación, recayendo el mismo en el traspaso generacional en las empresas de familia. Hay acuerdo en que la sucesión es uno de los procesos más críticos que deben emprender este tipo de empresas. Las ventajas comparativas que presentan las empresas de familia pueden ser derrochadas en la etapa de la sucesión o recambio generacional.

Los datos son terminantes: solo el 30% de las empresas de familia resiste el traspaso a la segunda generación, y la proporción se repite en las generaciones siguientes. Esto se debe a que el cambio de generación trae aparejado una serie de aspectos como la multiplicación de los socios (atomización del capital) con lo cual se divide el manejo del poder, diversificación de los objetivos de la empresa, una mayor diversidad de roles de los miembros de la familia, la inclusión de los cónyuges correspondientes, entre otros⁷.

Los conflictos que habitualmente ocurren en el cambio generacional pueden ser de carácter económico, y entre ellos se destacan la lucha de poder entre los herederos y la dificultad para detectar y hacer frente a los cambios que requiere la empresa. También pueden ser problemas de tipo afectivo, que suelen ser los más complejos. Los conflictos de tipo emotivo son los propios de toda familia. Afloran aquí celos, rencores, envidias, reproches, desconfianza de ser estafados por los parientes.

Este panorama demuestra la necesidad de contar con herramientas que permitan el logro de una transición sin crisis, o con el menor impacto negativo, tanto respecto de la empresa como de la familia. "No olvidar que las decisiones de traspaso generacional influyen tanto en la marcha de la empresa como en la vida familiar. Por ello es tan importante evaluar el efecto posible en cada sistema, procurando que sea lo más armónico posible"⁸.

4. EL CAMBIO GENERACIONAL

En el traspaso juega un papel fundamental el empresario que se encuentra en la necesidad de delegar. Si éste ve su retiro como el fin de su vida no podrá planificar la sucesión. En tal caso, su muerte o enfermedad obligará a un traspaso abrupto, que en la mayoría de los casos genera serias dificultades que terminan en la disolución de la empresa al poco tiempo.

Coincidimos en que "la cuestión de la continuidad de la empresa familiar (...) no se trata de un puro problema de sucesión. Es todo un proceso"⁹. Como todo proceso

⁷ ANTIGNOLLI, Santiago, *Empresas Familiares: Gestionar sin conflictos*, disponible en: http://www.pymesdefamilia.com.ar/art_11.htm (consultado el 20/09/2007).

⁸ DUCOS, María Marta y Elisa ULLOA DE PORRUA, *Empresa familiar agropecuaria*, 1ª ed. 1 reimp. Buenos Aires: Editorial Eudeba., 2004, p. 233.

⁹ GINEBRA, Joan, *Las empresas familiares. Su dirección y su continuidad*, México D.F.: Editorial Panorama, 1997, p. 76.

requiere tiempo y debe iniciarse con el nacimiento mismo de la empresa; este momento es el ideal. Su proyección y puesta en marcha debe realizarse cuando la dirección de la empresa esta aún en manos de la generación antecesora. "La sucesión ha de formalizarse con suficiente antelación para que a la desaparición del fundador se tenga ya bien asumido y digerido por todos quien se hace cargo de la responsabilidad directiva. Lo ideal es que ya el sucesor esté ejerciendo realmente el mando"¹⁰.

Asimismo se deben tener en cuenta las expectativas individuales de cada uno de los miembros de la familia, ya que puede ocurrir que algunos pretendan formar parte de la empresa pero de modo pasivo, recibiendo una renta, o deseen además participar en la faz directiva de la misma, o por el contrario, ven su participación en la empresa familiar como una carga o con indiferencia. En este último caso será preciso buscar alguna alternativa que permita la adquisición de la porción que a éstos corresponda en la empresa por parte de los integrantes interesados en la continuidad empresarial.

La primera etapa en la transición generacional debe ser la planificación. Para ello consideramos necesario tener en cuenta ciertas pautas: "Buena articulación entre los proyectos personales, familiares y empresariales. Concordancia entre el nivel de remuneración y condiciones de trabajo, como así mismo entre las necesidades económicas individuales y las posibilidades de la empresa. Buena adecuación entre la capacitación y el papel responsable a desempeñar por cada miembro, ya sea como socio capitalista o como integrante del equipo de administración"¹¹.

Es importante que en esta etapa se dé participación a las generaciones siguientes a fin de que se pueda reflexionar, entre todos los posibles integrantes, acerca de cuáles son las alternativas posibles. También resulta aconsejable la actuación de un moderador extrafamiliar. A la par, deberán las generaciones que se retiran planificar su futuro fuera de la empresa.

Este proyecto de traspaso es importante que se redacte por escrito, en forma clara y precisa, porque de lo contrario puede ser fuente de serios conflictos.

Una vez que se ha planificado el traspaso, debe ponerse en marcha. El primer paso es incentivar a las generaciones siguientes, a fin de que se comprometan con la empresa y ensayen modalidades de trabajo conjunto, que les permita familiarizarse con la actividad empresarial. Se debe apuntar prioritariamente a la capacitación de la nueva generación; la responsabilidad principal recae aquí en la generación mayor.

Luego de que la nueva generación ha logrado desempeñarse en forma adecuada bajo la supervisión de quienes se alejan de la empresa, será el momento de que se le ceda el ejercicio autónomo de la conducción empresarial. De allí solo queda un paso para que la transición generacional culmine, y ello se concretará con el traspaso de la propiedad de la empresa.

Un punto por demás espinoso consiste en la determinación del sucesor que va

¹⁰ Ídem, p. 101.

¹¹ Ducos, María Marta y Elisa ULLOA DE PORRÚA, ob. cit., pp. 230/231.

a asumir el rango máximo en la dirección de la empresa de familia. Consideramos que es preciso que esta elección se realice con la mayor anticipación posible. Si bien es cierto que "(...) designar con tiempo a uno o más hijos o parientes cercanos implica fatalmente excluir a los restantes, y aunque existan racionalmente argumentos de peso para dichas elecciones, aflorarán inevitablemente resentimientos por parte de los no elegidos, en forma directa o indirectamente por su familia política"¹². No es menos cierto que el transcurso del tiempo difícilmente solucionará tácitamente el asunto.

La elección de este sucesor debe realizarse con la mayor objetividad posible, ya que repercutirá a futuro en el patrimonio familiar. No puede designarse a quien estará a cargo del máximo nivel directivo basándose en criterios de jerarquía familiar, emocionales o afectivos. La valoración debe centrarse en la capacidad y aptitud de los candidatos respecto del importante rol que deben asumir. "Las condiciones que permitan al nuevo directivo ejercer el control adecuado de la evolución global del negocio es algo que debe tenerse muy en cuenta"¹³. Además debe tenerse en cuenta el grado de aceptación dentro del grupo familiar del elegido. Caso contrario no es posible ningún emprendimiento duradero. Puede ocurrir que varios miembros de la nueva generación se encuentren capacitados para acceder al cargo de máximo nivel, en tal caso puede proyectarse la alternativa de un equipo directivo conjunto.

Creemos que un punto de inflexión en la vida de la empresa de familia está dado por el traspaso a la tercera generación, configurándose una empresa de primos. El vínculo entre padres e hijos, y el que se da entre hermanos, es mucho más fuerte que el que une a los primos. Si a ello le sumamos los cambios en el flujo monetario que en esta etapa se dan respecto de la empresa y la familia, como así también el número de profesionales no familiares que se fueron incorporando a raíz del crecimiento de la empresa, podemos concluir que el paso a la tercera generación resulta decisivo.

Más aún, en esta etapa, si la sucesión no fue adecuadamente planificada la disolución de la empresa será un final casi anunciado. Si el traspaso se resuelve favorablemente, la empresa de familia tiene altas probabilidades de sobrevivir armónicamente en el tiempo, ya que al diluirse los lazos parentales se abre paso a un desenvolvimiento más profesional de la empresa.

5. ATRIBUCIÓN INTEGRAL DE LA EMPRESA

Hasta aquí hemos planteado las alternativas tendientes a permitir que la empresa de familia pueda sortear los conflictos que importan un traspaso generacional. Consideramos, no obstante, que puede ocurrir que no se den las condiciones a fin de que

¹² CARLINO, Bernardo P., *Solución de Conflictos en las Sociedades de Familia*, Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, p. 84.

¹³ DUCOS, María Marta y Elisa ULLOA DE PORRUA, ob. cit., p. 257.

la empresa pueda continuar en manos de todos los miembros de la familia. Ello puede ocurrir por factores provenientes de la propia estructura familiar, ya sea por desinterés de los integrantes, falta de acuerdo entre los mismos, etcétera. Pero también puede provenir de la propia empresa, tal el supuesto de que no permita satisfacer las expectativas individuales de todos los que componen la generación siguiente. Si bien esta alternativa resulta difícil de considerar, en muchos casos es la única salida realista para preservar la felicidad de la familia y la continuidad de la empresa.

Ante este panorama, y a fin de evitar que la empresa de familia se extinga, proponemos la posibilidad de una atribución integral y única de la misma. La elección del sucesor en quien recaerá debería dejarse librado a la previsión del titular de la empresa. Pero a su vez, para el caso de que aquél nada haya dispuesto, la legislación debería contemplar un orden de preferencia basado en la calificación del sucesor en cuanto a su capacidad para la conducción de la empresa, debiendo los restantes herederos ser compensados por quien resulte designado.

Esta solución tropieza en nuestro ordenamiento jurídico positivo con "un sistema sucesorio al que le es en general indiferente el desmembramiento de las unidades productivas y la suerte de quienes coadyuvaban a construirlas"¹⁴. Es decir que la aplicación de esta solución dependerá de una flexibilización cualitativa de la legítima.

6. CONCLUSIÓN

Todo cambio generacional importa en la empresa de familia una crisis, lo que también se observa en las empresas agrarias familiares. Sin embargo, la crisis no debe ser considerada a priori como negativa. Es necesaria para el crecimiento y evolución de la empresa. De cómo se encare su solución dependerá que la empresa sobreviva al conflicto o muera en el intento. Lo primordial en todos los casos es la conducta previsoras del empresario, que permita adoptar, en el traspaso a la siguiente generación, la alternativa más adecuada tanto a la empresa como a la familia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTOGNOLLI, Santiago, *Empresa Familiar: La Sucesión*, disponible en: http://www.pymesdefamilia.com.ar/art_15.htm (consultado el 20/09/2007). - *Empresas Familiares: Gestionar sin conflictos*, disponible en: http://www.pymesdefamilia.com.ar/art_11.htm (consultado el 20/09/2007).
- ARCHETTI, Eduardo P. y Kristi Anne STOLEN, *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1975.

¹⁴ CASELLA, Aldo Pedro, *El Derecho Sucesorio Agrario en los Códigos Civiles y la Legislación Especial Latino-Americana*, en: *Rivista Di Diritto Agrario*, Anno LXXII, fasc. 2, (1993), pp. 198/199.

-
- ARECHA, Martín y otros, *Conflictos en "sociedades cerradas" y de familia*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 2004.
 - BELLUSCIO, Augusto César, *Manual de Derecho de Familia*, 8º ed. Buenos Aires: Ed. Astrea, 2006
 - CAMARA, Héctor y otros, *Las sociedades comerciales y la transmisión hereditaria*, Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 1993.
 - CARLINO, Bernardo P., *Solución de Conflictos en las Sociedades de Familia*, Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2007.
 - CASELLA, Aldo Pedro. "El Derecho Sucesorio Agrario en los Códigos Civiles y la Legislación Especial Latino-Americana". En: Rivista Di Diritto Agrario, Anno LXXII, fasc. 2, (1993): pp. 196-228.
 - DE BIANCHETTI, Alba Esther, *La Empresa Familiar Agraria*, Corrientes: monografía sin editar, 1998.
 - DODERO, Santiago, *El secreto de las empresas familiares exitosas*, Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 2000.
 - DUCOS, María Marta y Elisa ULLOA DE PORRÚA, *Empresa familiar agropecuaria*. 1º ed. 1º reimp. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 2004.
 - FARINA, Juan M., *Compendio de Sociedades Comerciales*, Rosario: Editorial Zeus, 1989.
 - GAGLIARDO, Mariano, *Sociedad de familia y cuestiones patrimoniales*, 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Lexis Nexis- Abeledo Perrot, 2006.
 - GINEBRA, Joan, *Las empresas familiares. Su dirección y su continuidad*, Panorama, México. 1997.
 - KAPLUN, Carlos, *Dificultades que acechan a las empresas de familia*, en: Revista Mercado, n 1012 (abril 2002): pp. 90-92: www.empresasdefamilia.com.ar/rev_mercado_abril2002.pdf (consult. el 26/9/2007). - *Generación tras generación, en pos de la trascendencia*, en: Revista Mercado, n° 1013 (mayo 2002): pp. 92-97: www.empresasdefamilia.com.ar/rev_mercado_mayo2002.pdf (consult. el 26/9/2007). - *Según pasan los años*, en: Revista Mercado, n° 1010 (ene 2002): pp. 95-99: www.empresasdefamilia.com.ar/rev_mercado_ene-feb2002.pdf (consult. el 24/9/2007). - *Sobrevivir, Crecer o Desaparecer*, en Revista Mercado, n° 1008 (nov. 2001): pp. 113-123: www.empresasdefamilia.com.ar/dossier1.pdf (consult. el 24/9/2007). - *Transmisión generacional sin crisis*, en: Revista Mercado, n° 1009 (dic. 2001): pp. 101-107: www.empresasdefamilia.com.ar/dossier2.pdf (consult. el 24/9/2007).
 - LAMORTE, José M., *De padres a hijos: cómo trabajar juntos*, Revista PYMES, n° 28 (julio 2007): pp. 5-11.
 - MÉNDEZ COSTA, María Josefa, *Legítima y sociedades de familia*, en: LL 1979-D: pp. 236-252.
 - MIGUEL, Luis Alberto, *Sociedades Anónimas de familia*, en: LL 1999-E, 1116. Disponible en: <http://laleyonline.com.ar> (consultado el 26/07/2007).
 - NISSEN, Ricardo A., *Curso de Derecho Societario*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 2001.
 - SALEME MURAD, Marcelo A., *Sociedad Comercial + Empresa de Familia = ¿Confusión Patrimonial?*, en: LL. 2005-F, 85. Disponible en: <http://laleyonline.com.ar/>(consultado el 27/07/2007).
 - VALLE, Dolores y Lucio DI MATTEO, *Crecer en familia e Hijas, esposas y hermanas: de herederas a empresarias*. En: Revista PYMES, n° 2 (Mayo 2004): pp. 3-6.
 - VERON, Alberto Víctor, *Sociedad Anónima de Familia en formación*, en: LL 1979-C, 767: laleyonline.com.ar (consultado el 26/07/2007). - *Sociedades Anónimas de familia*. Buenos Ábaco, 1979.
 - VITOLO, Roque Daniel, *Resulta necesario flexibilizar el régimen organizativo de las Sociedades Anónimas para el caso de las PYMES, sociedades cerradas y de familia*, Ponencia presentada en IX Congreso Argentino de Derecho Societario y V Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa (San Miguel de Tucumán, 22 al 25 de septiembre de 2004), tomo III: pp. 321-329.
 - ZANONI, Eduardo A., *Derecho Civil. Derecho de las Sucesiones*, 4ª ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2001.

TEMA XI

**INTERVENCIÓN DEL ESTADO
EN LA AGRICULTURA. LAS
RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES
AGROPECUARIAS**

LAS "RETENCIONES" A LA EXPORTACIÓN AGROPECUARIA A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA TRIBUTACIÓN

GABRIELA TOZZINI¹

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar cabe aclarar que habré de referirme en el presente a los derechos de exportación. En efecto, a lo que vulgarmente se denomina como "retenciones a las exportaciones" —en el caso, a los cereales y oleaginosas— denominación que se motiva en la creencia acerca de la forma de percepción o pago del mencionado derecho de exportación por parte de quien vende el cereal, como que se lo "retienen" del precio que le pagan al productor. Cuestión que en realidad no responde a lo normado estrictamente

¹ Abogada. Diploma de Honor. Profesora de la UCA y de la UNR en la cátedra de Derecho Tributario de Grado y Posgrado. Directora de la Carrera de Posgrado de Abogado Especialista en Derecho Tributario, UCA, Facultad de Derecho de Rosario. Presidente del Instituto de Derecho Tributario y Aduanero del Colegio de Abogados de Rosario. Directora de la Sección de Derecho Tributario del IDEL, Federación Argentina de Colegios de Abogados. Coordinadora de la Comisión de Penal Tributario de la Unión Industrial Argentina.

en el mecanismo de pago de tales derechos, puesto que no está previsto sujeto alguno que actúe como agente de retención y el mismo es ingresado directamente por el contribuyente exportador, operándose, sin embargo, la traslación al productor.

La sinonimia asignada al término "retención" para denominar a los derechos de exportación fue tan difundida que, haciendo un poco de historia, merece recordarse que tuvo que ser aclarada expresamente por la ley 17.255.

2. ANTECEDENTES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DERECHO ARGENTINO

En la Constitución Nacional del año 1853 se encontraban previstos.

Sin embargo, los mismos no eran uniformes. Sin duda, el establecimiento de los derechos de exportación en la Argentina fue objeto de grandes debates en la Convención Constituyente de 1860. Sin embargo, finalmente, se impusieron en la Constitución Argentina. En 1866 se convocó a una Convención constituyente a fin de resolver lo que en definitiva se iba a hacer con los derechos de exportación. Teniendo en cuenta que en ese año de 1866 el país se encontraba en guerra con el Paraguay, la necesidad de fondos para mantener los gastos bélicos llevó a los convencionales a mantener esa fuente de recursos *sine die*. Ciento veintiocho años después, en 1994, y pese a que la tónica ambiente se manifestaba contra los derechos de exportación, la Convención encargada de modificar la Constitución decidió mantenerlos, en el actual art. 75. inciso 1

Más allá del análisis efectuado y continuando con la historia, los derechos de exportación tuvieron aplicación fluctuante en el derecho argentino. Sin embargo, luego de su inaplicabilidad durante casi una década en los años 90 reaparecen otra vez en la Argentina en el año 2002 mediante la Resolución 11/02 (B.O. 4/3/02) del Ministerio de Economía e Infraestructura de la Nación en base a la ley 25.561 de emergencia pública. Luego, por Resolución 35/02 (B.O. 5/4/02), invocando el carácter transitorio de la medida, se eleva el derecho de exportación al 20%. Y así, por sucesivas resoluciones con modificaciones de alícuotas según determinados productos, como la Resolución 368/07 (B.O. 07/11/ 2007) se los llevó al 35%.

3. ANÁLISIS NORMATIVO

En fecha 10 de marzo del presente año se publica en el Boletín Oficial de la Nación la Resolución bajo comentario N° 125/2008 (con las modificaciones de la 141/08) que establece las llamadas "retenciones móviles". Tal denominación obedece a que la alícuota del derecho de exportación se determina en base a una fórmula que varía según el precio FOB oficial informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía

y Producción y que por ende no es fija sino que, como se advierte, resulta variable en función de los mayores precios.

La Resolución 125/08 que establece las retenciones móviles, invoca para su dictado el Código Aduanero —si bien no lo cita expresamente, se refiere al art. 755—, la ley de Ministerios —si bien no lo cita expresamente se trata del art. 13 de la ley 22.520 (B.O. 12/ 3/92)— y los Decretos 2752 (B.O. 26/12/91) en cuyo art. 1 establece: "Delégase en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, las facultades conferidas por los arts. 570, 620, 632, 663, 664 y 755 del Código Aduanero (ley 22415)", y Decreto 2275 (B.O. 23/12/94) que aprueba en el orden nacional la nomenclatura única armonizada basada en el sistema armonizado de designación y codificación de mercaderías.

Asimismo, si bien no aparece en los considerandos de la resolución ministerial, tampoco puede obviarse que esta facultad del Ministerio en materia de derechos de exportación ya aparece en la ley 20.545, luego derogada y ratificada tal facultad por la ley 22.792. Sin embargo, y esto resulta fundamental, esta ley fue dejada sin efecto por el decreto 2284/91, según texto del Decreto n° 2488/91, ratificados por el artículo 29 de la ley 24.307 (B.O. 30/12/1993).

Por otra parte, cabe mencionar que los derechos de exportación de productos agropecuarios encontraron una regulación expresa desde el dictado de la ley 21.453 (B.O. 5/11/76) con las modificaciones de los decretos 654/02, 2488/91 y 1094/02. A su vez por los decretos 751/74, 1343/01, 1366/01, 1454/02 y 355/02 en virtud del cual se estableció la facultad del Ministerio de Economía e Infraestructura a asistir al Poder Ejecutivo Nacional entre otras cuestiones en la elaboración de las estructuras arancelarias. Esta ley se sancionó con el propósito de dar estabilidad al establecimiento de la alícuota vigente a la época de cada venta y permitió así tener, certeza sobre los costos. Recientemente se sancionó la ley 26.351 (B.O. 16/01/08) que modifica la ley 21.453 en este aspecto, la que fue luego reglamentada por el Decreto 764/2008 (B.O. 12/05/08).

Con respecto al Código Aduanero que invoca para su dictado —como sostuve— entre otras normas se refiere a su artículo 755. El mismo regula la facultad del Poder Ejecutivo Nacional en las condiciones y únicamente con el objeto de cumplir alguna de las finalidades que dicha norma prevé de gravar, desgravar y modificar derechos de exportación para consumo. Luego del dictado de la Resolución n° 125/08 y su modificatoria 141/08 debido al público descontento de los sectores agrícolas involucrados y afectados por las "retenciones móviles" y con el ánimo de paliar los efectos que las mismas ocasionan, en especial al funcionamiento de los mercados a término de cereal, es que se dicta la Resolución 64/08 (B.O. 30/05/08) estableciendo de esta manera un tope porcentual en el supuesto caso que —respecto de las exportaciones de soja, trigo, maíz y girasol— el precio FOB internacional alcanzara cierto monto en USD por tonelada, todo según detallan sus anexos y reitero, en aras a que vuelvan a funcionar los mercados a término. No obstante, tal resolución nada corrige con respecto a las críticas que se efectuarán acerca de la resolución 125/08 y tampoco satisface las expectativas de los mercados a término. Asimismo, y también para corregir los perjudiciales efectos que

acarrear las retenciones móviles denunciados por los destinatarios afectados se dictaron diversas normas correctoras por parte del Ministerio de Economía y Producción como la resolución 284/08 (B.O. 24/04/08 reglamentada por Resolución 21/2008 de la ONCCA (B.O. 25/04/08); la Resolución 285/08 con la respectiva reglamentación Resolución 22/2008 ONCCA de igual fecha que la 21/08). No me expediré en un análisis exhaustivo de dichas normas por escapar el objeto del presente. Finalmente —como otra norma de las "correctoras"— el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 904/08 (B.O. 10/06/08) que establece un programa de redistribución social del destino de lo producido como consecuencia de la implementación de las retenciones móviles tan resistidas (finalidad distinta de las establecidas en la resoluciones y a priori distintas a las de los derechos de exportación y a las establecidas en el art. 755 del CA que invoca).

4. EVOLUCIÓN Y ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL

En fecha 17 de junio de este año 2008 el PEN presentó al Congreso de la Nación un Proyecto de ley proponiendo la ratificación de las resoluciones del Ministerio de Economía y Producción nos. 125 y modificatorias y derogatorias, sin perjuicio de la vigencia de las mismas y la creación del Fondo de redistribución social.

En primer lugar merece destacar el reconocimiento del PEN al principio de reserva de ley en materia tributaria —y por lo tanto también sus propios actos— al remitir el tratamiento de este impuesto al Poder facultado para ello.

Analizando el proyecto, se advierte que en los considerandos invoca que el Ministerio dictó las mismas en base a los art. 4º, 99 inc. 1º y 2º y otros de la CN como también el 755 del Código Aduanero en punto a las posibles finalidades que el mismo establece y que tratan de justificar las resoluciones dictadas. Al respecto cabe una reflexión personal: quizá el PEN, al invocar tales incisos del art. 99 de la CN, pretendió posiblemente aplicar la ley 26.122 art. 23 y limitar la actuación del Congreso de la Nación a la mera aceptación o rechazo al texto de la norma; sin embargo, prevaleció la razonabilidad propia de la República y hubo debate amplio por parte de los legisladores. Cuestión que, por otra parte, es correcta, puesto que no se encuentran limitados por el tenor del proyecto presentado por el PEN y por otra parte, deben analizar el derecho de exportación de conformidad a lo que establece la CN según como prescribe al respecto el art. 67 de la CN. A la fecha de exponer la presente ponencia se aprobó el proyecto en Diputados el que según mi opinión es pasible de las siguientes objeciones: en primer lugar tanto el art. 1º y 2º son violatorios de la CN y van a generar planteos judiciales. Esto es así porque el Congreso no puede ratificar hacia atrás una norma inconstitucional; en efecto, la ratificación posterior no le purga la inconstitucionalidad de origen. Y al respecto la CSJN ya tiene sentado este criterio en varias causas como "Kupchnik" y "Selcro", entre otras. Por otro lado, se aparta del art. 76 y 99 inc. 3 de la CN puesto que delega materia indelegable como es la tributaria luego de la reforma constitucional (de igual gravedad que si dele-

gara materia penal en el PEN) y además hacia atrás de una subdelegación prohibida en el Ministro (opuesta además al 103 y 100 inc. 12 de la CN). Por otra parte, lo que merece la misma crítica es que convalida la delegación proscripta constitucionalmente del art. 755 del Código Aduanero efectuando una ratificación en una materia que no es de las permitidas "de administración o emergencia pública".

Por otra parte, se advierte que las compensaciones a pequeños productores son merecedoras de las mismas ya efectuadas en punto a que violan el principio de igualdad porque la previsión de las mismas no hace más que reconocer por parte del Estado la necesidad de reparar el perjuicio que la aplicación de la normativa ocasiona y lo repara en forma desigual, ya que también los demás productores no alcanzados se ven afectados. Además establece un régimen burocrático casi irrealizable en la práctica. En el art. 4 inc. e) compensan deuda ante la AFIP de impuestos coparticipables no devolviendo el derecho de exportación que no es coparticipable, perjudicando así a las provincias.

En dicho artículo crean obligaciones a cargo de los Municipios, lo que le implicará costos, personal, capacitación, lo que se presenta como una burla para los mismos, que son los más afectados por estas retenciones que salen de sus productores vecinos y no vuelven en proporción, y cuya arcas fiscales están tan debilitadas.

El art. 7º último párrafo sujeta a condición la devolución a los productores a mayores fondos efectivamente recaudados.

El art. 9 limita las compensaciones a soja y girasol y de las campañas 2007/2008 y hasta el 31 de octubre de 2008! Y después? El fondo de redistribución social, más allá de que se presente como loable finalidad, resulta engañoso, improcedente por este medio de los derechos de exportación y no hace más que otorgar una mayor discrecionalidad en la tan problemática materia presupuestaria junto con leyes de superpoderes. Además, desnaturaliza el verdadero sentido de los impuestos aduaneros, que tienen más finalidad protectora que recaudatoria, y que deben ser utilizados como una herramienta muy excepcional. Lo que a la larga demuestra que aun bajo el nombre de "derecho de exportación", se trata de un impuesto que grava la renta y más aún el ingreso puro -en efecto, sin tener en cuenta los grandes costos del productor-. Por ello se está perjudicando a los fiscos provinciales, puesto que más allá del nomen juris, en su verdadera esencia grava la renta y por tanto debe coparticiparse. Tampoco purga la confiscatoriedad, puesto que el Estado se sigue apropiando de la mayor rentabilidad del productor derivada de los mayores precios internacionales y con alicuotas progresivas sobre bases objetivas. Además, no resuelve el funcionamiento de los mercados a término.

Al tiempo de la presentación de este trabajo el proyecto está en discusión en el Senado y quizá la situación descripta ya no será de actualidad y se habrá definido la situación de una manera o de otra, la que generará nuevos análisis.

5. NATURALEZA JURÍDICA

Como cuestión previa a todo análisis que se efectúe de cualquier instituto del derecho, corresponde determinar la naturaleza jurídica del mismo, a los fines de precisar sus características y los principios que le son aplicables.

En efecto, habré de expedirme acerca de la naturaleza jurídica de los derechos de exportación desarrollando al respecto cita de doctrina, jurisprudencia y la normativa al respecto.

Ya Alberdi sostuvo que "los derechos de importación y exportación son un impuesto". En primer lugar no puede obviarse la opinión del maestro Dino Jarach, que categóricamente afirma que se trata de un impuesto aduanero. Al respecto, merece citarse que en este sentido la doctrina resulta unánime, con autores tales como Villegas; Saccone; Horacio Alias; Fernández Lalanne; María Angélica Gelli André Gil Domínguez; Jorge Damarco; entre muchos otros.

La Constitución Nacional de 1860, al regularlos en el art. 64, expresamente decía que se trataba de un impuesto.

Por otra parte, el propio Código Aduanero les asigna a los derechos de exportación expresamente naturaleza tributaria al regularlos en la Sección IX "Tributos regidos por la legislación aduanera" y en el Título I, "Especies de tributos". Luego, si advertimos que el hecho generador es el despacho y la salida de una mercadería a través de la frontera aduanera se advierte que no se impone ninguna contraprestación a cargo del Estado para su cobro, por lo tanto se trata de un verdadero impuesto más allá del nomen juris que pueda asignársele a su naturaleza y, al respecto, dilucidada la naturaleza jurídica de los mismos, le son aplicables los principios constitucionales en materia impositiva.

Esto significa que la potestad tributaria del Estado para crearlos se encuentra limitada por los preceptos constitucionales y que deben respetar todos los principios constitucionales de la tributación.

Si bien la jurisprudencia, en ciertos supuestos, negó la naturaleza tributaria de los derechos de exportación y por lo tanto no aplicó los principios constitucionales de la tributación (CSJN, "Vermexco Algodonera SA c/Ministerio de Economía", 30/6/88, Fallos 321:1792), no cabe duda del carácter de impuesto del derecho de exportación —en el caso que nos ocupa establecido en la Resolución 125/08 y modificatorias—, naturaleza que no se modifica por más que se justifique por ser móviles o formalidades aparentes tal como se expondrá más adelante y por más que el impuesto como es característico en este tipo de derecho aduanero además de un fin fiscal pueda también tener un fin protector. Desde ya cabe dejar aclarado (sin entrar a un análisis exhaustivo de esta cuestión) que por más que los impuestos tengan finalidades extrafiscales no pierden la naturaleza de tales. Así lo sostuvo la CSJN en "Horvath" (Fallos 318:676) y así lo enseñaba el maestro Dino Jarach cuando afirmaba que el hecho de que un impuesto tenga finalidades extrafiscales no le quita su carácter de tal.

La naturaleza jurídica de impuesto fue recientemente afirmada por la Justicia

Federal de primera instancia en lo contencioso administrativo de la ciudad de Buenos Aires en la causa "Gallo Lorente, Santiago c. Estado Nacional, Ministerio de Economía s/ amparo" de fecha 5/06/08.

En este sentido también lo establece la ley de coparticipación (Ley 23.548) en su artículo 2° al exceptuar de la masa coparticipable dentro de lo que establece como "impuestos nacionales" a los "derechos de importación y exportación previstos en el art. 4° de la CN".

Los tributos aduaneros se encuentran expresamente previstos como uno de los recursos del Estado Federal en el art. 4° de la CN, "los derechos de exportación" bajo el término de contribuciones al que resulta comprensivo el de los impuestos.

6. MECANISMO DEL DERECHO DE EXPORTACIÓN

El derecho de exportación es un impuesto indirecto exclusivo de la Nación regulado en el Código Aduanero. El hecho imponible del mismo es la exportación para consumo (art. 724 Código Aduanero). En efecto, es indirecto puesto que el mismo es trasladable, tiene un efecto económico que recae sobre un sujeto distinto del que lo paga y realiza el hecho imponible (en el caso el exportador).

Esto nos remite a ciertos conceptos tales como la percusión, que es el efecto que produce el impuesto al que lo paga, la repercusión o traslación, que es la posibilidad de que el que lo paga lo traslade a otro, y la incidencia, que es la consecuencia de disminución de riqueza en quien efectivamente sufre el pago. Lo que da lugar a que en este tipo de impuestos exista un contribuyente de derecho —el sujeto obligado por ley a ingresar el tributo al fisco, sujeto pasivo, en el caso el realizador del hecho imponible: el exportador— y el contribuyente de hecho el verdadero incidido, quien en definitiva soporta el peso del tributo —el productor— el que es trasladado de algún modo por el contribuyente de derecho que en definitiva lo descarga en el contribuyente de hecho. En el caso este impuesto se traslada por parte del exportador al productor mediante el fenómeno de la retrotraslación, es decir que la traslación opera hacia atrás y no hacia delante (la que comúnmente sucede al trasladarlo en el precio al que compra) reduciendo el precio de compra de la mercadería. O sea, el exportador que paga en forma directa el impuesto (ya que no se prevé la figura del agente de retención) se resarce de la absorción de la carga tributaria y le paga un precio de compra menor por el cereal, puesto que descuenta el importe del impuesto (por ello es que suele identificársele en los hechos como una retención) importe que en definitiva lo paga el productor, excepto que el exportador sea a su vez el productor. Esta cuestión resulta fundamental de dilucidar a la hora de abordar al sujeto legitimado en este tipo de impuestos para efectuar cualquier tipo de planteos ante la Justicia, ya sea de repetición, de amparo o inconstitucionalidad. En efecto, el interesado afectado por la carga tributaria resulta ser el productor y no el exportador. La cuestión de la legitimación activa procesal se desprende con claridad de

la mecánica del impuesto. Cuestiones semejantes y que permiten arribar a la legitimación activa en el sentido explicitado se advierten de la lectura del criterio de la CSJN en las causas "Mendoza, Domingo c. Provincia de San Luis" Fallos 3:131 del año 1865 y "Nobleza Piccardo SAIC c. Estado Nacional" 5/10/2004, y recientemente y a propósito de la Res. 125/08 en la causa "Gallo Lorente, Santiago c. Estado Nacional Ministerio de Economía", Juzgado de Primera Instancia Cont. Adm. Federal, del 5/06/08. En igual sentido fue recomendada la legitimación activa del sujeto incidido en la XIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario.

7. TEST DE CONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA TRIBUTACIÓN

Dado lo expuesto, respecto de la naturaleza tributaria de los derechos de exportación corresponde aplicarle a los mismos los principios constitucionales que limitan el poder tributario del Estado.

En efecto, al establecerse un tributo debe respetarse la distribución del poder tributario entre la Nación y las Provincias conforme lo exige un estado federal (art. 1 de la CN).

Por otra parte, es sabido que todo tributo debe respetar los principios de legalidad (arts. 4, 9, 17, 19, 75, inc. 1 y 2, 76, 52 y 99 de la CN); no confiscatoriedad (art. 17 de la CN), igualdad (art. 16 de la CN), capacidad contributiva (arts. 4, 16 y 33 de la CN), razonabilidad (art. 28 de la CN) y seguridad jurídica (arts. 33 y 75 inc. 22 CN), puesto que de lo contrario, en vez de un tributo, estaremos en presencia de un despojo no admitido en un estado de derecho.

Cabe entonces efectuar al respecto el test de constitucionalidad de la Resolución 125/08 y sus modificaciones, que establece el derecho de exportación vigente denominado "retenciones móviles".

El principio de reserva de ley en materia tributaria responde a afirmar que los tributos sólo pueden establecerse a través de una ley y que en el sistema de división de poderes propio de la República (art. 1 de la CN) tal facultad corresponde al Poder Legislativo. Rige en materia tributaria el principio de legalidad o de reserva de ley en forma absoluta (arts. 4, 17, 19, 52, 75, inc. 1, y 2, 76 y 99, inc. 3, de la CN).

El principio de reserva de ley comprende el establecimiento de todo tipo de tributos y en todos sus elementos o aspectos, esto es, del hecho imponible, la alícuota o elemento cuantitativo en todos sus componentes y de los sujetos; así como, desde ya, también alcanza al poder de eximir. Sin embargo, eso no significa un cheque en blanco a favor del Poder Legislativo. En efecto, al legislar en materia tributaria debe respetar los límites impuestos por la CN y que informan toda política tributaria que pretenda implementarse. Y en esta cuestión, el Poder Judicial es quien ejerce el control de constitucionalidad de los tributos.

Al respecto de los derechos de exportación, la CN, en el artículo 75, inciso 1, dispone expresamente que corresponde al Congreso de la Nación establecerlos.

Ahora bien, el principio de legalidad o reserva de ley comprende, como dijimos, la regulación de todos los aspectos del tributo, entre los que se encuentra el elemento cuantitativo, la base de cálculo y la alícuota. La CSJN así lo ha entendido en numerosos fallos, estableciendo que las alícuotas sólo pueden estar fijadas en la ley y no pueden ser modificadas por el Poder Ejecutivo, ni se puede crear un tributo por este medio (CSJN, "Video Club Dreams", "La Bellaca", Fallos 319:3400); ni tampoco puede modificarse la base de cálculo de un tributo vía decreto (CSJN, Fallos 321:270; 321:1966). En fin, que de ningún modo el Poder Ejecutivo puede establecer tributos (CSJN, Fallos 312:366, "Kupchnik").

En este sentido, los derechos de exportación se encuentran legislados en el Código Aduanero en los artículos 724, 725, 754 y 755.

Las resoluciones del Ministerio de Economía y Producción de la Nación sobre las que se expide el presente, si bien su texto no lo invoca expresamente, se basan fundamentalmente en lo dispuesto en el art. 755 del Código Aduanero.

Puede afirmarse que el artículo 755 del Código Aduanero, al establecer esta delegación en el Poder Ejecutivo luego de la reforma de 1994 deviene inconstitucional.

Esto nos deriva al análisis de la delegación que el Poder Legislativo puede hacer al Poder Ejecutivo de su facultad legislativa y si tal delegación es válida en materia tributaria. Desde ya que se responderá al respecto según lo dispuesto por la CN y, en ese punto, la reforma constitucional de 1994 lo regula expresamente en el art. 76 de su texto, que prohíbe todo tipo de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo salvo en materias determinadas de administración (definidas por ley 25.148) o de emergencia sumado a la exigencia: con plazo fijado para su ejercicio y dentro de la bases de delegación que el Congreso establezca. Como puede advertirse, se encuentra entonces prohibida en materia tributaria sustantiva. Esto hay que relacionarlo también con el art. 99, inc. 3, que prohíbe expresamente el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria.

Lo expuesto nos conduce a señalar la distinción que suele efectuarse entre delegación propia e impropia; la primera, como se desarrolló, está prohibida por la CN, salvo materias determinadas de administración o emergencia pública —y con ciertas limitaciones—, quedando fuera la tributaria, y la segunda referida a la permisión de la delegación en ámbitos definidos. Al respecto, merecen citarse algunos aspectos del desarrollo que hace el tributarista Arístides Corti: "La norma delegante debe definir clara y precisamente la política legislativa, esto es, debe precisar las premisas o pautas para su ejercicio, por lo que, en materia tributaria, tal situación sólo puede producirse en el ámbito de la tarifa a través de modificaciones de las alícuotas en una banda con mínimos y máximos precisos. La delegación por el Congreso sólo puede hacerse en cabeza del titular del PE y no es posible la subdelegación". Puede concluirse que después de la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo no puede establecer tributos ni legislar sobre ninguno de los elementos que lo integran y menos en materia tributaria se puede validar la subdelegación. En efecto, constitucionalmente no se puede delegar en materia

tributaria sustantiva, a su vez sólo puede delegarse en el Poder Ejecutivo —me refiero a las materias permitidas— por lo que resulta inválida la subdelegación en el Ministerio.

Luego de la reforma constitucional en la que los convencionales constituyentes dieron tanta importancia al principio de reserva de ley en materia tributaria, el art. 755 del Código Aduanero deviene inconstitucional, en primer lugar por ser materia tributaria la que delega y además tampoco cumple con los requisitos de plazo para su ejercicio ni constituye un supuesto de delegación impropia.

Por su parte, la subdelegación que invoca la Resolución 125/08 está fundada en el plexo normativo que hemos desarrollado en el presente *ut supra* y que, como se manifestó, la ley que la establece (22.792) se encuentra derogada. Al ser esto así tampoco puede invocarse a favor de la subdelegación lo que sostuvo la CSJN en la causa "Verónica SRL" (1988), más allá de que también esa causa es anterior a la reforma constitucional.

La Resolución 125/08 y sus modificatorias violan además el art. 100 inc. 12 de la CN, que establece la obligación del Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de "refrendar los decretos" que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que están sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente (ya creada por ley 26.122), norma que sustenta pautas de organismos internacionales referidas al debido y eficaz control en materia de delegación. Más allá de la prohibición de delegación en materia tributaria, la Res. 125/08 prescinde del debido control al no ser dictada por decreto del PEN.

Y, por su parte, podrían traerse a colación también las leyes ratificatorias de la totalidad de la delegación legislativa sobre materias de administración o emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, tales como la ley 25.148 (B.O. 23/08/1999), 25.645 (B.O. 5/09/2002) y la última ley dictada 26.135 (B.O. 23/8/06). Pero justamente esta ratificación se efectúa en lo que las propias leyes definen como materias determinadas de administración, lo que desde ya no abarca la materia tributaria sustantiva. Además, entiendo que tampoco estas leyes cumplen con la ratificación que establece la disposición transitoria octava de la CN puesto que no hay ratificación expresa en los términos constitucionales.

Por lo dispuesto en el art. 76 y 99 inc. 3° de la CN luego de la reforma constitucional no puede haber legislación delegante ni delegada en materia tributaria sustantiva.

Tampoco puede invocarse para permitir la delegación en materia tributaria la emergencia. En primer lugar, porque la propia norma no lo hace en forma expresa en su texto.

Además porque no se encuentra la materia tributaria comprendida en los supuestos de emergencia pública establecidos por la ley que la declara 25.561 y en las restantes de prórroga, la que sólo habla de los derechos de exportación en materia de hidrocarburos —más allá de que sostengo que no se puede estar en emergencia permanente— cuando en realidad ya no la hay por haber variado la situación fáctica que la sostenía (tal como se entendió por la CSJN en la causa "Massa Juan c./ PEN" 27712/06) y por último por la cuestión más importante, y es que tampoco la emergencia podría justificar delegar

facultades legislativas en materia tributaria, como tampoco con la excusa de la emergencia podía delegarse la facultad legislativa en materia penal.

Sostenemos por lo expuesto que el artículo 755 del Código Aduanero puede cuestionarse por su constitucionalidad, en punto al cumplimiento del principio de reserva de ley, tal como lo ha afirmado, entre otros, el profesor Rodolfo Spisso señalando dicha norma como un claro ejemplo de la trasgresión del principio de legalidad.

Sin embargo, hay que dejar en claro que contra esta postura, la CSJN se ha expedido a favor de la legitimidad de la delegación de "atribuciones libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo" —en la terminología del fallo— contemplada en materia de derechos de exportación en "Propulsora Siderúrgica SAIC" (1/9/92). Sin embargo, se impone una advertencia: tal fallo es anterior a la reforma de 1994 (como en CSJN, "Conevial SA Comercial", 29/10/87 y también en "Case SA" 5/7/84 que valida el Decreto Reglamentario que otorga facultades al Ministerio en materia de derechos de importación).

Sin embargo, con posterioridad a la reforma constitucional —si bien no referido expresamente al artículo 755— la CSJN sostuvo que la facultad de establecer cargas tributarias o definir o modificar los elementos esenciales de un tributo es exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación (CSJN, "Selcro c/Jefatura de Gabinete de Ministros s/ Amparo", 2003). En esta causa, la CSJN ha sido clara y contundente y resulta plenamente aplicable a la Resolución 125/08 y 64/08 que ocupa este desarrollo. "Que de la reiterada doctrina precedentemente reseñada surge con nitidez que ni un decreto del Poder Ejecutivo ni una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros pueden crear válidamente una carga tributaria ni definir o modificar, sin sustento legal, los elementos esenciales de un tributo".

Luego de "Selcro" ya ninguna duda cabe en punto al criterio de la CSJN aplicable para fundar la inconstitucionalidad del art. 755 del Código Aduanero y de la Res. 125/08 y modificatorias del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Por otra parte, la inconstitucionalidad desarrollada en punto a las normas que establecen estos derechos de exportación ya fue resuelta por la Cámara Federal de Mar del Plata, en la causa "Pesquera Costa Brava SRL c/Ministerio de Economía AFIP s/Amparo" (16/2/06) en punto a la inconstitucionalidad planteada de la Resolución 11/02 del Ministerio de Economía —la primera que se dicta con esta modalidad a partir del 2002 pero sin embargo sin establecer el criterio "móvil"— que fija los derechos a la exportación, las llamadas retenciones a la exportación, y sostuvo: "Asimismo y si bien antes de la reforma de 1994 se podía interpretar, producto de la jurisprudencia autoritativa de la delegación impropia de la CSJN, que la delegación impropia no era una transferencia directa de la competencia legislativa del Congreso sino una reglamentación que el PE concebía a una ley de marco genérico y también que se podía realizar directamente a favor de los organismos administrativos, luego de ella es imposible por la sencilla razón que si en el art. 100, inc. 12, de la CN se prevé para el caso la formalidad de un decreto, es obvio que debe emanar del Ejecutivo, pues, como dije, los órganos administrativos no dictan sus resoluciones, ni adoptan sus decisiones con forma de "decreto".

Esta causa se encuentra para ser resuelta en la CSJN luego de haberse emitido

dictamen de la Procuración General de la Nación en fecha 1/04/2008 en el que dictaminó que las cuestiones debatidas en esa causa eran sustancialmente análogas a las ya examinadas en la causa "Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía s/ Amparo" cuyos fundamentos da por reproducidos. Y en tal dictamen de igual fecha respecto a la causa que invoca en términos generales dictamina desestimar el amparo y por ende no entrar a valorar la validez constitucional de la Res. 11/02 entre otras cuestiones porque, en principio, dicho acto no se presenta como manifiestamente ilegítimo o totalmente desprovisto de sustento normativo, al menos con el grado que requiere la acción de amparo para admitir su cuestionamiento por esta vía. Como puede advertirse, lo rechaza por la vía elegida del amparo.

Resulta indubitante que los derechos de exportación establecidos por una resolución del Ministerio no cumplen con la exigencia del principio de reserva de ley, y además se viola al no ser por decreto del PEN, el debido control que establece el art. 100 inc. 12 de la CN —esto en el supuesto caso que se pretendiera que se trata de una delegación permitida, cuestión que no puede darse en materia tributaria— y tampoco es delegación impropia puesto que no establece el art. 755 una banda con mínimos y máximos precisos que fijen el *quantum* del tributo. El art. 755 del Código Aduanero es una norma con una inconstitucionalidad sobreviniente luego de la reforma constitucional de 1994. Cuestión que además torna nula de nulidad absoluta e insanable la resolución ministerial dictada mediante una delegación inválida. Por otra parte no puede obviarse que también la resolución dictada por el Ministerio viola el artículo 103 de la CN.

Además de lo desarrollado en punto al principio de reserva de ley en materia tributaria con respecto a los principios constitucionales que rigen el establecimiento de todo tributo, se advierte que el derecho de exportación, tal como se encuentra regulado en la actualidad, puede afectar en el caso concreto la capacidad contributiva (art. 4, 16, 17 y 75 inc. 2º y 22 de la CN) ya que para el sujeto que absorbe la carga tributaria —el productor— se transforma en un impuesto directo que no puede trasladar y que le es aplicado con criterios meramente objetivos que para nada tienen en cuenta la aptitud de pago público del sujeto. Determina la cuantía de la obligación tributaria sin tener para nada en cuenta los costos reales de cada contribuyente, variables según las características de cada explotación, costos que además en punto a los insumos son de un elevado valor en dólares. La capacidad contributiva constituye un requisito indispensable de todo impuesto y ha sido reconocida reiteradamente por la CSJN (Fallos 207:270; 209:431; 271:7, entre otros). Además esto ocurre con violación del derecho de propiedad del sujeto contribuyente de hecho, cuestión que requiere un análisis casuístico para determinarla y probarla y en ese caso se viola el principio de no confiscatoriedad (art. 17 de la CN) análisis que se presenta insoslayable con el establecimiento del actual criterio móvil de la alícuota, que incluso más allá del actual, puede alcanzar montos impensados que sin duda recaen sobre la rentabilidad del agro —lo que tampoco se corrige con el dictado de la Res. 64/08— e implica un impuesto que grava la renta —en realidad más precisamente habría que decir los ingresos brutos, ya que no tiene en cuenta ni siquiera los

altos costos de insumos, entre otros aspectos— absorbiendo una parte sustancial de la misma y lo peor del caso, reitero, sobre bases meramente objetivas desnaturalizando esta forma de tributación de tipo personal. Sin embargo también puede absorber una parte sustancial del patrimonio (los granos y cementeras). Por otra parte, ninguna duda cabe en punto a que los derechos de exportación establecidos por la Res. 125/08 y sus modificaciones afectan la renta en el caso del productor agropecuario. Al respecto esto fue expresamente reconocido por el propio PEN en su discurso de fecha 9/06/08 en el que anuncia el Programa de Redistribución Social: "Y digo que, el error que cometió el Gobierno, tal vez, haya sido la ingenuidad política de no advertir que tocar una parte de la renta extraordinaria de un sector" (...) "Porque el problema de la pobreza sin redistribución del ingreso y sin tocar rentas extraordinarias, compatriotas, es imposible". Los actos propios del PEN hacen que el hecho de que las retenciones a la exportación gravan la renta de los productores sea una afirmación que no admite discusión. En ese caso cabe la invocación del criterio de capacidad contributiva —reconocida incluso la afectación a dicho principio por el propio Estado en la Res. 284/08 cuando en los considerandos establece: "Que mediante este mecanismo se pretende fortalecer la capacidad de inversión de los pequeños productores manteniendo un ingreso equivalente al que le hubiera correspondido en el régimen anterior"— y desde ya el derecho de propiedad amparado constitucionalmente.

Al respecto de la confiscatoriedad es sabido que la CSJN ha establecido el tope del 33% (criterio que mantuvo recientemente en "Vizzoti" 14/09/2004). Al respecto cabe mencionar que no resultaría de aplicación en punto a la confiscatoriedad en materia de derechos de exportación lo sostenido por la CSJN en la causa "Montarcé", 1974, puesto que en esa causa el más Alto Tribunal deja de lado la aplicación del 33% para considerar la confiscatoriedad en el caso de que la excedan. Sin embargo, cabe aclarar que la referida causa no es de derechos de exportación sino de importación, y así lo dice expresamente; es sabido que es muy distinto hablar de derechos de exportación que de importación al punto que de los primeros se discute acerca de la bondad de su aplicación pero no sucede lo mismo con los segundos, que desde ya son herramientas para la protección de la economía interna de un país. Ergo, la causa "Montarcé Marcelo c/ DNA" no resulta aplicable a un planteo de confiscatoriedad de un impuesto distinto como es el que grava la exportación de mercadería.

Por otra parte, no podemos obviar el análisis aunque sea muy breve acerca del test de razonabilidad respecto de la Res. 125/08 y sus modificatorias. Cabe reflexionar siguiendo a Horacio Corti que: "Las decisiones tributarias no deben alterar el ejercicio del derecho de propiedad". Asimismo en un análisis preliminar la Resolución 125/08 se presenta de por sí como irrazonable (arts. 28, 16, 17 y 33 de la CN) lo que además también conduce al análisis de los motivos de su dictado, puesto que a priori no resulta comprobable que alcance lo que pretende con la medida. Análisis ineludible por la buena fe y la razonabilidad que exige todo acto de gobierno (art. 28 de la CN) y en el caso se advierte

que la carga es en sí misma exorbitante o expoliatoria, lo que implica una inequidad manifiesta (CSJN, 243:467; 292:456; 312:826).

Por otra parte, este derecho de exportación establecido por Resolución 125/08 pone en jaque el principio de razonabilidad ponderativa, que es el referido a la proporcionalidad que debe existir entre las razones de la norma y los fines que pretende a través de la conducta que impone. Es que en el caso, la medida restrictiva de derechos fundamentales no supera el juicio de proporcionalidad, tal como desarrolla el autor citado al comentar una sentencia del Superior Tribunal Constitucional Español (STC 66/95 y 55/96): "En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: 'si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad estricto)'".

Finalmente, cabe efectuar un repaso sobre el resto de los principios constitucionales para dar respuesta definitiva al test de constitucionalidad de la norma en jaque.

Por una parte, dado el cambio normativo apresurado que agravó la situación de los sujetos alcanzados, quienes no previeron ese mayor costo en la planificación de su negocio en curso, viola la seguridad jurídica reconocida en la CN en materia tributaria (art. 33 y 75, inciso 22, de la CN). En estas condiciones, se viola la certeza, el "saber a qué atenerse" antes de tomar la decisión de realizar determinado acto o negocio e indica, por ello, la mala fe del Estado. Desde ya que a los productores les cambiaron las reglas de juego entre la siembra y la cosecha.

Por otra parte, todo tributo debe respetar el principio de igualdad (art. 16 de la CN) —cuestión que requiere un profundo desarrollo que escapa al objeto del presente— lo que significa que una misma alícuota para todos los sujetos implica, a priori, la violación de tal principio y, más aún, en combinación con la capacidad contributiva que, reitero, todo impuesto debe respetar. Además, el principio de igualdad se ve más gravemente vulnerado con el dictado de la resolución 284/08 puesto que reconoce afectar el nivel de ingresos de los productores y sólo elige reparar a los pequeños (y según la arbitraria determinación de la norma).

Para finalizar, en punto a la igualdad entiendo que la última medida tomada por el PEN mediante el dictado del Decreto 904/08 y con lo explicado en el discurso que lo motiva al reconocer que las retenciones a la exportación gravan las rentas extraordinarias de un sector, esto resulta violatorio del art. 16 de la CN puesto que debería en ese caso crearse por ley un impuesto que grave las rentas extraordinarias, pero no de una antojadiza categoría.

Otra cuestión que merece analizarse es si la resolución que establece los derechos a la exportación viola el art. 31 y 75 inc. 24 de la Constitución Nacional por apartarse

de una ley superior como es el Tratado de Asunción con sus anexos y los Acuerdos de Complementación económica, puesto que tales normas internacionales garantizan la no aplicación de ningún tipo de tributo aduanero entre los miembros del Mercosur, como también los acuerdos asumidos en consecuencia, como lo relacionado al Arancel Externo Común. Asimismo, viola las leyes de aprobación de tales tratados 23.981, 24.425 de aprobación de acuerdos y 24.560.

En efecto, el Tratado de Asunción suscripto entre los países miembros del Mercosur (entre ellos la Argentina) establece en el artículo 1: "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente", y en el artículo 5 habla de "un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes".

En efecto, las retenciones a la exportación que gravan los productos que se exportan desde la Argentina a los países miembros del Mercosur constituyen una verdadera restricción a la libre circulación de bienes que postula el Tratado de Asunción. Este incumplimiento a un Tratado viola el artículo 31, 75 inc. 24 de la CN, como también la Convención de Viena (ley 19.865) y la jurisprudencia de la CSJN acerca de la preeminencia de los tratados sobre el derecho interno (Ekmekdjian c./Sofovich Fallos 310:2653; "Cocchia Jorge" 1993; "Cafés La Virginia SA" Fallos 317:1282). Asimismo, también se aparta a la jurisprudencia de los Tribunales Arbitrales del Mercosur. Queda claro que no pueden exigirse derechos de exportación por la exportación de productos con destino a los países miembros del Mercosur y menos aún agravar los ya existentes.

Al respecto, la Argentina ya ha incumplido el Tratado de Asunción desde el 2002 cuando dicta la Res. 11/02, puesto que a partir de la misma se modificó el marco impositivo que regía las exportaciones para consumo dentro del Mercosur, y desde ya que con las últimas dictadas Res. 125/08 y otras, se agrava la violación al Tratado. Es por ello que ya se han dictado pronunciamientos judiciales en tal sentido acerca de la Res. 11/02 y que sin duda pueden servir como antecedentes a los planteos que se efectúan en la actualidad. En este sentido cabe citar lo resuelto en la causa "Sancor Cul c./DGI" de fecha 14/09/ 06 resuelto por la Cámara Nac. de Apelaciones en lo Cont. Adm. Federal.

"Lo que bajo ningún punto de vista puede admitirse es la imposición de derechos aduaneros agravantes de los existentes al tiempo de firmarse el Acuerdo, aunque ello se base en la situación de emergencia que —por cierto— resulta para nuestro país la regla y no la excepción".

La resolución 11/02 no solo viola el tratado de Asunción (en el mismo sentido la causa "Biosidus SA c/ DGA" 13/11/07 y "Biaseflex SACIFI c/ DGA" 14/09/06). Recientemente en la causa "Sancor Cooperativa Unidas Ltda. C./ DGA" Cámara Nacional Cont. Adm. Federal de fecha 26/03/08 se resolvió que: "Establecer derechos de exportación en los términos de la resolución 11/02 viola de forma directa lo establecido en el Preámbulo, artículo 1º y 5º del Tratado de Asunción ya que produce exactamente lo contrario a lo que la norma suprallegal dispone".

Como puede advertirse, la jurisprudencia ya se ha expedido acerca de la inconstitucionalidad de la resolución 11/02 por violar el Tratado de Asunción, desde ya que la resolución 125/08 agrava todavía más la violación a dicho Tratado y el arancel externo común aprobado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur en 1994.

Al respecto, el productor agropecuario perjudicado por la aplicación de la Res. 125/08 y modificatorias podrá exigir al Estado Argentino el cumplimiento de las normas del Mercosur en este aspecto y para ello podrá presentar una denuncia ante el propio sistema del Mercosur, con la salvedad de que en este supuesto el reclamo se efectúa vía las autoridades argentinas. O bien hacerlo dentro del mismo planteo de inconstitucionalidad que se presente ante la Justicia Federal y provocar así dentro de un expediente judicial tramitado en la justicia argentina un mecanismo que regula el ordenamiento regional: la opinión consultiva. En ese caso tal pedido hecho al Juez federal argentino por estar en juego la aplicación de las normas del Mercosur hará que el magistrado remita una petición al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur para que se expida al respecto. La intervención en la causa del Tribunal Permanente de Revisión puede efectuarse también de oficio por el Juez de la causa. La CSJN recientemente ha dictado la Acordada 13/08 (publicada el 23/06/08) en la que reglamenta el trámite interno previo a la remisión de las solicitudes de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur.

Por último, merece citarse lo resuelto por el Tribunal Ad Hoc del Mercosur en el laudo X (5/08/2005) al resolver una denuncia efectuada por Uruguay por los derechos de exportación al tabaco implementados por Brasil, al respecto sostuvo: "En el Mercosur la liberación del comercio debe comprender tanto a las importaciones como a las exportaciones, pues toda medida, cualquiera fuere su naturaleza que afectare a las exportaciones debe considerarse como una restricción al comercio".

8. JURISPRUDENCIA EN PUNTO A LOS PLANTEOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RES. 125/08 Y MODIFICATORIAS

Merece comentarse sin entrar en una reseña de los fallos dictados en punto a la Res. 125/08 y mod. algún pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. Sabido es que muchos de los planteos se efectuaron mediante la presentación de acciones de amparo y otros como acciones de inconstitucionalidad en el marco del art. 322 del CPCCN, pudiendo plantearse o no cautelares. Al respecto puede citarse: "Gallo Lorente, Santiago c/ PEN, Ministerio de Economía s/ Amparo", Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Cont. Administrativo Federal, Juzgado n° 10, Buenos Aires, 5/06/08.

En esta causa la Magistrada hace lugar a la acción de amparo interpuesta y declara la inconstitucionalidad de las Res. 125/08 y 64/08 del MEPN como de todas las normas que pretende sustentar la delegación ejercida con motivo del art. 755 del CA y Dec. 2752/ 91 y ordena al Estado Nacional para que a la empresa actora no se le

descuento del precio de venta de sus cereales y oleaginosas el tributo establecido por dichas resoluciones y con costas.

9. LA AFECTACIÓN AL FEDERALISMO FISCAL DEL DEBIDO REPARTO

Otra cuestión en punto a los derechos de exportación más allá del análisis de la norma que lo establece y de su naturaleza tributaria es la referida a la distribución en el Estado Federal.

Si bien sólo como mera mención resulta necesaria por el quiebre que provoca en el federalismo fiscal cada vez más olvidado.

En efecto, el establecimiento de estos derechos de exportación (los que se fijaron sin ley, es decir, sin la discusión parlamentaria y por ende sin la presencia de las Provincias) y en la magnitud en que se regulan repercute negativamente en la masa coparticipable y engrosa las arcas del Estado Nacional al ser un recurso exclusivo de la Nación y no coparticipable.

En segundo lugar, su excesivo monto (se habló del carácter confiscatorio y de la afectación a la capacidad contributiva, que se deberá probar en cada caso) provoca la disminución de los precios internos del cereal —internacionalmente un *commodity*— y perjudica en forma efectiva a las Provincias puesto que al afectar la mayor ganancia (más allá de que, además, como se sostuvo, toma en cuenta el ingreso puro) del productor —y en forma objetiva— se disminuye el nivel de renta y se recauda menos en concepto de Impuesto a las Ganancias, el que sí se coparticipa, a diferencia de los derechos de exportación.

A su vez, también merece la reflexión en el sentido siguiente: las retenciones a la exportación establecidas por la Res. 125/08 y demás normas dictadas en consecuencia lo que en realidad gravan, en definitiva, es la mayor ganancia o renta del productor, es decir grava la renta —cuestión que además fue expresamente reconocida por el PEN en el discurso de la Sra. Presidente que se cita en el presente en forma textual— lo que significa que si grava ganancias debe coparticiparse y no ser conceptuado como un derecho de exportación y engrosar sólo las arcas fiscales nacionales en desmedro de las provinciales.

El debilitamiento de las arcas provinciales repercute negativamente en su autonomía política y esa dependencia económica con la Nación debilita, al punto de quebrarlo, el federalismo establecido constitucionalmente, afectando también a su paso a los fiscos municipales y al ciudadano contribuyente.

La situación generada por la aplicación de las llamadas retenciones móviles ha descornado definitivamente el velo de la violación al federalismo fiscal y constituye una oportunidad histórica para que las Provincias planteen a la Nación un verdadero restablecimiento del Estado Federal. Y de este modo, mediante el debido debate en el adecuado espacio democrático y constitucional del Congreso con el Senado como

Cámara de origen, se dicte la ley de coparticipación federal ordenada por la disposición transitoria sexta de la CN.

10. CONSIDERACIONES FINALES

El profesor Francesco Moschetti sostuvo que: "Sólo es capacidad contributiva aquella riqueza que puede ser detraída sin perjudicar la supervivencia de la organización económica gravada".

Al respecto ya nos decía Alberdi: "La Constitución argentina condena el impuesto aduanero exorbitante, por todos sus artículos".

Solamente a través del sistema de división de poderes que establece la República (art. 1º CN) se podrá asegurar "la paz interior" (Preámbulo y "paz social" en la terminología de la CSJN en "Massa"). En buena hora que el Congreso de la Nación dejó de tener una actitud pasiva. Asimismo, frente a cualquier norma que se considere inconstitucional por parte de quien le afecte debe darse la necesaria participación al Poder Judicial de la Nación para el debido control de la constitucionalidad de las leyes.

Luego de la remisión del Proyecto de ley por el PEN el Congreso de la Nación deberá tomar un rol independiente y activo y ejercer plenamente sin ningún condicionamiento más que la CN las facultades legislativas en materia tributaria y de coparticipación, de manera de restablecer el orden constitucional y el federalismo fiscal y todo con el debido consenso y representación que exige el régimen democrático de gobierno. Los legisladores tienen al respecto, la responsabilidad establecida por el art. 67 de la CN que les impone obrar en su cargo "en todo de conformidad a lo que prescribe esta Constitución".

RESOLUCIÓN 125/08: ASPECTOS PROCESALES: LA PRUEBA

LILIAN LANDA, ESTER DE PICCO, VANINA BABINI Y
MÓNICA NAVARRO¹

CONSIDERACIONES SOCIOLÓGICAS

Desde el 11 de marzo del corriente año, nuestro país vive una situación muy particular debido a la firma de la Resolución n° 125 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, donde se fijó un aumento a las retenciones que ya regían para la exportación de granos. La suba al 45% móviles generó el inmediato reclamo del campo al gobierno para rever esta medida y consensuar otra por la cual no se vean perjudicados los intereses económicos de las partes en cuestión.

Primero fueron reclamos, luego paros con cortes de rutas que se levantaban a solicitud del gobierno para dialogar, pero que nunca arribaron a buen puerto, hasta llegar a hoy, donde se suceden marchas y contramarchas en apoyo a una y otra posición pero sigue sin aflorar la solución para este conflicto. El gobierno se mantiene firme en su posición y el campo sigue en su lucha.

Parecería que sentarse a consensuar una medida es imposible en plena democracia, atender a un reclamo justo o reconocer que fue errónea la medida se entiende como "pérdida de poder" a los ojos de los que vemos lo que sucede.

Todo esto dejó al descubierto la ausencia de una política agraria seria y a futuro que abarque a la producción de granos, carnes y leche, ya que como se dice desde el

¹ Representantes del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rafaela.

gobierno, se deberían aprovechar los ventajosos precios internacionales y mostrarnos al mundo como un país serio y confiable.

Los fuertes y persistentes planteos de inconstitucionalidad hechos a la mencionada resolución hoy tratan de paliarse con el envío del proyecto al Congreso para que lo convierta en Ley y se respete la Constitución Nacional. Hecho que consideramos debió hacerse desde un principio, ingresarlo por la Cámara pertinente y someterlo a un debate serio e imparcial y sin ningún tipo de condicionamientos.

Respecto de si el mismo es confiscatorio, entendemos nos que lo es; existe jurisprudencia al respecto que establece que a todo gravamen cuyo porcentaje sea mayor al 33% se lo considera así. Esta resolución mostró claramente el desconocimiento que tiene el Gobierno Nacional acerca de cómo vive y trabaja el hombre de campo, los costos de producción (semillas, fertilizantes, siembra, fumigaciones, trilla) y el riesgo climático constante. Se trató a todos los productores de igual manera sin tener en cuenta su ubicación geográfica, cantidad de hectáreas, lugar de producción, cercanía al puerto, posibilidad de explotación, acceso a la tecnología, etc.

Las cifras millonarias que arrojó la exportación de soja hizo que se pusieran los ojos sobre ella y se viera la posibilidad de tomar parte de esas divisas para las arcas del gobierno, ya que las mismas no son coparticipables.

La aplicación de las retenciones, tal cual lo dice la resolución, implica elevar sustancialmente la carga fiscal al productor: "Está demostrado que una explotación de unas 2000 has. en la zona núcleo dedicada a la agricultura con venta de soja, trigo y maíz, genera ingresos por \$ 6.500.000, cuyos derechos de exportación ascienden a \$ 1.950.000 (calculado al 25/3/08). Adicionando los restantes impuestos nacionales, provinciales y municipales resulta una carga fiscal del orden del 70% de la ganancia que podría obtener el productor... No se deben olvidar todos los costos de producción, comercialización y administración que se deben afrontar... Estos niveles de presión fiscal son los que introducen claramente la idea de confiscatoriedad global... De no existir estos derechos de exportación, el ingreso que los productores deben hacer a las arcas fiscales en concepto de impuesto a las ganancias aumentaría en \$ 5250 millones que serían distribuibles a las provincias en función de las pautas fijadas por el régimen de coparticipación" (Santiago A. Sáenz Valente, contador, Revista Chacra n° 929 abril de 2008, p. 14).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rafaela ha emitido un dictamen respecto de la inconstitucionalidad e ilegalidad de la Resolución 125/08.

La violación al principio de legalidad, a derechos constitucionales fundamentales como lo son el de propiedad, el de igualdad, así como también la manifiesta conculcación de los principios fundantes del derecho tributario argentino, han tenido como correlato el expreso rechazo de calificados docttrinarios, juristas e instituciones del derecho. A su

vez, es por todos conocida la delicada situación social e institucional devenida a posteriori del dictado de la referida norma, que ofició como detonante del conflicto agrario.

La intervención del Estado en la economía agraria aparece en las políticas públicas, con el objeto de proteger, estimular, racionalizar y plantear aspectos de equidad, en las diversas actividades encaradas por la empresa agraria; así lo han entendido los estados en la búsqueda de un desarrollo sustentable. Este enfoque no ha sido sostenido por el gobierno argentino en los últimos años; con diversos propósitos, como evitar procesos inflacionarios, mantener precios bajos en los alimentos básicos, o simplemente recaudar fondos para el erario público. Se ha intensificado la intervención estatal de modo unilateral, al punto de poner en crisis a toda la economía agraria argentina.

Como condición de previo pronunciamiento afirmamos la naturaleza tributaria de los derechos de exportación y a partir de allí luce indiscutible que los mismos deben respetar los principios constitucionales de la tributación.

La Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con la firma de su presidente Luis Moisset de Espanés, ha afirmado que "las retenciones, de indudable naturaleza tributaria, son inconstitucionales y confiscatorias... aunque el Congreso apruebe la ley, ésta podrá ser sometida a la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como intérprete final de la Constitución".

Por su parte, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires ha expresado que el conflicto social que vive la República es consecuencia del incumplimiento de las normas constitucionales: "El grave deterioro del sistema institucional que diluye la firmeza propia de un auténtico estado de derecho, no es consecuencia del problema suscitado por la imposición inconstitucional de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios. Es el último de los eslabones de una desafortunada cadena, compuesta por medidas y conductas cuya rectificación se impone para concretar los grandes objetivos de la Constitución Nacional: la libertad responsable, la dignidad y el progreso de los habitantes del país". Los Académicos nos recuerdan la importancia de la doctrina de la separación de las funciones del poder estatal, como una de las garantías fundamentales para la manifestación de una república y una convivencia democrática, garantizando el funcionamiento eficiente de todos los órganos de control.

Sumamos nuestra expresa adhesión a los dictámenes emitidos por los Institutos de Derecho Agrario y de Derecho Tributario y Aduanero del Colegio de Abogados de Rosario, los que formulan con profunda claridad conceptual los aspectos centrales de la problemática.

EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Tratado de Asunción) fue aprobado por la República Argentina por Ley 23.981, vigente desde el 21 de noviembre de 1991. El mismo, en su art.

1º establece que "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar con formado antes del 31 de diciembre de 1994. ... Este mercado común implica la libre circulación de los bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través entre otros de la eliminación de los derechos aduaneros.

Es lógico concluir que un impuesto a la exportación, como lo son las retenciones a los granos, contradice las normas del Mercosur, al distorsionar el tráfico comercial en el área del acuerdo. El Tratado de Asunción dispone la eliminación de los derechos aduaneros tanto de importación como exportación y así lo ha entendido también la jurisprudencia argentina, cuando la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, en el caso Sancor (septiembre de 2006) declaró que el Tratado de Asunción no admite los derechos de exportación intrazona, ya que el compromiso de garantizar la libre circulación no es meramente programático, sino que es operativo, al añadir que su aplicación por nuestro país en el tráfico comercial con los Estados Partes violenta la Constitución Nacional.

De modo que, aun cuando el Congreso de la Nación ratifique por ley las retenciones al agro, esta norma no puede modificar un tratado que reviste carácter de norma superior según nuestro propio texto constitucional.

ENFOQUES AGRARIOS

Ante la evidente necesidad de declarar la inconstitucionalidad de la resolución referida, más allá de las consideraciones aportadas por el derecho procesal, lo importante es destacar cuáles son las herramientas que a tal efecto puede ofrecer el Derecho Agrario. Teniendo en cuenta la competencia del fuero federal en la materia, es necesario brindar al juzgador los elementos de prueba adecuados para la mejor comprensión de cada situación.

La prueba debe producirse por los medios previstos por la ley, los que el juez disponga, o a pedido de parte siempre que no afecten ni la moral, ni la libertad de los que litigan, o que no se encuentren prohibidos para el caso concreto.

MEDIOS PROBATORIOS

Documental — Para acreditar la legitimación activa y la titularidad del derecho subjetivo vulnerado se deben acompañar los instrumentos que certifiquen tal condición:

1. Título de propiedad, contrato de arrendamiento, contrato de comodato, contrato de cosecha, contrato de aparcería agrícola.
2. Constancia de inscripción en el Registro Fiscal de Operadores de Granos y Legumbres Secas.
3. Declaración jurada ante AFIP, de la situación de revista del reclamante ante dicho organismo.

4. Recibos y facturas que acreditan el pago de los insumos (fertilizantes, agroquímicos, etc.) servicios de terceros (costo de siembra, fumigación, cosecha, flete, etc.) canon por arrendamiento, servicios profesionales (ingeniero agrónomo, contador etc.)

Informativa — 1. Bolsa de Cereales: A los fines de informar el precio de cotización del grano. Al momento de instaurar la demanda, suministrando los datos necesarios para la conformación del precio. Asimismo, si dicha institución posee algún estudio de costos que incluya todos los ítems que requiera la siembra: semillas, fertilizantes, gastos de fumigación, cosecha y otros que involucre la producción de dichos granos y su transporte a puerto, así como la incidencia de las retenciones o impuestos a la exportación, comisiones de vendedores, etc., que permitan establecer un costo respecto del precio final de venta para el productor agropecuario, sea este propietario o arrendatario, y por ende establecer la ganancia bruta en cada caso.

2. INTA: Para que la estación experimental correspondiente a la jurisdicción del área sembrada informe: el tipo de suelo, los rendimientos presuntos y las condiciones climáticas referidas a dicha zona.

3. A empresa procesadora de oleaginosas, o en su caso a molino harinero, para que informe el precio del grano destinado al consumo interno, con la finalidad de demostrar la violación al art. 14 de la CN.

4. Información contable: formulada por Contador Público Nacional, con las debidas certificaciones para su presentación ante el fuero federal, consistentes en los cuadros comparativos entre la situación preexistente al 11 de marzo de 2008 y con la aplicación de la Resolución 125/08.

Estos cuadros comprenderán la totalidad de los gastos, costos y amortizaciones, a fin de comprobar la renta neta en ambas situaciones, conforme a la documental acompañada.

Esta prueba demostrará el carácter confiscatorio de la resolución impugnada y la consiguiente violación al derecho de propiedad.

Constatación notarial — Este medio probatorio reviste fundamental importancia y debe adjuntarse con la demanda; tiene por objeto determinar el área sembrada, cuya producción será materia de comercialización, y para ello es indispensable contar con el asesoramiento de un ingeniero agrónomo, el que determinará la cantidad de hectáreas sembradas, el rendimiento promedio y el costo por hectárea.

La constatación notarial y el informe contable demuestran la existencia del peligro al que refiere el inciso 2) del art. 230 del CPCCN en el sentido de que, de no hacer lugar a la medida cautelar, el perjuicio que podría causar al reclamante la aplicación de la Resolución 125/08 sería de tal gravedad que tornaría tardía una sentencia que eventualmente les fuese favorable; es decir, estos medios de prueba habilitan la viabilidad de dicha medida.

Después del Grito de Alcorta, el actual conflicto agrario marca otro hito histórico en la economía argentina y en el funcionamiento de las instituciones de la República.

Abogamos porque el Poder Judicial de la Nación en cumplimiento de su mandato constitucional, se expida en defensa de la Constitución Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- PALACIOS - ALVARADO VELLOSO, *Código Procesal Civil Comercial de la Nación comentado*.
- DEVIS ECHANDIA, Hernando, *Compendio de la Prueba Judicial*.
- Documento de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, rubricado por Santos CIFUENTES y Julio OTAECUI.
- Documento de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, rubricado por MOISSET DE ESPANES.
- Dictámenes del Instituto de Derecho Agrario y del Instituto de Derecho Tributario y Aduanero del Colegio de Abogados de Rosario.
- Jurisprudencia: "Lan, Ricardo Honorario c/ PEN s/ Mere Declarativa, N° 85915", Juzgado Federal N° 1 Secretaria B de Rosario (S.F.);; "Bollatti, Sergio y Otros c/ PEN s/ Mere Declarativa N° 85892", Juzgado Federal N° 1 Secretaria B, de Rosario (S.F.).

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA DE DERECHOS DE EXPORTACIÓN SOBRE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. SU IRRAZONABILIDAD Y CONFISCATORIEDAD

LUIS A. FACCIANO¹ Y CANDELA POWELL²

INTRODUCCIÓN

Es posible, y así lo deseamos, que al momento de acceder el lector a este artículo, esta sea ya una cuestión superada. Sin embargo, al momento de escribirlo (junio de 2008) es un tema de candente actualidad que tiene en vilo al país todo desde hace más de 120 días.

Como expresa el título, nos referiremos a la inconstitucionalidad de las comúnmente conocidas como "retenciones agropecuarias", cuya correcta denominación es la de derechos de exportación. Estos son tributos y como tales se encuentran alcanzados y limitados por las normas constitucionales en la materia.

Pero antes de adentrarnos en el análisis de la fundamentación de nuestra opinión

¹ Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Abogado especializado en Derecho Agrario, Profesor titular cátedra "A" de Derecho Agrario Facultad de Derecho de la UNR

² Abogada. Contadora. Secretaria del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, adscripta misma cátedra.

sobre la inconstitucionalidad de las mismas, centrándonos básicamente en la "irrazonabilidad" y "confiscatoriedad", recordaremos las razones que históricamente motivaron, y justificaron, la intervención del Estado en la agricultura.

1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

La doctrina agrarista³ señala como una de las causas más importantes de la intervención del Estado en la agricultura, el doble riesgo al que se encuentra sometida la actividad agropecuaria, que suma a aquel inherente a cualquier actividad económica, el denominado riesgo *técnico*, representado por los riesgos climáticos y los biológicos, propios de la naturaleza viva de sus productos.

Incluso el mismo riesgo económico, genéricamente común a otras actividades, presenta en ésta características peculiares principalmente derivadas de la especial composición numérica y geográfica de los actores de su mercado, que presenta una oferta fragmentada por la gran cantidad y dispersión de oferentes (empresarios agropecuarios) y que, por el contrario, exhibe una concentración en el número de los que componen la demanda (exportadores, molinos, aceiteras, frigoríficos, etc.), además generalmente concentradas en los alrededores de los grandes centros urbanos, circunstancia que favorece a priori la formación de monopolios. Por ello, este mercado, en cuanto a la fijación de precios, es tendencialmente dominado por quien organiza la demanda⁴, a diferencia de los mercados de productos industriales, en los que los precios son fijados por los oferentes, conforme a sus costos de producción y comercialización.

Así, las primeras intervenciones en el mundo se contabilizan al finalizar la Primera Guerra Mundial, hace ya 90 años, momento en el que se produce una baja generalizada de los productos agropecuarios que encuentra a una agricultura que ya había dejado de ser de subsistencia y se había convertido en una actividad económica más. Se explica esto, principalmente a partir de la "intensificación de la producción agraria", que se inició en el siglo XIX con la aplicación de nuevas técnicas, como el uso del abono animal de la tierra, la práctica del barbecho y la alternabilidad de las cosechas⁵ que revolucionan los métodos antiguos de explotación y por la "racionalización" de la agricultura que produce nuevas perspectivas para la producción y distribución de los frutos de la tierra⁶.

Debemos recordar que casi concomitantemente se inicia también la intervención del Estado en la contratación agraria, a fin de cubrir las insuficiencias e injusticias que

³ BREBBIA, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, edit. Astrea, 1992, p. 617 y ss.

⁴ GALLONI, Giovanni, *Lezioni sui diritto dell' impresa agricola*, Edit. Lugori, Napoli, 1994, pág. 16, cit, por BREBBIA, f., op. cit. p. 218.

⁵ ZELEDON, Ricardo, *Origen normativo del Derecho Agrario*, en "Teoría general e institutos de Derecho Agrario", Astrea, Buenos Aires, 1990, p. 10.

⁶ BOLLA, Giangastone, *Scritti di diritto agrario*, edit. Giuffré, Milan, 1963, p. 22, cit. por BREBBIA, F., op. cit., p. 20.

provocaban la aplicación a la misma de la normativa común, situación que había dado lugar a importantes movimientos sociales, con el "Grito de Alcorta" del 25 de abril de 1912 en la Argentina, como un ejemplo paradigmático del descontento social agrario.

En suma, se justifican las intervenciones del Estado tanto en el comercio de productos agropecuarios como en la contratación agraria, en la necesidad de protección de un sector naturalmente débil y cíclico⁷.

Nada tiene que ver aquella justificación ni el contexto en aquella intervención del Estado en la agricultura, con la situación bajo análisis en esta ponencia. Hoy nos encontramos en una coyuntura que nos muestra un mercado mundial demandante de productos agropecuarios, que presentan excelentes precios provocados, entre otros factores, por el ingreso al mercado mundial de China y por la utilización de aquellos para la producción de bio-combustibles. El empresario agrícola, pequeño, mediano o grande está atravesando, por primera vez en décadas, una situación favorable, a la que también contribuyen, además de los factores ya indicados, un tipo de cambio más favorable para las exportaciones en general y la gran profesionalización de los empresarios agrícolas, fundamentalmente reflejada en la utilización de los grandes avances biotecnológicos y en la evolución sustentable de las técnicas de manejo de suelo.

2. LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN SOBRE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

2.1. FUNDAMENTOS DE SU INCONSTITUCIONALIDAD

El Estado Nacional ha implementado desde hace ya unos años, nuevamente este sistema de las mal llamadas "retenciones a las exportaciones"⁸.

Como todo tributo⁹ deben respetar los principios constitucionales de "legalidad" o "reserva de ley" (arts 4, 9, 17, 19, 75 inc. 1 y 2, 76, 52 y 99 CN), "no confiscatoriedad" (art. 17

⁷ Debe señalarse que la normativa derivada de esa intervención del Estado en la agricultura, junto a otros factores concomitantes, provocan el nacimiento del Derecho Agrario moderno (ampliar, en ZELEDON, Rop. cit. p. 9 y ss, o en FACCIANO, Luis, *Contratos agrarios*, Nova Tesis, Rosario, 2006, p. 15 y ss).

⁸ Reaparecen en la Argentina en el año 2002 mediante la Resolución ME 11/02 (BO 4/03/2002) en base a la ley 25.561 de emergencia pública como medida tendiente a atenuar las modificaciones cambiarias sobre los precios internos. por Resolución ME 35/02 (B.O. 5/4/02), invocando el carácter transitorio de la medida, se eleva el derecho de exportación al 20% para la soja. Y así, por sucesivas resoluciones con modificaciones de alícuotas según determinados productos, como la Resolución MEP 368/07 (BO 07/11/2007) se los llevó al 32% para el girasol y al 35% para la soja.

⁹ Ver, sobre carácter de tributos, SACCONI, Mario, *Manual de Derecho Tributario*, 2ª ed., edit. La Ley, Buenos Aires 2003, p. 385 y los, dictámenes de los Institutos de Derecho Tributario y Aduanero de Derecho Público y Ciencia Política y de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, disponibles en www.colabro.org.ar, entre otros.

CN), "igualdad" (art. 16 CN), "capacidad contributiva" (art 4, 16 y 33 CN), "razonabilidad" (art 28 CN) y "seguridad jurídica" (art. 33 y 75 inc. 22 CN).

Respecto a la violación del principio de reserva de ley, en este trabajo nos limitaremos a señalar que la misma es evidente, ya que estos derechos de exportación deberían haber emanado de una ley del Congreso de la Nación, estando totalmente vedado al Poder Ejecutivo legislar en materia tributaria. El artículo 755 del Código Aduanero que en algunos casos delega en el PE esa función, y en el que se basarían, sin decirlo, estas disposiciones, es por ello inconstitucional, más aún después de la reforma de 1994 que refuerza el principio de legalidad. Así lo ha entendido incluso la jurisprudencia en los fallos que tanto sobre el fondo del asunto¹⁰ como así también haciendo lugar a cautelares¹¹ dictados en estos últimos meses y en referencia a la resolución de marras.

Esta resolución y la normativa dictada en consecuencia es igualmente violatoria de los restantes principios antes enumerados¹² pero nos concentraremos básicamente en los de razonabilidad y confiscatoriedad, aunque previamente haremos mención a la violación de otros principios constitucionales, comunes a todas las normas. Nos estamos refiriendo a que las resoluciones¹³ que establecen los derechos a la exportación a los productos agropecuarios violan los art. 31 y 75 inc. 24 de la Constitución Nacional por apartarse del Tratado de Asunción, sus anexos y los Acuerdos de Complementación económica. Este tratado es el de creación del Mercosur¹⁴, dentro del cual se estipula la no aplicación de ningún tipo de tributo aduanero entre sus miembros. Es obvio que nuestro país ha violado dicho tratado y las leyes ratificatorias y los celebrados en consecuencia, ya que las "retenciones" ("derechos de exportación") restringen la libre circulación de bienes que postula el Tratado.

Debemos señalar igualmente, que el sistema de los derechos de exportación está violando la ley 23.548¹⁵ de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, reclamo para

¹⁰ Juzg. Cont. Adm. n° 10 C.F., 5/6/08 en "Gallo Lorente, Santiago c/ Estado Nacional (MEP) s/ Amparo", Juzgado Federal n° 4 Mar del Plata, 5/08, en "Mardra S.A. c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción declarativa de certeza (Amparo)", disponible www.zeus.com.ar.

¹¹ Juzg. Federal n° 1 Rosario, 28/4/08, en "Bollatti, A. y ot. c/ PEN s/ Mere declarativa", disponible www.zeus.com.ar.

¹² Ver el tema in extenso en TOZZINI, Gabriela, *Las retenciones a las exportaciones establecidas por la res. 125/08 del MEP de la Nación correspondientes a cereales y oleaginosas y modificadas por la res. 141/08 ¿respetan los principios constitucionales de la tributación?*, disponible en www.zeus.com.ar y TOZZINI, Gabriela, FACCIANO, Luis, *Respecto a la inconstitucionalidad del aumento a las retenciones agropecuarias*, Diario "Las Bases", año 1, n° 1, mayo 2008, entre otros.

¹³ Ya la Res. 11/02 es violatoria de los tratados del Mercosur puesto que a partir de la misma se modificó el marco impositivo que regía las exportaciones para consumo dentro del mismo.

¹⁴ Art. 1: "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente", por su parte el artículo 5: "Un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes".

¹⁵ B.O. 26/1/88.

el cual no están legitimados los particulares pero sí las provincias afectadas. En efecto, debe tenerse presente que estos derechos no son co-participables con las provincias y que por su forma de percepción en origen ya llegan deducidos en el precio que reciben los productores agrícolas y por lo tanto afectan directamente su renta y se disminuye la masa imponible para el impuesto a las ganancias, que sí es co-participable, que, por otra parte dicho sea de paso, bien utilizado es una efectiva herramienta para la redistribución de la riqueza. Al mismo tiempo, el art. 7¹⁶ de la ley 23.548 establece que por lo menos el 34% de la masa de recaudación, co-participable o no, debe ser distribuida a las provincias, y actualmente estamos por debajo del 30%.

2.2. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. CONCEPTUALIZACIÓN Y ANÁLISIS

La razonabilidad ponderativa consiste en la proporcionalidad y correspondencia que debe existir entre las razones aducidas y los fines que pretende a través de la conducta impuesta. Deben analizarse entonces las finalidades esgrimidas para el dictado de la norma para determinar si son congruentes y si efectivamente se alcanzan con las mismas.

Yendo a la cuestión bajo análisis, a partir del 2002 se reimplantan, como señalamos, las "retenciones" a la exportación de cereales y oleaginosas, indicándose en las distintas resoluciones diversas finalidades, como la de atenuar las modificaciones cambiarías sobre los precios internos, otorgar subsidios cruzados a otras producciones, preservar el tratamiento arancelario de exportación aplicable a aquellos productos que revisten la condición de orgánicos, incrementar el cultivo de ciertos productos o mejorar la distribución del ingreso, etc.

Luego de sucesivas modificaciones que fueron aumentando las alícuotas, fijas hasta entonces, el 10/3/08¹⁷, el Ministerio de Economía y Producción dictó la ya hoy famosa Resolución 125/0816, que establece un novedoso sistema de "retenciones móviles" sobre soja, girasol, trigo y maíz. La novedad consiste en que la alícuota del derecho de exportación se determina en base a una fórmula que varía según el precio FOB¹⁸ oficial informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios, llegando, para la soja, con los valores al día de la medida a una alícuota del 44,1% y en las últimas semanas a cerca del 50%.

En los "Considerandos" de esta Resolución se dice textualmente: *"Que los precios internacionales de cereales y oleaginosas han registrado un significativo aumento en los últimos años, con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual. Que la persistencia de un*

¹⁶ Artículo 7° - El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.

¹⁷ Luego modificada por Resolución 141/08 (B.O. 13/03/08) y 64/08 (30/5/08)

¹⁸ *Free on board* (Puesto en el buque).

escenario semejante podría repercutir negativamente sobre el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario. Que la modificación propuesta del esquema de derechos de exportación aplicables a un subconjunto clave de cereales y oleaginosas constituye una herramienta apropiada para solucionar los problemas previamente mencionados". Es decir que son sus finalidades: a) evitar el aumento de los precios internos, b) lograr una mayor equidad distributiva y c) brindar certidumbre a las inversiones el sector.

Frente a la instantánea reacción del sector agrícola y numerosas opiniones coincidentes respecto a su inconstitucionalidad¹⁹, se dictaron las resoluciones MEP 284 y 285 (BO 24/4/08) reglamentadas por las resoluciones del ONCCA 21 y 22 (BO 24/4/08) por las que se otorgaban "compensaciones" a pequeños productores de soja y girasol y reintegros por fletes, intentando corregir los efectos negativos para éstos, pero con una conjunción de exigencias que las hacían difícilmente accesibles a los productores. Es interesante ver en los Considerandos la razón de la resolución 284: *"Que mediante este mecanismo se pretende fortalecer la capacidad de inversión de los pequeños productores manteniendo un ingreso equivalente al que le hubiera correspondido en el régimen anterior"*.

Ante la persistencia y generalización del conflicto que, con un efecto interesante para analizar sociológicamente pasó a contar con el apoyo de sectores no agrarios, especialmente de clase media urbana, un nuevo ministro de Economía y Producción dictó la resolución 64/08²⁰. Ésta establece un tope porcentual, tratando, infructuosamente, de volver a poner en funcionamiento los Mercados de Futuros, afectados seriamente por las medidas, ya que los aumentos posibles eran absorbidos en gran parte por el Estado el que, en la redacción original, luego de cierta cotización se quedaba a partir de ella con el 95% del aumento. Remitiéndome nuevamente a los Considerandos, en este caso se dice *"Que el esquema de derechos de exportación móviles tiene por finalidad amortiguar el impacto del aumento de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas y sus respectivos subproductos en los precios internos, contribuyendo a mejorar la distribución del ingreso. Que resulta conveniente compatibilizar dicho esquema con las condiciones necesarias para un buen funcionamiento de los mercados a término. Que a tal efecto resulta apropiado fijar los derechos de exportación aplicables a cada producto para los distintos niveles de precios internacionales. Que en tal sentido resulta conveniente establecer para el alcance de la presente resolución un determinado nivel de precio para cada producto en función de la evolución reciente de los mercados internacionales y propiciar un incremento de las superficies sembradas de trigo y maíz, estableciendo alícuotas adecuadas a tales fines"*.

¹⁹ Ver, por ej., la Declaración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba sobre las retenciones a las exportaciones, disponibles en www.zeus.com.ar y los dictámenes de los Institutos de Derecho Tributario y Aduanero, de Derecho Público y Ciencia Política y de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, disponibles en www.colabro.org.ar.

²⁰ BO 30/5/08 (como cambia el ministro, la numeración de las resoluciones comienza nuevamente).

Es decir que en esta nueva resolución tenemos otras dos nuevas finalidades: a) lograr el buen funcionamiento de los mercados a término (en realidad trata de corregir el efecto adverso de la 125) y b) propiciar un incremento de la siembra de trigo y maíz, que difieren de las razones aducidas en la resolución original.

Como el conflicto continuaba y no se corregía —ni se corrigió— la crisis originada por la sanción de la Res. MEP 125/08, el PE dictó el Decreto 904/0822 (BO 10/6/08). por el que se creó un "Programa de redistribución social" que tendrá por finalidad *"el financiamiento de la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de hospitales públicos y centros de atención primaria de la salud; la construcción de viviendas populares en ámbitos urbanos o rurales y la construcción, reparación, mejora o mantenimiento de caminos rurales"* (art 1º), *que se constituirá con "fondos iguales a los recaudados y a recaudarse en los años 2008 y 2009 en concepto de derechos de exportación a las distintas variedades de soja que superen el treinta y cinco por ciento (35%), neto de las compensaciones fijadas por las Resoluciones del MEP Nros. 284/08 y 285"*.

En este caso nuevamente es interesante leer los Considerandos del decreto, donde se fundamenta así la medida: *"Que es necesario explicitar el sentido claramente redistributivo que pretende fijarse para la mayor recaudación así obtenida, neta de las compensaciones dispuestas, a fin de fortalecer la construcción de hospitales públicos, salas de atención primaria de la salud pública, viviendas populares ubicadas en el campo o en la ciudad y la construcción y mejora de los caminos rurales, como parte de la intensa mejora de la infraestructura que se está llevando a cabo"*.

Se aduce una finalidad que no estaba indicada en la Resolución 125, por lo que se contradicen nuevamente los fundamentos de ésta, afectando el principio de razonabilidad. Pero debemos resaltar que, además, al no estar esta finalidad entre las que exige el art. 755 del Código Aduanero para establecer derechos de exportación, más allá de la inconstitucionalidad o no de esa norma, tampoco podría el Poder Ejecutivo, ni menos un Ministro por una subdelegación que le está vedada, haber impuesto estos tributos por esta causa.

Concluyendo con el análisis respecto de si se obtienen los fines perseguidos mediante las medidas tomadas, es decir, si se respeta el principio de razonabilidad, vemos que uno de los argumentos esgrimidos fue evitar la "sojización" (aumentar el cultivo de trigo y maíz), nos parece un fin plausible por las consecuencias nocivas de la dependencia de un monocultivo, tanto en lo económico como por los efectos sobre la diversidad biológica. Sin embargo, para lograrlo se deben fomentar realmente las explotaciones alternativas, como las ganaderas, lácteas, de otros cultivos, entre otras, mediante una verdadera política agraria a mediano y largo plazo, asegurando la previsibilidad de la rentabilidad. Por el contrario, se observa que las compensaciones de las resoluciones 284 y 285 alcanzan solamente a los cultivos de soja y girasol, es decir, se observa una incongruencia manifiesta. Por otra parte, la supuesta utilización de los fondos recaudados para mantener un tipo de cambio alto para favorecer las exportaciones beneficia a todos los exportadores y no sólo a las de productos agropecuarios, ya que no existe un tipo de cambio diferencial para los mismos. Además, en los últimos tiempos hemos visto que frente a una tendencia alcista de la divisa norteamericana (en nuestro

mercado) el BCRA vendió dólares de sus reservas para deprimir la cotización de los mismos: otra incongruencia.

Observamos claramente entonces de lo expuesto la falta de razonabilidad de las normas consideradas, por lo que debe ser declarada su inconstitucionalidad también por esta causa.

2.3. PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD

a) Conceptualización. Requisitos para su prueba — Para entrar al análisis de este importante principio, debemos partir de bases previamente definidas: como ya hemos expresado, los derechos de exportación constituyen un tributo y dentro de éstos, pertenecen a la especie impuesto. Doctrina y jurisprudencia mayoritaria avalan esta postura.

Como tales, deben cumplir con los requisitos constitucionales y de justicia tributaria que se exigen para que sean válidamente impuestos a los contribuyentes.

Cuando nos referimos a la confiscatoriedad, la situación que se nos plantea es aquella en la que el excesivo monto de los gravámenes es tal que afecta el derecho de propiedad que consagra la Constitución Nacional en una interpretación amplia de su art. 17. Este principio se relaciona directamente con criterios de igualdad ante las cargas públicas, proporcionalidad y equidad. Juntos se articulan y son utilizados por la CSJN para imponer un límite al poder tributario normativo.

El concepto de confiscación tiene su origen en el Derecho Penal. A partir de él nuestros tribunales han elaborado un paralelismo con las cargas tributarias repugnando a aquellas que, por su excesivo monto, resultan en la confiscación de bienes del contribuyente. Se ha desarrollado el concepto de "prohibición de alcance o efectos confiscatorios de los tributos" o "principio de no confiscatoriedad impositiva".

La CSJN ha desarrollado, a través de sus fallos, distintos requisitos con los que, en líneas generales, se deberá cumplir a la hora de probar que un tributo resulta atentatorio del art. 17 de la Constitución Nacional. Citando a García Etcheгойen²¹ los mismos se pueden resumir en los siguientes:

- 1) La confiscatoriedad debe ser probada por quien la alega.
- 2) Cuando se refiere a la confiscación de las utilidades o renta de un inmueble deberán considerarse los rendimientos normales de productividad, los que operan como límite mínimo. Corresponderá atender a los rendimientos reales de producción, en tanto y en cuanto, éstos resulten mayores a los estándares. Esto así, con la finalidad de evitar que el Fisco asuma las consecuencias de una posible mala administración.
- 3) La CSJN ha establecido en numerosas oportunidades el límite del 33% de las utilidades o de la renta a partir del cual un tributo se considera confiscatorio. Este límite

²¹ GARCIA ETCHEGUYEN, Marcos F., *El principio de capacidad contributiva*, Ed. Ábaco, Bs. As. 2004, p. 220.

es simplemente orientativo, por lo cual deberá analizarse en cada caso en concreto. A su vez, el mismo se estipula para la presión que ejerce un solo tributo, elevándose por encima de este límite cuando se refiere al efecto de un conjunto de gravámenes sobre el patrimonio del contribuyente. El criterio es que resultará confiscatorio aquel tributo que absorba una parte sustancial de la renta del inmueble aun cuando no se tome el límite del 33% literalmente.

Estas consideraciones deberán ser tenidas muy en cuenta a la hora de reclamar judicialmente el incumplimiento del principio de no confiscatoriedad. No se podrán hacer, simplemente, alegaciones genéricas de incumplimiento del mismo. Los rendimientos estándar de los cultivos en la zona en la que el productor desarrolla sus tareas servirán como base fáctica razonable para probar judicialmente el "deber ser" de los rendimientos que se alegan. Con ese objetivo resultan de toda validez los estudios que efectúa el INTA y SAGPyA dentro de la órbita pública y AACREA, entre otros, como referente privado. Sin embargo, esto no es óbice para que menores estándares sean válidamente aportados como prueba. La realidad agrícola dicta que en innumerables supuestos los riesgos inherentes a la actividad (riesgo climático y el propio de tratar con seres vivos) hagan que los rindes sean notablemente inferiores a los que se presentan como normales. Ello, sin que se trate de una ineficiencia del productor, sino de un obstáculo insalvable que propone la naturaleza. Es ajeno al sentido de justicia que el productor, que es quien asume campaña a campaña el riesgo agrícola, deba hacerse cargo de los gravámenes que impone el fisco partiendo de la fábula de que "nada ha ocurrido" y que debió haber conseguido rindes y resultados que efectivamente no tuvo. Por ello pensamos que para esta actividad, es absolutamente posible correr el velo de los rendimientos normales, exigiendo que el productor mida la confiscación sobre aquellos resultados que realmente obtuvo. Esto no implica desvalorizar los estudios aportados por los distintos organismos citados; muy por el contrario, los mismos serán realmente útiles en todos los análisis y comprobaciones que se pretenda efectuar, ya que dotarán de mayor respaldo a los dichos de cada productor en particular.

En cuanto al límite del 33%, como mostraremos a la brevedad, adelantamos que las retenciones a la exportación exceden grandemente a este porcentaje.

Partimos del siguiente presupuesto: las ganancias (de toda actividad) son aquellas que resultan de restar a los ingresos obtenidos, los costos en los que se debió incurrir para obtener dichos ingresos. Resulta manifiesto que "las ganancias" deberán ser necesariamente menores a "los ingresos". Simplificadamente, podemos decir que el productor ve reflejados sus "ingresos" en la venta de sus granos en el mercado y sus "costos" estarán dados por insumos, servicios, comisiones por ventas, gastos de estructura y de administración entre otros. La "ganancia" será el resultado de los primeros menos los segundos.

Los derechos de exportación se aplican sobre los ingresos brutos del productor, no sobre su ganancia. Los costos son absolutamente desconocidos y es más, las retenciones se aplican aún cuando no haya ganancia alguna. Esto es así ya que los derechos de exportación afectan de manera tal que reducen el precio de venta del productor.

Aceptada la anterior premisa y conociendo que, por ejemplo en el caso de la soja, los derechos de exportación alcanzan en estos días (11/6/08) un porcentaje del 48,5% sobre el precio de venta de dicha oleaginosa, el productor sufrirá una detracción de dicho porcentaje sobre sus ingresos brutos. Si este porcentaje se mide ahora sobre la ganancia del productor resulta obvio que la incidencia será muy superior al mismo.

b) La realidad del productor agrícola en números — Para este análisis tomaremos la realidad al 11 de marzo del 2008. Los datos sobre los costos fueron tomados de trabajos de INTA y AACREA. Se aclara que ya para la fecha de esta publicación, los mismos han sufrido fuertes incrementos. El análisis se centrará en la situación particular de la "reina" del conflicto: la soja. Se deja desde ya resaltado que trigo, sorgo y maíz también sufren retenciones. Se presentarán, en honor a la brevedad y al alcance de esta publicación, cuadros sintéticos de la situación vigente. Los distintos análisis se efectuarán partiendo de una aproximación sensibilizada de la realidad: se plantea un rinde óptimo y se evalúa la posibilidad de un incremento en el mismo de un 20% y de una disminución del 25% y, a partir de allí, se miden sus consecuencias.

Para la fecha indicada, el precio internacional de la soja ascendía a U\$S 515 tn y el derecho de exportación aplicable era del 44,1%, resultando en consecuencia, un ingreso para el productor de U\$S 270 tn. El ejemplo analizado es para soja de primera de la zona núcleo de la provincia de Santa Fe. El dólar tomado es de \$3,15 y se contempla un precio de arrendamiento equivalente a 10qq de soja por hectárea. Se pone igualmente de manifiesto que este precio resulta inferior al que rige actualmente en la zona, alcanzando en algunos casos a los 22qq/ha.

Rinde en qq/ha	26,25	35	42
Ingreso según precio internacional (\$)	4258	5678	6813
COSTOS SIN ARRENDAMIENTO	1084	1207	1305
COSTOS CON ARRENDAMIENTO	150	1632	1730
Margen Bruto sin retención y sin arrendamiento	3174	4471	5508
Margen Bruto sin retención y con arrendamiento	2749	4046	5083
Retenciones 44,1% sobre INGRESOS	1878	2504	3005
Base impuesto a las ganancias sin arrendamiento	1296	196	2504
Base impuesto a las ganancias con arrendamiento	871	1542	2078
Impuesto a las ganancias sin arrendamiento	454	688	876
Impuesto a las ganancias con arrendamiento	305	540	727
RESULTADO SIN ARRENDAMIENTO	843	1279	1627
RESULTADO CON ARRENDAMIENTO	566	1002	1351

Los costos que se muestran sólo son abarcativos de los directos de producción

y de comercialización. No incluyen costos de almacenaje, ni gastos de estructura ni de administración ni conceptos tales como amortizaciones de las herramientas, que son absolutamente válidos a la hora de hacer un análisis minucioso de la cuestión. A la ganancia aquí presentada la llamaremos "ganancia bruta", por no incluir los gastos recién enunciados.

Como se podrá observar, todos los productores sufren el mismo porcentaje de retención independientemente del rinde obtenido. Como adelantáramos, los derechos de exportación se aplican sobre el precio de la oleaginosa y afectan directamente el ingreso del productor. Como también se observa a simple vista, el monto retenido en concepto de derechos de exportación por cada hectárea trabajada es más del doble del resultado obtenido por el productor en el caso de aquel que arrienda la tierra y apenas un poco menos para el productor propietario. Como también se puede ver, aun cuando el productor obtuviera, en virtud de contingencias por ejemplo climáticas, rindes tales que su resultado sea negativo, se le retiene el mismo monto en concepto de derechos de exportación.

Esto además de resultar a plena vista confiscatorio, violenta de manera intolerable el principio de capacidad contributiva. Para mayor abundamiento en ejemplos, véanse casos de la realidad en donde los rindes fueron menores a los 26,25 qq/ha, por ejemplo en las provincias de Córdoba, Chaco, Entre Ríos, norte de Santa Fe, por citar algunos durante la campaña 2007/2008.

Veamos entonces cuál es la incidencia de las "retenciones" en las ganancias del productor:

Cálculo sin arrendamiento (Productor propietario)

Según el rinde sea	26,25	35	42	
Si el margen sin retenciones es de \$	3174	4471	5508	<i>de ganancias brutas</i>
y equivale al	100%	100%	100%	
Y el monto retenido es de \$	1878	2504	3005	
Equivale al	59,16%	56,01%	54,55%	<i>de ganancias brutas</i>

Este análisis se puede hacer extensivo a la presión impositiva que se sufra por el conjunto de gravámenes que pesan sobre el contribuyente.

Si agregamos al monto retenido el valor correspondiente al impuesto a las ganancias resultará:

Retenciones + Imp. a las ganancias	2332	3192	3881	
Incidencia de ambos tributos	73,45%	71,40%	70,46%	<i>de ganancias brutas</i>

Cálculo con arrendamiento (Productor arrendatario)

Según el rinde sea	26,25	35	42	
Si el margen sin retenciones es de \$	2749	4046	5083	<i>de ganancias brutas</i>
y equivale al	100%	100%	100%	
Y el monto retenido es de \$	1878	2504	3005	
Equivale al	68,31%	61,89%	59,11%	<i>de ganancias brutas</i>

Si también en este caso agregamos al monto retenido el valor correspondiente al impuesto a las ganancias resultará:

Retenciones + Imp. a las ganancias	2183	3044	3732	
Incidencia de ambos tributos	79,40%	75,23%	73,42%	<i>de ganancias brutas</i>

En el caso que presentamos como ejemplo se ha medido la incidencia del impuesto a las ganancias, y vemos los porcentajes altísimos que alcanza. En general se observa que a menores rindes, mayores costos y mayor incidencia de la presión fiscal. Para evaluar el impacto del plexo de impuestos que pesa sobre el productor, se deberán evaluar también todas las otras cargas tributarias que deba afrontar y no sólo el impuesto a las ganancias, como se plantea en el ejemplo.

No debe perderse de vista que en general, la mayoría de los productores hacen un planteo agrícola basado en rotaciones de los cultivos. En la zona utilizada para el análisis es común que un productor haga trigo-soja de 2ª, soja de 1ª y maíz en sus distintos lotes con el objetivo de conseguir los mejores resultados económicos en el marco del desarrollo sustentable de su explotación. Esta realidad trae aparejado que el productor sufra retenciones a la exportación en todos los cultivos que plantea. A la fecha de presentación de esta publicación el maíz presenta derechos de exportación mayores al 38% y el trigo del orden del 27%. Como se observa, no son menores. Consideramos que para el análisis de la realidad de cada empresa agrícola en particular, estos números deberán ser tenidos en cuenta, evaluando todas las retenciones que padece y el impacto que resulta en las ganancias de la misma.

c) Consideraciones finales sobre la confiscatoriedad — Los derechos de exportación, individualmente considerados, superan ampliamente el límite del 33% establecido por la CSJN en numerosas oportunidades. Es absolutamente lógico concluir que la exacción del orden del 60% de las ganancias brutas del productor resulta absorbente de una "parte substancial de la renta" del productor, en palabras de nuestro Supremo Tribunal.

También es dable concluir que deber aportar el 80% de las ganancias en concepto

de impuestos, considerando sólo derechos de exportación y el impuesto a las ganancias, está más allá de toda lógica que propugne la justicia tributaria.

Nuestra Constitución Nacional es ley suprema y como tal, debe cumplirse con sus mandatos. Si bien es cierto que todos los ciudadanos con capacidad contributiva debemos ayudar a la consecución de fondos para que el Estado Nacional pueda cumplir con sus fines, no es menos cierto que en este acto el fisco está obligado a respetar determinados límites. Dentro de estos límites se encuentra la prohibición de que los gravámenes sean tan elevados que resulten confiscatorios del patrimonio del contribuyente.

3. SITUACIÓN NORMATIVA Y POSIBILIDADES

Ante la persistencia del conflicto, inesperadamente la Presidenta de la Nación envió al Congreso de la Nación el 17/6/08 un proyecto de ley para la ratificación de las resoluciones MEP n° 125/08, modificatorias y derogatorias, sin perjuicio de la vigencia de las mismas.

Como es conocido, la Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto de ley con varias modificaciones, pero que mantiene el conflicto ya que ratifica la resolución 125, lo que desde ya es inconstitucional porque la CSJN²² ha sostenido la imposibilidad de purgar en forma retroactiva una inconstitucionalidad de origen y además efectúa en el PEN una delegación de atribuciones en materia tributaria que le están expresamente vedadas en la CN.

En el momento que estamos concluyendo esta ponencia (11/6/2008) estamos en vísperas del tratamiento del proyecto por el Senado de la Nación. Es esperable que sus integrantes honren sus mandatos y procedan al rechazo de ese proyecto o bien rectifiquen los artículos objetados, con lo que se someterían al imperio de la Ley Suprema y darían un paso trascendente en pos de la consecución de la paz social alterada.

4. VÍAS POSIBLES PARA EL ADMINISTRADO

No queremos concluir estas líneas sin dejar de expresar que cualquier norma puede ser objetada judicialmente si se conculcan derechos constitucionales, como así lo ha reconocido expresamente la Corte recientemente²³.

²² Causa "Kupchik, Luisa y ot c/ BCRA y E.N. (ME)" SC.K.3.XXXII.

²³ CSJN 2007, en "Llámenos SA" el voto del Ministro Zaffaroni en el Considerando 13) y en Gualtieri SA c/ AFIP" 2008, en los de Zaffaroni y Fayt en el Considerando 9) "Que no se trata de cualquier acto de gobierno, sino nada menos que de la percepción de los tributos por el Fisco, materia que, con la Carta Magna, está vinculada a los remotos orígenes del constitucionalismo y que ha sido objeto de discusiones —y de las más reñidas— en nuestras asambleas constituyentes.

Por lo tanto, aunque se transforme en ley el proyecto mencionado, eso no le quitaría su inconstitucionalidad si no se corrigen los defectos apuntados en el curso de este trabajo, por lo que el camino posible para aquellos afectados es presentar una acción mere declarativa de inconstitucionalidad ante el tribunal Federal de su jurisdicción, con una medida cautelar que provisoriamente suspenda los efectos de la normativa impugnada.

Por otra parte, debemos tener presente que para aquellos que hayan vendido por efectos de las circunstancias, siempre es posible intentar el reclamo administrativo de Repetición ante la Dirección Nacional de Aduanas²⁴ aduciendo la inconstitucionalidad por los fundamentos aquí puntualizados y los demás que sean procedentes y, ante la eventual denegatoria, recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Nación o el Juez competente²⁵.

5. CONCLUSIÓN

Como surge de todo lo expuesto, consideramos que el sistema de "retenciones móviles" tal como está implementado es plenamente inconstitucional. No se ha respetado el principio de legalidad, y si el mismo fuera purgado mediante la sanción de una ley, esto estaría salvado para el futuro pero no retroactivamente, ni tampoco purgaría la inconstitucionalidad por su carácter confiscatorio. Como es visto, tampoco se respeta el principio de razonabilidad ni los otros principios constitucionales que rigen la materia tributaria, como también se conculcan como hemos reseñado brevemente otros principios a los que debe ajustarse toda la normativa vigente. Por esto sostenemos que el Poder Judicial es una alternativa válida para solucionar este conflicto y lograr, a través del principio de Justicia, una amalgama entre los derechos individuales, el interés común y la honra a nuestra Constitución Nacional.

Es deber de esta Corte, por ende, dada su específica función constitucional, velar muy especialmente por las garantías de los ciudadanos en esta materia". (Cit. por TOZZINI, Gabriela, op. cit., *Las retenciones a las exportaciones...¿respetan los principios constitucionales de la tributación?*, disponible en www.zeus.com.ar).

²⁴ Previsto en el cap. 2, del Título 2 de la Sección 14 del Código Aduanero.

²⁵ Art. 1132.1 del mismo código.

TEMA XII

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ACTIVIDAD AGRARIA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MENDOZA

Análisis de la propuesta presentada en la Legislatura por las Universidades y Centros de Investigación de la provincia

EDGARDO A. DÍAZ ARAUJO Y MARÍA JOSÉ IUVARO¹

1. INTRODUCCIÓN

La Provincia de Mendoza se ubica dentro de la zona árida de la República Argentina. Con un promedio de 200 milímetros de precipitaciones anuales, sólo permite la ocupación muy reducida de su territorio, en base a los caudales disponibles de los ríos de montaña y de los acuíferos subterráneos que los mismos alimentan.

Prácticamente, toda la vida de la región depende del caudal de nieve que se acumula en la cima de Los Andes, fruto de los vientos del Pacífico que, al bajar, se calientan y depositan su humedad en forma de nieve en la Cordillera. Ello ha determinado que solo se pueda aprovechar, en forma intensiva, el 3% de la superficie total. El resto, sin agua de regadío, es utilizada por explotaciones pecuarias muy dispersas y de extracción

¹ Colegio de abogados y procuradores de Mendoza.

del escaso bosque nativo. La casi totalidad de la población, los cultivos, la industria, el comercio y toda otra actividad económica, se ubica en los pequeños oasis de regadío. Tal circunstancia, que la asimila a la de los países pequeños y superpoblados, exige una ocupación muy ordenada del territorio, que es disputado por las distintas actividades humanas, a fin de evitar interferencias recíprocas.

Si bien Mendoza cuenta en materia de aguas con principios constitucionales, una legislación y un sistema institucional muy antiguo y ordenado, el actual crecimiento de la población que avanza hacia zonas con riesgo aluvional y ocupa tierras muy aptas para la agricultura. Esto, sumado a los fenómenos de contaminación atmosférica e hídrica derivados de la industria, de la actividad petrolera y el posible desarrollo de la minería, la valorización de cultivos de calidad y la actividad turística creciente, obligan, en forma urgente, a reglamentar el uso del suelo para conciliar la actividad rural con la expansión de la actividad económica. Sin embargo, a pesar de estar discutiéndose en la Legislatura Provincial, durante más de catorce años, distintos proyectos de ordenamiento territorial y de uso del suelo, los mismos nunca tuvieron sanción definitiva.

2. ANTEPROYECTO DE LEY INTERINSTITUCIONAL

Dada la necesidad y urgencia de elaborar un proyecto integral, numerosas instituciones académicas, de investigación y de gestión pública, se pusieron de acuerdo para elaborar una propuesta común y actualizada².

"La complejidad y amplitud de la temática abordada, sumado a la experiencia inédita que significaba el trabajo conjunto de diversas instituciones y diferentes disciplinas, enmarcado en un proceso amplio y democrático, generó incertidumbres conceptuales, metodológicas y operativas que hicieron que el tiempo de elaboración resultara mayor al estimado originariamente. Por otro lado... la desvinculación que existe entre la actividad académica y científica... Por ello, se corría el riesgo de convertir el trabajo en una actividad académica, indefinida en el tiempo de culminación y desvinculada de la opinión de los interesados...". El trámite "se compuso de dos etapas. En la primera, desde Enero a Mayo de 2007, se realizaron encuestas, entrevistas y luego cuatro talleres con funcionarios políticos y personal técnicos de planta de diecinueve organismos provinciales y muni-

² Intervinieron en el análisis y redacción del Anteproyecto: el Instituto Provincial de la Vivienda, el Ente Provincial del Agua y del Saneamiento, la Universidad Nacional de Cuyo, la Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad de Mendoza, la Universidad Juan Agustín Maza, el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, el Centro Regional Mendoza - San Juan del INTA, el Centro de Economía y Legislación del Agua del Instituto Nacional del Agua, el Centro Regional Andino del Instituto Nacional del Agua, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto de Desarrollo Tecnológico Industrial y de Servicios, la Delegación Mendoza del Servicio Geológico Minero Argentino, la Federación de Entidades de Profesionales Universitarias de Mendoza, el Arzobispado de Mendoza, Equipo diocesano de Pastoral Social y el Colegio de Arquitectos de Mendoza.

ciales; así como también cinco talleres regionales con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, tanto en la Zona Este, como en la Zona del Valle de Uco, la Zona Sur y la Zona del Gran Mendoza. Todos estos aportes fueron recopilados, procesados, publicados en forma pública y gratuita, y plasmados en documentos con diagnósticos y propuestas. En la segunda etapa, entre junio y septiembre de 2007, un Comité Redactor Letrado, tomando el documento base del Equipo Técnico, elaboró el primer borrador de proyecto que fue sometido cinco rondas de correcciones, hasta alcanzar su estado actual"³.

3. EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El mismo comprende siete libros, con ochenta y seis artículos. Consideramos de interés difundir los principios generales en que se basa la propuesta ya que, si bien la misma adopta fundamentos ya establecidos en la Constitución Nacional, en los acuerdos internacionales y en leyes vigentes, se ha formulado una síntesis que se compatibiliza con las más modernas concepciones de la problemática ambiental y territorial.

Dichos principios son de cumplimiento estricto para la aplicación e interpretación de sus disposiciones.

A) PRINCIPIOS POLÍTICOS

a) *Bien común* — Garantizar el bien común de todos los habitantes de la Provincia, velando en especial por el derecho al agua, el suelo y el aire, derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana y su hábitat, respetando el que requieren actualmente las actividades económicas y sociales vinculadas a la cultura agraria, sus cultivos y pastoreos, como así también las industrias artesanales.

b) *Desarrollo Humano, Económico y Social* — Es función del Estado la promoción del desarrollo integral de la persona, en su dimensión individual y colectiva, de la economía con justicia social, de la productividad de la economía, de la generación de empleo y del desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento (artículos 75 inc. 19, 124 y 125 última parte de la CN).

c) *Crecimiento armónico y poblamiento equilibrado del territorio* — Se deben promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar y armonizar el desigual desarrollo relativo de provincias, regiones y municipios (art. 75 inc. 19 CN y Principio 89 de la Declaración de Río), promoviendo la solidaridad y equidad social y fiscal, a fin de garantizar el acceso racional y equitativo a los recursos y a las oportunidades y beneficios generados socialmente.

³ Introducción del anteproyecto

d) *Atención prioritaria de necesidades básicas insatisfechas* — El Estado Provincial, los Municipios y los Concesionarios de Servicios Públicos, deberán priorizar la inversión destinada a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los lugares más postergados, en materia de infraestructura, equipamiento y servicios de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, transporte, comunicaciones y espacios públicos de circulación y recreación.

e) *Participación social* — Los ciudadanos tienen derecho a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, el acceso igualitario a la información para estimular su formación, el análisis de las propuestas, la puesta en común de diferentes criterios y aptitudes y las estrategias de consenso⁴, para ello las autoridades deberán promover las asociaciones cuyo objetivo sea el de fortalecer la democracia, legitimar sus instituciones, velar por el efectivo cumplimiento de tales derechos y promover la gestión participativa de la sociedad para la promoción en la toma de decisiones y en la ejecución conjunta de acciones (Principio 10º de la Declaración de Río y art. 164 y 165 de la Declaración de Johannesburgo).

B) PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

a) *Federalismo* — Del que se derivan:

1) La titularidad originaria de las provincias sobre sus recursos naturales (art. 124 de la CN).

2) La potestad delegada al Congreso Nacional de dictar (art. 75 inc. 12 CN): a) el Código Civil⁵; b) el Código de Minería⁶; c) el Código Penal⁷.

⁴ Además de la representación política a través de los partidos políticos, (art.38 CN) de los derechos de iniciativa legislativa y consulta popular (art. 39 y 40 CN).

⁵ En el cual se establecen los derechos reales, las obligaciones y los contratos referidos al suelo, quedando a las provincias su aplicación. Corresponde a las Provincias dictar las normas referidas a la reglamentación de la unidad económica. (art. 2611, 2336, 2715 y 3475 bis del Cód. Civil). El Código atribuye al dominio público, salvo las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad, las aguas superficiales y subterráneas (artículos 2340 y 2350 del Cód. Civil).

⁶ Que incluye al régimen de los hidrocarburos. Respecto de los principales minerales rige el principio regalista que atribuye, al Estado nacional o provincial, según donde se encuentren, el dominio de las minas. Las mismas se conceden a los particulares para su explotación, con un derecho que tiene la protección constitucional de la propiedad mientras se cumplan las condiciones legales de la concesión. Respecto a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, el Estado tiene el dominio inalienable e imprescriptible de los yacimientos y, por ende, la concesión sólo atribuye el dominio de los hidrocarburos extraídos (art. 12 Constitución Provincial, art. 12 Ley 17.319 y art. 1 Ley 24.145)

⁷ En tal sentido existen normas ambientales que establecen infracciones penales. La

3) Las facultades concurrentes de la Nación y de las Provincias respecto de la cláusula de progreso, como es el fomento de nuevas industrias y la colonización. (art. 75, inc. 18 y 125 CN).

4) Las facultades especiales en materia de protección ambiental, por las que el Congreso Nacional dicta los presupuestos mínimos y las provincias dictan normas y se plantean objetivos ambientales adecuados a su realidad. Éstas poseen la potestad de aumentar el nivel de exigencias y velar por su aplicación, pero no de disminuirlo. Además, le corresponde su aplicación (art. 41 de la CN)⁸.

5) El ejercicio del Poder de Policía corresponde a las provincias, salvo cuando está afectado el comercio interprovincial, las relaciones y el comercio internacional o se trata de establecimientos de utilidad nacional (art. 75 inc. 13 e inc. 30 CN). En virtud de ello, las provincias conservan la potestad de reglamentar, en su ámbito territorial, todo lo referido a la protección de los distintos recursos naturales, pudiendo adherir a las normas nacionales, convirtiéndolas en derecho local⁹.

6) Facultades reservadas por las Provincias: En ejercicio de sus potestades, la Provincia ha dictado numerosas disposiciones vinculadas con la materia, como son la ley 3776 de ordenamiento edilicio y urbanístico en zonas aledañas a parques provinciales y municipales, modificada por las leyes 3815, 4215, 4219, 5239; la ley 3790 de creación de la Autoridad Minera Provincial que concede y caduca derechos mineros, y posee un registro catastral de esos derechos; la Ley 4341 de loteo o fraccionamiento; la ley 6188 de manejo ecológico del Piedemonte mendocino; la ley 4711 de Desarrollo de planes de colonización; la Ley 6086 de promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas; y, la Ley 6045 de áreas naturales protegidas.

7) Régimen Especial de Mendoza en Materia de Aguas: Respecto del recurso hídrico, la Constitución Provincial ha establecido principios básicos, como son: el de inherencia del derecho de agua al predio (art. 186 de Constitución Provincial), la concesión mediante ley (art. 194 de Constitución Provincial), la participación de los usuarios en la elección de autoridades y en la administración de sus rentas (art. 187). Por ende, en la política de ordenamiento territorial, se debe tener la necesaria coordinación con la autoridad de aguas, en base a dichas normas constitucionales y teniendo en cuenta la Ley de Aguas y la ley de Aguas Subterráneas.

b) *Autonomía municipal* — Tiene el alcance y contenido que se fije en cada provincia

ley 24.051 de Residuos Peligrosos incluye normas de derecho común tipificando figuras penales que resultan aplicables, en consecuencia, en todo el territorio nacional.

⁸ Con anterioridad a la reforma Constitucional de 1994 la Provincia dictó la ley de preservación y mejoramiento del ambiente n° 5961, la que se encuentra vigente.

⁹ Así lo ha hecho la Provincia de Mendoza, en materia de Ambiente con la Ley 5.961; de suelos (Ley 22428); de patrimonio forestal (Ley 13273); de fauna silvestre (ley 22421); del recurso aire (ley 20284); y la ley 4.886 de uso del suelo en el oeste del Gran Mendoza y sus modificatorias

(art. 5 y 123 CN). La administración de los intereses locales en la provincia de Mendoza estará a cargo de las municipalidades y la Ley Orgánica deslindará las atribuciones y responsabilidades (artículos 197, 199 y 99 inc. 5 de la Constitución Provincial). A fin de coordinar las potestades provinciales y municipales en materia de ordenamiento territorial, se debe tener presente la titularidad provincial de los recursos naturales sin perjuicio del ejercicio del poder de policía local de los Municipios y sus atribuciones sobre los bienes del dominio público y privado municipal (art. 200 inc. 3, 4 in fine e inc. 9 de la Constitución Provincial). En función de ello, compete a la Provincia establecer las normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales, zonificación industrial y agrícola, servicios públicos y protección del medio ambiente y los Municipios podrán establecer normas complementarias en función de sanidad, salubridad pública y bienestar general de los vecinos, que aumenten las exigencias provinciales pero no que las disminuyan¹⁰. Aquí se ha previsto un sistema parecido a los presupuestos mínimos establecido en el art. 41 de la CN.

C) PRINCIPIOS AMBIENTALES

a) *Desarrollo sostenible* — Supone un modo de desarrollo con justicia social, que responde a las necesidades de todos, que garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. (art. 41 de la CN y Principio 42 de la Declaración de Río).

b) *Utilización racional de los recursos naturales, preservación del patrimonio Natural y Cultural y de la diversidad biológica* (art. 41, 2º párr. CN) — Respecto del patrimonio arquitectónico, paleontológico y natural rige la Ley 25.743 y Ley 6.034. En cuanto a la protección de la diversidad biológica, por la ley 24.375 se aprobó el Convenio de Río de Janeiro de 1992, por la ley 21.836 se aprobó la Convención sobre el Patrimonio Cultural y Natural, y por la ley 23.919 se aprobó el Convenio relativo a humedales de importancia nacional especialmente, como hábitat de aves acuáticas. Por ley 22.344 se ratificó la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. Por ley 23.916 se aprobó la Convención sobre Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. Por ley 25.841 se aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. Por ley 24.701, en 1996, el Congreso de la Nación ratificó la adhesión a la Convención Internacional de lucha contra la Desertificación y la Sequía.

¹⁰ Si en virtud de dichas exigencias locales se viesan efectivamente impedidas actividades productivas, o de aprovechamiento de recursos naturales, los Municipios que establezcan esas mayores exigencias impeditivas, no participarán en las regalías que abonen tales actividades a la Provincia.

c) *Incorporación de las Externalidades* — Las autoridades deberán procurar la incorporación de los efectos secundarios que acarrea el desarrollo de las actividades humanas, las que pueden ser positivas (beneficios para un tercero) o negativas (perjuicios para un tercero), como también los costos ambientales que de ello se deriven (Principio 16 de la Declaración de Río); todo ello, ya sea regulando las actividades (prohibiendo o promoviendo determinadas actuaciones), ya sea estableciendo correctores (subvenciones o penalizaciones), de modo que el impacto económico de las externalidades afecte directamente a quien la origina y por lo tanto, la tenga en cuenta a la hora de tomar sus decisiones.

d) *Principio de prevención y responsabilidad* — Todos los habitantes y las autoridades tienen la obligación de preservar las condiciones ambientales y de responder por los daños originados teniendo la obligación prioritaria de recomponer por los daños causados (art. 41 CN).

e) *Precaución* — Según dicho principio cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente (Principio 15 de la Declaración de Río, art. 49 de la Ley 25675).

f) *Obligación del Estado y derecho de los habitantes a la información y educación ambiental*. (art. 41, 2º párr. CN y ley 25.831 de Libre Acceso a la Información Ambiental, art. 267 y 268 del Código de Minería y art 43 y 44 de la Ley Provincial 5.961).

g) Defensa de los intereses difusos y colectivos. En el caso de afectación en los derechos de incidencia colectiva, el afectado, el Defensor del Pueblo, y las asociaciones, podrán interponer la acción de amparo siempre que no exista otro medio judicial más idóneo (art. 43 CN). En igual sentido, resulta una institución fundamental la participación de los interesados en audiencias públicas debidamente notificadas y con el aporte previo de la documentación adecuada.

Se procura, con el último párrafo, crear la Defensoría del Pueblo ya que la misma no existe en la Provincia y sus funciones son ejercidas por la Fiscalía de Estado, que tiene a su cargo la defensa de los intereses patrimoniales de la Provincia, lo cual puede originar situaciones contradictorias.

D) PRINCIPIO DE APLICACIÓN

En materia de ordenamiento territorial han existido distintas normas sectoriales y municipales que, en forma constante, han sido motivo de excepciones, lo cual ha desvirtuado el sentido de generalidad y de igualdad ante la Ley. Por ello se ha previsto el siguiente criterio:

Prohibición de excepciones — Toda vez que se encuentre en consideración, de cualquiera de los organismos competentes, alguna decisión respecto de cualquier proyecto,

obra o actividad económica que implique contradecir lo dispuesto por la ley y las demás normas que regulan la materia, sin posibilidad de ser salvada por el interesado, no podrá emitirse decisión fundada en excepción, bajo pena de nulidad o inexistencia por violar expresamente la ley y, en consecuencia, constituir un vicio grave o grosero, de acuerdo a lo prescripto por los art. 52 inc. a), 72, 75 y 76 de la Ley 3.909.

4. RELACIÓN CON EL DESARROLLO AGRARIO

Mendoza cuenta con zonas ecológicamente muy aptas para la vitivinicultura de calidad, lo que ha producido una capacidad de exportación notable, en un mercado altamente competitivo, como es el comercio vitivinícola mundial. En igual sentido, se ha convertido en una zona de producción fruti-hortícola con fuerte incidencia en los mercados internos y externos.

No obstante tales condiciones favorables, toda la actividad agro-industrial, se ve afectada por dos fenómenos graves y crecientes que no han merecido atención legislativa en Mendoza. El primero, una excesiva división de los predios por razones hereditarias y la falta de reglamentación económica. Ello origina minifundios que carecen de rentabilidad suficiente. Por otro lado, y vinculado con el fenómeno anterior, se produce un avance de la ocupación poblacional e industrial sobre las zonas agrícolas.

Además, el esquema del oasis irrigado implica, por un lado, una actividad agraria concentrada y, por el otro, la existencia de grandes espacios desérticos, sometidos a la erosión eólica fruto de la tala indiscriminada del monte nativo y el sobrepastoreo de ganadería extensiva y precaria.

Por ello, resulta de interés indicar que en el anteproyecto se ha previsto un esquema, donde, en los objetivos generales se incluye el equilibrio territorial y la protección de las zonas ecológicamente aptas para la agricultura. Así se contempla:

"Promover el desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la Provincia, de las áreas urbanas, rurales y naturales, en el oasis y en el secano de las distintas cuencas hidrográficas y regiones existentes." (artículo 4º inc. a del Anteproyecto)

"Garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado, conforme a la aptitud del suelo para los asentamientos humanos y actividades económicas, prestando especial atención a los riesgos naturales y antrópicos, la disponibilidad del agua y la dotación de infraestructura y equipamiento." (artículo 4º inc. c del Anteproyecto)

"Conciliar el desarrollo económico y social con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales, de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales, tanto de oasis como de secano, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural" (artículo 4º inc. d del Anteproyecto).

Y dentro de los objetivos específicos: "Priorizar los usos del suelo compatibles y

evitar la coexistencia de usos del suelo incompatibles, la pérdida del espacio público y la fragmentación del territorio (artículo 5° inc. a del Anteproyecto)

"Prevenir y controlar el avance de los procesos de desertificación, erosión y deterioro del suelo aire y agua, promoviendo la adopción de políticas públicas destinadas a la recuperación de áreas o zonas deprimidas, deterioradas o en involución ambiental, procurando el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y el arraigo de sus pobladores en condiciones adecuadas de vida, evitando las desigualdades territoriales (artículo 5° inc. b del Anteproyecto).

"Aumentar, conservar, mantener y proteger las áreas, espacios o sitios considerados de valor ambiental, histórico, cultural, paisajístico, productivo o de recreación, a los fines de lograr el uso racional, armónico y equilibrado de los mismos (artículo 5° inc. d del Anteproyecto).

"Potenciar y proteger las zonas agropecuarias irrigadas y promover la multifuncionalidad del uso del suelo (artículo 5° inc. g del Anteproyecto).

"Procurar el desarrollo sostenible de las zonas agropecuarias irrigadas y de secano y promover la multifuncionalidad del espacio rural, respetando las vocaciones locales y la cultura de las comunidades de los pueblos originarios" (artículo 5° inc. i del Anteproyecto).

5. INSTRUMENTOS

Como los principios enunciados son generales y permanentes corresponde desarrollar los instrumentos específicos que procuren su efectiva aplicación de acuerdo a los distintos niveles de competencia y con metas a lograr en tiempo determinado.

A fin de cumplir con los objetivos de la Ley se ha previsto la elaboración de:

- a) El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.
- b) El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial¹¹
- c) El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
- d) El Plan Ambiental Provincial.
- e) Los Planes Sectoriales actuales y futuros.
- f) El Sistema de Información Territorial.
- g) La Evaluación de Impacto Ambiental.
- h) La Auditoría Externa de Impacto Territorial.

Para lograr una uniformidad de los instrumentos normativos se ha establecido

¹¹ A fin de evitar la dilación en concretar tales instrumentos se determina que el Poder Ejecutivo tendrá un plazo de 18 meses a partir de entrada en vigencia de la Ley para la formulación e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial. A partir del mismo los municipios tendrán un plazo similar para sus planes particulares.

una base conceptual común y la necesidad de que todos los casos se efectúe un diagnóstico que contemple los aspectos físicos naturales, las actividades y agentes, los valores preexistentes y los espacios adaptados. Se establece una clasificación de territorios y las bases para la zonificación.

A efectos de la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial establecen los presupuestos mínimos que deben ser contemplados. En materia específicamente agraria, se indican los siguientes presupuestos:

"... n) Definir las políticas de ocupación, consolidación y arraigo territorial en las zonas productivas bajo riego con la oferta de provisión de equipamiento adecuado, de infraestructura, de servicios básicos y de sistemas de gestión de empleo en relación al capital social y cultural de las mismas".

"o) Establecer la multifuncionalidad del espacio rural, delimitar zonas de promoción para la producción semillera, orgánica o biodinámica, considerar las actividades rurales no agrícolas, tales como agroindustrias, artesanales, agroturismo, turismo rural, ecoturismo, circuitos temáticos u otras opciones".

"r) Establecer las acciones correspondientes a la lucha contra la desertificación, salinización, erosión y degradación de los suelos provinciales; contra la contaminación hídrica; contra la contaminación atmosférica, las cuales deberán ser coordinadas, en lo que correspondiere, con las acciones establecidas en los demás planes".

"t) Proteger y promover zonas con producciones con identidad territorial, como elemento de calidad y competitividad".

"u) Reconocer el valor patrimonial, económico, ambiental y paisajístico de los entornos agrícolas locales, fundamentalmente, los amenazados por los procesos expansivos urbanos y que, por su especificidad ambiental, no son reproducibles en otras áreas."

"v) Considerar, en los planes, la presencia de singularidades y zonas rurales con producciones emblemáticas".

"w) Prevenir la configuración de estructuras fundiarias no sustentables, tanto desde el punto de vista ambiental como económico.

"y) Desarrollar la infraestructura, los equipamientos y los servicios, en zona rural, con el objeto de consolidar el capital social y cultural y mejorar la capacidad productiva de los territorios."

"z) Considerar los servicios ambientales rurales, al realizar los procesos de selección de proyectos." (artículo 20).

Y en los planes municipales:

"Establecer políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar el desarrollo de las áreas de secano y de las zonas productivas bajo riego de acuerdo a las aptitudes de uso y capacidad de acogida del territorio y a las expectativas y necesidades de la población propiciando un uso racional y sustentable de los recursos" (artículo 22)

"m) Establecer los mecanismos que garanticen la preservación del ambiente rural con medidas de prevención o mitigación que reduzcan el impacto ambiental, generado

por aplicación de nuevas tecnologías y de infraestructuras que afectan el paisaje rural" (artículo 22).

Por otro lado, se crea un Sistema de Información Territorial de acceso público y gratuito, destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica.

6. EVALUACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL

Una de las novedades importantes que trae el proyecto son los componentes que tiene dicha evaluación. Así se debe tener en consideración, los siguientes aspectos:

"a) geográficos: identificación de los diferentes usos que el hombre puede hacer de la tierra y evaluación de las formas de organización resultantes, de acuerdo a su grado de compatibilidad o incompatibilidad, las necesidades de la sociedad y las características intrínsecas del medio natural y su relación con los elementos antrópicos".

"b) Sociales: la contribución al desarrollo humano integral, a la ampliación del espacio público, a la distribución equitativa del ingreso, a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, al nivel de educación y capacitación de los recursos humanos, al nivel de formalidad del empleo y a la calidad de vida de los habitantes.

"c) Económico-Financieros: comprende el análisis y evaluación de costo-beneficio de las distintas actividades que se desarrollan o que se propongan.¹²

7. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL: SISTEMA DE INFORMACIÓN, COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y CONTROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (SICICOI)

Cuando se analizan las causas del deterioro que se ha producido en la organización del territorio, se advierte, con claridad, que el mismo no se debe tanto a la falta de normas y a la carencia de instituciones específicas sino fundamentalmente a la carencia de la coordinación interinstitucional. El manejo de la problemática por ministerios,

¹² Deberá tener en consideración su incidencia en el PBI Provincial; el Producto Bruto Geográfico; la generación de nuevos puestos de trabajo; la creación o incentivo de otras actividades económicas para proveerle materias primas, servicios, insumos o repuestos en el medio, su sustentabilidad, la reinversión de las utilidades en el ámbito provincial, el grado de desarrollo tecnológico que aporten, la presencia de externalidades, la contribución fiscal neta y la existencia de subsidios o mecanismos de fomento explícitos o implícitos que requieran, cuantificando los mismos (artículo 33).

organismos constitucionales, entes reguladores y municipios, ha mantenido una falla crónica en la resolución de los problemas.

En virtud de ello es que se ha adoptado, por la naturaleza misma de la problemática, una visión sistémica en el esquema de administración. Tal modelo parte de la Teoría de Sistemas, que no supone la creación de nuevas grandes estructuras superpuestas, sino un mecanismo de vinculación constante y obligatorio que posibilite también la participación social.

Así se ha conformado el Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT) como red para la aplicación de la presente ley, que "comprende el conjunto sistémico de organismos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la planificación del ordenamiento territorial, su aplicación y control interno y externo para el cumplimiento del objeto de la presente ley".

"Está conformado por todos los organismos del Estado, centralizados, descentralizados, autárquicos y públicos no estatales que tengan incidencia en la materia, el Departamento General de Irrigación, Entes reguladores y los Municipios" ...también comprende los organismos científicos, académicos, colegios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia" (artículo 37).

Se crea el Ente Provincial de Ordenamiento Territorial como organismo rector y coordinador del SICICOT y como autoridad de aplicación de la presente Ley, con carácter descentralizado y autárquico, vinculado funcionalmente al Poder Ejecutivo Provincial, con personería jurídica, capacidad de decisión y recursos financieros propios"...."estará integrado por el Consejo del SICICOT¹³ y la Unidad de Ejecución" (artículo 38).

Los organismos provinciales y los Municipios que integran el SICICOT, deben designar ante el Consejo, un (1) representante titular y un (1) suplente y comunicarlo a la Unidad de Ejecución". "Los representantes comunicarán a las autoridades superiores de los organismos integrantes del Sistema los temas que son motivo de tratamiento en el Consejo y requerirán de los mismos la información necesaria y transmitirán las opiniones o decisiones de cada organismo" (artículo 41).

A fin de garantizar la participación social se ha establecido que "El SICICOT deberá procurar generar las condiciones para que los ciudadanos de la Provincia con-

¹³ Conformado por los representantes de los siguientes organismos con competencia en la materia: a) las Direcciones o Subsecretarías: del Ministerio de Gobierno, del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Seguridad, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Turismo y Cultura, del Ministerio de Desarrollo Social; de la Dirección General de Escuelas y del Instituto Provincial de la Vivienda, b) los Municipios, c) Departamento General de Irrigación, d) Entes Reguladores, e) el sector científico-técnico de la Provincia de Mendoza: organismos científicos, académicos y colegios profesionales cuya acción sea pertinente en la materia y que así lo soliciten y f) las organizaciones de la sociedad civil: serán invitadas por el Consejo aquellas cuyos estatutos tengan relación con la materia, tendrán solamente derecho a voz en todas las reuniones" (artículo 39).

tribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la Provincia".

"Los organismos integrantes del SICICOT, a través de su Sistema de Información Territorial, deberán difundir en forma pública y gratuita, mediante página web, todas las actuaciones realizadas, en todas las etapas de las tramitaciones de su Unidad Ejecutora, así como también las intervenciones que la Unidad de Ejecución realice en tramitaciones de otros organismos".

"En caso de denunciarse o verificarse trasgresión o incumplimiento a lo establecido en la presente Ley o en los Planes de Ordenamiento Territorial de cualquier nivel, el interesado podrá interponer Acción de Amparo o denuncia por ante la Fiscalía de Estado, conforme lo establecen los artículos 16 al 25 de la Ley N° 5.961 y preceptúa el art. 43 CN" (art. 62).

Para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema se ha contemplado un esquema de autarquía: "Sin perjuicio de las partidas que anualmente se presupuesten para el funcionamiento y aplicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al uno (1%) por ciento del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal".

Resulta también importante resaltar que, a fin de lograr un efectivo funcionamiento del sistema, se ha establecido la conformación de una Unidad de Ejecución¹⁴ cuya misión es: "coordinar la actuación de los organismos que participan en el Sistema ofreciendo un espacio de concertación y consenso. Será responsable de proponer, recibir, tramitar, ejecutar y controlar las iniciativas, sin perjuicio de las obligaciones específicas contenidas en la presente Ley" (artículo 44). "Los integrantes de la UE serán seleccionados mediante concurso público de antecedentes, por un Jurado ad-hoc con representación del Poder Ejecutivo y de organismos científicos y académicos y organizaciones de la sociedad civil, conforme lo determine la reglamentación y serán designados por el Poder Ejecutivo, por el término de cinco años" (artículo 45).

También se ha previsto un régimen ágil en la tramitación que prevé: Una vez publicado el listado definitivo de organismos intervinientes y de organizaciones de la sociedad civil participantes, la Unidad de Ejecución dará intervención en forma simultánea a todos, quienes deberán expedirse en el plazo de 10 días hábiles, pudiendo solicitarse la ampliación de dicho plazo a la UE, en forma fundada, por motivos de importancia y complejidad del tema, la que resolverá en forma irrecurrible y en única instancia (art. 49 inc. d).

"Consulta pública: una vez recopilados y publicados los informes presentados

¹⁴ Integrada por un Director Ejecutivo que reúna los mismos requisitos de los integrantes de la Unidad de Ejecución, designado por el Poder Ejecutivo Provincial, y siete (7) especialistas en planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, con formación de grado en diferentes disciplinas y campos de aplicación, no pudiendo haber más de un especialista con la misma formación de grado"

en tiempo y forma, la Unidad de Ejecución convocará a consulta pública¹⁵, según el procedimiento establecido en la Presente Ley" (art. 49 inc. e).

"Audiencia pública: dada la intervención a los integrantes del SICICOT, reunidos y publicados los antecedentes e informaciones requeridas y realizada la consulta, la Unidad de Ejecución podrá convocar a audiencia pública" (artículo 49 inc. f).

"Resolución: recopilados los informes de los organismos integrantes del SICICOT y de las organizaciones de la sociedad civil, las opiniones vertidas de la consulta pública y de la audiencia pública, en caso de haber sido convocada. La Unidad de Ejecución quedará en condiciones de elaborar uno o varios dictámenes y ponerlo/s a consideración de un Consejo Ad-hoc, formado por los organismos del SICICOT que intervinieron en la tramitación, para que éste resuelva" (artículo 49 inc. g).

8. APORTES ADICIONALES

Creemos que la experiencia en la elaboración del Anteproyecto constituye un esfuerzo fundamental para superar el distanciamiento ya indicado, entre los sectores de investigación y académicos con los sectores de gobierno. Ello sólo, por sí mismo, configura un precedente digno de destacarse y que puede ser repetido para otros problemas y en otras provincias.

Además del texto propuesto, la actividad de la Comisión Interinstitucional ha realizado un esfuerzo de acumulación, sistematización y síntesis de toda la documentación existente en los distintos organismos vinculados con la materia ambiental, geográfica, agrícola, hidrológica y social existente en todos los organismos públicos y privados, tanto provinciales, como nacionales e internacionales. Ello constituye un aporte notable a la madurez del sistema institucional, que, hasta la fecha, se encontraba gravemente desvinculado.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabe destacar que, para la elaboración del proyecto, se ha tenido en consideración, por parte de los distintos especialistas, la más actual bibliografía sobre la temática ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo agrícola sustentable, la bibliografía agraria básica y fundamental, como son los trabajos de Brebbia, Giletta, Malanos, Facciano, Pastorino y de los numerosos y calificados especialistas de derecho agrario del país, trabajos extranjeros publicados por la CEPAL de Chile y Europa.

Algunos de ellos son:

¹⁵ Tiene por objeto garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte del Consejo del SICICOT (art. 55).

- "La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades", CEPAL, Naciones Unidas, PNUMA, Impreso en Naciones Unidas, Chile, julio de 2002.
- AUDIER, Jacques: "Droit Rural, Droit Forestier", 3^e édition, CNFPT, ECONOMIA, Collection Collectivités territoriales, Paris, 1996.
- MENDRAS, Henri, Assier-Andrieu y otros: "L'agriculture Dans le Monde Rural de Demain: A Nouveaux Enjeux, Droit Nouveun" en "Monde Rural et Droit", Pub. Por Ecole Nationale de la Magistrature, Francia, 1986.
- BAHANS, Jean-Marc y Menjucq, Michel: "Droit du marché viti-vinicole", Éditions Féret, Bordeaux, Francia, 2003.
- GUAIPATÍN, Carlos (compilador): "Los Recursos del Desarrollo: lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina", CEPAL, Alfaomega, Bogotá, Colombia, 2004.
- BLUESTONE, Barry y HARRISON, Bennett: "Prosperidad: Por un crecimiento con equidad en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2001.
- Daucé, Pierre: "Agriculture et monde agricole", Les Études de la Documentation française, Francia, 2003.
- CHAPARRO A., Eduardo y RENARD R., Matías: "Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños", CEPAL, Naciones Unidas y GTZ, Chile 2005.

FRONTERA AGRARIA. LA LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS COMO HERRAMIENTA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ADRIANA B. TRIPELLI¹

1. INTRODUCCIÓN

El 28 de noviembre de 2007 se sancionó finalmente la Ley N° 26.331 de "Protección de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos", también conocida como "Ley Bonasso", en alusión al diputado kirchnerista Miguel Bonasso que la propuso en la Cámara de Diputados. La misma, fue activamente impulsada por organizaciones ambientalistas, principalmente por Greenpeace, que logró la adhesión de gran parte de la población argentina.

El objetivo de la ley es solucionar la emergencia forestal en la que se encontraba y aún hoy se encuentra nuestro país, principalmente mediante el establecimiento del ordenamiento territorial de los bosques nativos para limitar la frontera agraria, imponiendo al mismo tiempo la prohibición del desmonte hasta tanto no se haya efectuado el citado ordenamiento.

En efecto, con motivo del modelo agro exportador argentino escasamente re-

¹ Abogada. Doctora en Derecho (UNR). Docente de la Facultad de Derecho de la UNR. Asesora legal de la Secretaria de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

gulado en materia ambiental y la cada vez mayor demanda internacional de productos derivados de la soja, maíz, trigo, etc., se incorporan al territorio de nuestro país zonas no aptas para tales cultivos mediante el desmonte indiscriminado de los bosques nativos. Si a ello se le suman los conocidos efectos del cambio climático, tales como el aumento de los valores promedios de las temperaturas y lluvias, que se retroalimentan con motivo de la deforestación, el resultado es por todos conocidos: la destrucción de ecosistemas que resultan fundamentales para la biodiversidad y por ende, para el ser humano.

A pesar de los objetivos aparentemente nobles de la ley, la misma sufrió gran oposición, principalmente por las provincias del norte argentino. Estas sostuvieron que su sanción implicaba un avasallamiento a las potestades provinciales indelegables en virtud de lo normado por el artículo 124 *in fine* de la CN, según el cual los recursos naturales son originarios de las provincias, recayendo por lo tanto bajo su competencia la autorización o prohibición de desmontes y el manejo de los bosques nativos.

Como fuere, la ley se encuentra ya sancionada y publicada, es decir, vigente. Si bien debía ser reglamentada en un plazo máximo de 90 días desde su promulgación (plazo ya expirado a la fecha de redacción de esta ponencia), el Poder Ejecutivo Nacional continúa con dicho proceso, pues de lo contrario la Ley N° 26.331 no cumpliría con los fines para los que fue concebida. En efecto, es urgente el dictado de la reglamentación, ya que esta ley impone a las provincias la obligación de confeccionar el "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos" para limitar la frontera agraria, prohibiendo el desmonte hasta tanto no se elabore dicho ordenamiento.

El objetivo principal de nuestro trabajo, consiste en analizar las principales figuras y mecanismos que establece la ley para cumplir con su espíritu: ordenar el territorio con relación a los bosques nativos para limitar la frontera agraria. Para ello, en primer lugar presentaremos la sistemática de la ley; posteriormente, profundizaremos el estudio de algunas de sus instituciones fundamentales, centrando nuestra atención principalmente en la creación de un mecanismo de compensación económico para limitar los desmontes.

Aclaremos desde ya, que nuestro análisis tendrá siempre en consideración el proyecto de reglamentación de la ley que hoy está elaborando el Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la relación que no puede soslayarse entre el sistema jurídico de defensa y de promoción forestal argentino aún vigente (leyes N 13.273 y N° 25.080 básicamente) con la ley en análisis, en tanto ley de presupuestos mínimos según el nuevo art. 41 de la CN.

2. SISTEMÁTICA DE LA LEY N° 26.331

La ley consta de 12 Capítulos y un Anexo² y sistemáticamente fue concebida bajo el siguiente esquema central:

² Ley N° 26.331, www.mecon.gov.ar. La ley se divide en los siguientes capítulos: 1

- a) Se prohíbe el desmonte o el aprovechamiento de bosques nativos sin autorización previa;
- b) Se establece que cada jurisdicción (las provincias o la nación) debe realizar un Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos²;
- c) Las autorizaciones de desmonte o aprovechamiento serán solamente otorgadas una vez realizado el ordenamiento territorial en la jurisdicción correspondiente y siempre que el proyecto sea sometido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental;
- d) Hasta tanto no se realice el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, se prohíbe la autorización de nuevos desmontes o tala rasa de los mismos;
- e) Se crea el "Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos" y un "Fondo Nacional de los Bosques Nativos" para compensar a las jurisdicciones que los conservan.

A continuación, expondremos las que a nuestro criterio son las normas más significativas contenidas en la Ley N° 26.331, aclarando su alcance y contenido y en algunos supuestos, su relación con otras normas del sistema jurídico argentino con las que, incluso, podrían entrar en contradicción.

3. PRINCIPALES FIGURAS JURÍDICAS ESTABLECIDAS POR LA LEY N° 26.331

1. Objetivos de la ley — En el Capítulo 1 la ley presenta su objetivo principal: establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos³ y de los servicios ambientales que éstos brindan⁴. Para ello, utiliza dos herramientas que

"Disposiciones Generales", 2 "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos", 3 "Autoridades de Aplicación", 4 Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos", 5 "Autorizaciones de Desmonte o de Aprovechamiento Sostenible", 6 "Evaluación de Impacto Ambiental", 7 "Audiencia y Consulta Pública", 8 "Registro Nacional de Infractores", 9 "Fiscalización", 10 "Sanciones", 11 "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos", 12 "Disposiciones Complementarias" y Anexo en el que se establecen los criterios de sustentabilidad para el ordenamiento territorial de los bosques nativos.

³ Proyecto de reglamentación de la Ley N° 26.331. Para consultarlo, pueden remitirse al Cofema. En el proyecto se definen un importante número de conceptos utilizados por la ley, tales como enriquecimiento, sucesión, especie autóctona o nativa, especie alóctona o exótica, restauración, bosques nativos degradados o en proceso de degradación, conservación, mejoramiento, régimen de fomento, manejo sostenible, etc.

⁴ Ley N° 26.331, op. cit., art. 5: "Considéranse Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a las sociedad son: Regulación hídrica; Conservación de la biodiversidad; Conservación del suelo y de calidad del

luego desarrollaremos más a fondo: una de ordenamiento territorial y categorización de los bosques nativos según su necesidad de conservación y otra económico-financiera mediante un régimen de fomento para distribuir fondos por los servicios ambientales que estos bosques ofrecen a la sociedad⁵. Esta última consiste en una contraprestación económica para compensar a los tenedores, poseedores y propietarios legítimos de bosques nativos que por la ley, en principio, ven muy limitado su dominio en sus bosques nativos.

La ley también prevé otros objetivos no de menor importancia: la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso de suelo, el control de la disminución de la superficie boscosa nativa, la mejora y el mantenimiento de los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos, la prevalencia de los principios de prevención y de precaución y el fomento de las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos⁶.

2. Definición de Bosque Nativo y excepciones a la aplicación de la ley — Por "Bosque Nativo", la ley entiende a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima y recursos hídricos), conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le dan al sistema un equilibrio dinámico, brindando diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Incluye también en su definición a los bosques nativos de origen primario, en los que no intervino el hombre, como los de origen secundario formados luego de un desmonte y los resultantes de una recomposición o restauración voluntaria⁷. Es decir que dentro del concepto de bosque nativo, para la ley también quedan incluidos aquellos bosques nativos que fueron degradados y que ameritan una recomposición, ampliando así las superficies a proteger; en otras palabras, si puede verificarse que en una superficie existió bosque nativo o que el mismo se encuentra degradado, tal superficie será computable como bosque nativo⁸.

La ley no es aplicable a aquellos aprovechamientos realizados en superficies

agua; Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; Defensa de la identidad cultural". En un interesante trabajo realizado entre el CFI y la provincia de Entre Ríos, el economista ambiental Héctor Sejenovich, propone la creación de una matriz para valuar a los servicios ambientales a través de cuentas patrimoniales.

⁵ Ley N° 26.331, op. cit. art. 1.

⁶ Idem, art. 3.

⁷ Idem, art. 2.

⁸ De acuerdo al proyecto de reglamentación, quedan comprendidos en el concepto de bosque nativo, aquellos ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo, como así también aquellos en proceso de degradación. Se incluyen también a los palmares y se define al bosque nativo de origen primario y secundario.

menores a diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores⁹.

3. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, plazos y prohibición de desmonte — En el Capítulo 2, la ley incorpora el presupuesto mínimo de base de protección en la materia: el "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos" que deberá realizar cada jurisdicción (provincias y nación de acuerdo a sus jurisdicciones), según tres categorías de conservación que se establecerán en base al valor ambiental de las unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que presten, a saber¹⁰:

a) Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse, ya sea por contener reservas, valor de conectividad, valores biológicos sobresalientes, protección de cuencas;

b) Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados aunque pueden ser objeto de restauración, y que podrán ser sometidos al aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica;

c) Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad según los criterios de la ley¹¹.

Cada jurisdicción, cuenta con un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley para realizar el Ordenamiento Territorial¹². Vencido el mismo, las jurisdicciones que no lo hayan realizado no podrán autorizar ni desmontes, ni aprovechamientos,

⁹ Ley N° 26.331, Op. cit. art. 2. En el proyecto de reglamentación se aclara el alcance de este párrafo del art. 2, precisando que la excepción prevista será aplicable respecto de los aprovechamientos realizados en predios cuya superficie total sea igual o menor a diez (10) hectáreas al momento de entrada en vigencia de la ley. También se define a la "Comunidad campesina" como a aquellas comunidades milenarias, con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en el campo, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o comercialización para subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional y comunitario de la tierra y de los medios de producción. Sus sistemas productivos están basados en prácticas culturales tradicionales y armonía con el ambiente. A los "Pequeños productores", los define como aquellos que se dediquen a actividades agrícolas, apícolas, ganaderas, forestales, de caza, pesca o recolección, utilicen mano de obra familiar y obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento. La definición de "Comunidades indígenas" la trataremos en otra parte de nuestro trabajo.

¹⁰ Cabe aclarar que la categorización se realiza aludiendo a la figura del semáforo, esto es rojo" que indica prohibición, "amarillo" que es una alerta y "verde", posibilidad de realizar alguna actividad.

¹¹ Ley N° 26.331, op. cit., art. 9.

¹² Op. cit., art. 9.

ni ningún otro tipo de utilización, como si simbólicamente quedaran sus territorios "coloreados" de rojo¹³.

Una de las directivas más novedosas de la ley, es la impuesta en el artículo 8 según el cual durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la ley y la realización del ordenamiento territorial, las jurisdicciones no podrán autorizar desmontes. Es decir que desde el 28 de noviembre de 2007 (fecha de sanción de la ley) hasta que las jurisdicciones elaboren su ordenamiento territorial (para lo cual cuentan con un año, hasta el 29 de noviembre de 2008), quedan prohibidos los desmontes, aunque no el aprovechamiento¹⁴.

4. Autoridad de Aplicación — El Capítulo 3 de la ley versa sobre su autoridad de aplicación, que en el caso del estado nacional es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación¹⁵ y en el caso de la ciudad de Buenos Aires y las provincias, las que éstas determinen¹⁶. En la provincia de Santa Fe, la autoridad de aplicación recae en la Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente¹⁷.

La determinación de la autoridad de aplicación en cada jurisdicción resulta fundamental, ya que ésta deviene en el organismo clave que ejecuta los presupuestos mínimos y las instituciones jurídicas que impone la Ley N° 26.331 en el territorio bajo su jurisdicción, tales como el "Programa Nacional de los Bosques Nativos", la obligatoriedad de requerir autorizaciones de desmonte o de aprovechamiento previo procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, la aplicación de sanciones y el "Fondo para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos", que más adelante desarrollaremos.

¹³ Idem, art. 7.

¹⁴ Nótese que esta norma contraría al Código Civil cuyo art. 2° establece que "Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que determinen. Si no designan tiempo serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial". ¿Qué sucede entonces con los desmontes autorizados entre la sanción de la ley y su publicación? Otra observación que realizamos, es que la ley prohíbe hasta que se realice el ordenamiento territorial el desmonte, pero no el aprovechamiento, aunque en ciertas esferas de los gobiernos provinciales se interpreta que en virtud del principio precautorio expresamente receptado por la ley, también estaría prohibido el aprovechamiento hasta tanto no se elabore el ordenamiento territorial.

¹⁵ Ley N 26.331, Op. cit., art. 11. En el proyecto reglamentario se prevé la creación de una "Comisión Asesora Permanente" (CAP), de carácter honorario y con funciones consultivas, la que será presidida por el titular de la Autoridad Nacional de Aplicación o por el funcionario que éste designe. Estará también compuesta por tres Consejos, uno de Participación Social en el que intervendrán las ONGs, otro Interorganismo y otro Federal, en el que intervendrán las provincias. Su principal función será la de asesorar en todos los asuntos que se refieran a la ley y su reglamentación.

¹⁶ Idem, art. 10.

¹⁷ Ley N° 11.717, Ley N° 12.817 y Resolución N° 083/08 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe.

5. Incorporación expresa del principio precautorio — Es importante resaltar que esta ley de presupuestos mínimos incorpora uno de los principios ambientales receptados por el derecho argentino en la Ley General del Ambiente N° 25.675, el principio precautorio¹⁸. El principio se recepta en el sentido de que en caso de duda por ausencia de técnicas disponibles que puedan demostrar los beneficios ambientales que brinda un bosque nativo o los daños ambientales que se generen por su ausencia, siempre se interpretará a favor de la existencia del bosque nativo para su protección¹⁹.

6. Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos — Mediante la ley, se crea el "Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos", el que será ejecutado por la Autoridad Nacional de Aplicación, es decir la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. El mismo, tiene como objetivos la promoción del manejo sostenible de los bosques nativos de Categoría II y III, fomentar la creación de reservas forestales suficientes y funcionales por cada ecoregión del territorio nacional, promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados, mantener información actualizada de la superficie de bosque nativo y su estado de conservación, brindar asistencia técnica a las autoridades de aplicación provinciales, etc.²⁰

7. Autorizaciones de desmonte o de aprovechamiento sostenible - Evaluación de Impacto Ambiental — Como regla básica, se establece que todo desmonte o manejo sostenible de un bosque nativo requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación correspondiente²¹, quedando expresamente prohibidos para siempre los desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I y II (rojo y amarillo)²²

En los supuestos en los que el desmonte sea autorizado por la ley o se pretenda realizar un aprovechamiento de un bosque nativo, el interesado deberá someter el pedido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que será obligatorio siempre para el caso del desmonte, mientras que para el caso de manejo sostenible, sólo lo será cuando éste pueda causar impactos ambientales significativos, tales como efectos adversos sobre los recursos naturales, reasentamiento de comunidades humanas, alteración

¹⁸ Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente, art. 4, www.mecon.gov.ar.

¹⁹ Ley N° 26.331, Op. cit., art. 3 inc. d).

²⁰ Idem, art.4. En el proyecto reglamentario se prevé la creación de un "Programa Presupuestario", siendo la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación su Unidad Ejecutora.

²¹ Idem, art. 13.

²² Idem, art. 14. En el proyecto se prevén excepciones lógicas a esta prohibición general, tales como la construcción de fajas cortafuegos o de vías de transporte, instalación de líneas de comunicación y de energía eléctrica mediante acto debidamente fundado por parte de la autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente, las que a nuestro criterio no serían taxativas.

del valor paisajístico, etc.²³. Analizado el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, la Autoridad de Aplicación (provincial) emitirá una "Declaración de Impacto Ambiental" por la cual denegará o aprobará el mismo, lo que deberá informar a la Autoridad Nacional de Aplicación²⁴.

8. Reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios — A lo largo de la ley, se reconocen los derechos de los pueblos originarios con relación al uso y explotación de los bosques nativos y ello, debido a la particular cosmovisión que sobre el recurso tierra poseen estos pueblos con relación al derecho de propiedad, que es comunitario, y con el significado social, simbólico y religioso que vincula a los bosques con su historia y dinámica²⁵.

A modo de ejemplo, podemos mencionar que la Ley N 26.331 no resulta aplicable a aquellos aprovechamientos de hasta 10 hectáreas, que sean propiedad de comunidades indígenas²⁶, que uno de los servicios ambientales es el derecho a la identidad cultural²⁷, que el "Programa Nacional de Bosque Nativo" tiene por objeto también impulsar medidas para garantizar el aprovechamiento de los mismos considerando a las comunidades indígenas originarias²⁸ y que se garantice el acceso a la información de los pueblos originarios²⁹.

²³ Idem, art. 22. En el proyecto de reglamentación se prevé que el titular del proyecto deberá presentar un Informe Preliminar a la Autoridad de Aplicación a fin de no burlarla, y sólo en caso afirmativo, deberá presentar el Estudio de Impacto Ambiental.

²⁴ Idem, art. 25.

²⁵ Si bien la ley no define a los pueblos originarios, en el proyecto de reglamentación de la ley se aclara que por "comunidades indígenas" se entiende "... a los pueblos o comunidades conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la conquista y colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias" y se aclara que a efectos de hacer valer la excepción de la aplicación de la ley por las 10 hectáreas, "...resultará suficiente acreditar la posesión actual, tradicional y pública de la tierra, en el marco de lo dispuesto por el artículo 2º de la ley 26.160 de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas originarias del país y su decreto 1122/07" (reglamentación del art. 2). Por otra parte, para la temática de la relación estrecha y particular existente entre los bosques nativos y los pueblos originarios ver TRIPELLI, Adriana, *"La Protección Internacional del Ambiente en el Siglo XXI. Hacia un Derecho Internacional del Desarrollo"*, Lexis Nexis, Bs. As., 2008, p. 110.

²⁶ Ley N 26.331, op. cit, art. 2.

²⁷ Idem, art. 5.

²⁸ Idem, art. 12 inc. b).

²⁹ Idem, art. 26. Por otra parte, cabe también mencionar al artículo 21 de la Ley N° 26.331, que establece que en el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades campesinas, la Autoridad de Aplicación deberá implementar programas

Sin embargo, entre el derecho de los pueblos originarios y la protección del bosque nativo, para la ley prevalece el segundo, tal como puede interpretarse por lo normado en el artículo 2 (la ley se aplica aún en el caso de bosques nativos pertenecientes a aborígenes si el predio es mayor a 10 hectáreas) y por el artículo 9, cuando establece la Categoría I (rojo) de bosque nativo, al decir que ésta no puede transformarse aunque sea hábitat de comunidades indígenas.

9. Sistemas de participación ciudadana e información ambiental — En concordancia con la Ley General del Ambiente N° 25.675 y otra ley de presupuestos mínimos, la N° 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental³⁰, la Ley N° 26.331 remite a éstas con relación a la participación ciudadana y el acceso a la información, ya que establece la obligatoriedad de la celebración de audiencias y consultas públicas por parte de la Autoridad de Aplicación para autorizar proyectos de desmonte. En el proyecto reglamentario de la ley, no se prevé la reglamentación de estos artículos, y ello es lógico, ya que al no estar previamente reglamentadas las Leyes N° 25.675 y 25.831 con relación a estos principios, quedará al libre criterio de cada autoridad de aplicación de la Ley N° 26.331, llegado el caso, de establecer los mecanismos de participación ciudadana que estime más conveniente³¹.

10. Régimen sancionatorio — Este es otro tema central de la ley. En efecto, según la ley serán aplicables las sanciones que "se fijen en cada una de las jurisdicciones según el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas", a saber: apercibimiento, multa entre 300 y 10.000 sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional y suspensión o revocación de las autorizaciones, las que se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción. Es decir que en el supuesto de que las jurisdicciones no cuenten con un régimen sancionatorio, se aplicarán supletoriamente las sanciones establecidas en este artículo³².

La pregunta se impone: ¿cómo interpretamos este artículo en caso de que las multas previstas en una jurisdicción sean inferiores a las que establece la ley? ¿Es acaso el monto de la multa prevista de entre 300 y 10.000 sueldos básicos un presupuesto mínimo? En otras palabras, cuando la multa máxima en una jurisdicción sea sea por ejemplo de

de asistencia técnica y financiera para propender a la sustentabilidad de tales actividades. Si bien el artículo no hace referencia expresa a los pueblos originarios, en el proyecto de reglamentación se los incluye, reconociéndoles al igual que a los otros dos grupos, condiciones preferenciales para acceder a la información y cumplir con los requisitos de la ley.

³⁰ Ley N° 25.831 sobre "Libre Acceso a la Información Pública Ambiental", www.mecon.gov.ar.

³¹ Por otra parte, a nuestro criterio, la Ley N° 25.831 es operativa per se.

³² Ley N° 26.331, op. cit., arts. 26 y 27.

\$39.137,23, como es el caso de la provincia de Santa Fe³³, ¿cuál prevalece, la multa provincial o la de la Ley N 26.331? No es una tema menor, por cuando las multas establecidas en la ley pueden ser muy elevadas, ya que traducidas en pesos, oscilarían entre \$150.000.- y \$6.000.000.-, montos que tal vez, podrían ser atacados de inconstitucionalidad por confiscatoriedad. Sin lugar a dudas, el legislador persigue con el establecimiento de multas tan significativas lograr el cumplimiento de la ley no por persuasión, sino por la vía de las sanciones penales administrativas y ello probablemente, porque resulta sumamente difícil establecer el valor económico de los servicios ambientales que prestan los bosques nativos, los que ya dijimos son muy difíciles de calcular.

4. LA "ESTRELLA" DE LA LEY: EL "FONDO NACIONAL PARA EL ENRIQUECIMIENTO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS"

Tal como lo explicáramos anteriormente, la ley recurre a un régimen sancionatorio severo con el establecimiento de multas elevadas para lograr su principal objetivo: frenar el desmonte de los bosques nativos. Sin embargo, el régimen penal administrativo no es la única y principal herramienta.

En efecto, la ley instala un mecanismo económico-financiero cuyo fin es compensar económicamente a las jurisdicciones, y por ende a los propietarios y/o tenedores legítimos de bosques nativos que en ellas se encuentren, debido a las estrictas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que la ley impone. En otras palabras, en virtud de las prohibiciones establecidas por la ley para el uso y aprovechamiento de los bosques nativos, se limita el ejercicio del derecho a la propiedad privada y se ofrece a cambio una compensación económica.

La Ley N° 26.331, alineándose a las tendencias oficiales lideradas por Naciones Unidas que encuentran en los mecanismos económicos y financieros un instrumento útil para cumplir con las directrices de protección ambiental³⁴, internaliza en el derecho

³³ Decreto N 3291 del 16/11/93. Según este decreto, los montos mínimos y máximos de la multa que se aplica por infracción a la Ley Nacional N 13.272, vigente en la provincia por Ley N° 3657 de adhesión, se elevan a \$ 10,20 hasta \$ 39.137,23. Ver en www.santafe.gov.ar.

³⁴ A modo de ejemplo, podemos mencionar la herramienta económico-financiera impuesta en el sistema de cambio climático bajo el Protocolo de Kyoto de 1997, según el cual, los interesados podrán certificar en unos bonos denominados "créditos carbono" la cantidad de CO2 que ha absorbido un bosque. Estos "créditos carbono" pueden luego cotizar en bolsas especiales o ser comercializados entre empresas interesadas en seguir emitiendo GEI, conducta que compensan con dichos créditos. Para una mayor comprensión del tema ver TRIPELLI, Adriana, *"Influencias del Protocolo de Kyoto en la legislación forestal argentina"*, en "IV Colegio de Abogados de Rosario sobre Temas de Derecho Agrario",

Colegio de Abogados de Rosario, Rosario, 2002, pág. 263.

argentino la figura de la compensación económica. Para ello, crea el "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos", para compensar a las jurisdicciones que conservan tales bosques por los servicios ambientales que éstos brindan³⁵. Dicho fondo estará integrado particularmente por el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones a las exportaciones al agro y forestales³⁶, el que será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos³⁷. Es decir que sólo aquellas provincias que tengan aprobado por ley el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos podrán acceder al fondo³⁸. El criterio para determinar anualmente las sumas que correspondan pagar, se basará en el porcentaje de superficie de bosques nativos por jurisdicción (coeficiente de participación), la relación existente entre cada territorio provincial entre su superficie total (coeficiente de cobertura) y la de sus bosques nativos y las categorías de conservación declaradas (coeficiente de conservación), correspondiendo un mayor monto por hectárea a la Categoría I (rojo) que a la Categoría II (amarillo)³⁹. Es decir que para acceder a mayores fondos, las provincias tenderán en la medida de lo posible, a colorear" su ordenamiento territorial con mayor cantidad de superficie con color rojo (Categoría I).

Otorgado el fondo a la jurisdicción correspondiente, éste se repartirá de la siguiente manera:

a) El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, de acuerdo a sus categorías de conservación, beneficio que consistirá en un aporte no reintegrable a ser abonado por hectárea y por año. Sus titulares deberán realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de periodos;

b) El 30% a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción para mantener una red de monitoreo de sus bosques nativos e implementar programas de asistencia técnica y financiera para tornar sustentables actividades de pequeños productores, comunidades indígenas y campesinas que no lo sean.

³⁵ Ley N 26.331, op.cit., art. 30.

³⁶ Idem, art. 31. De acuerdo al presupuesto que se maneja para el año 2008, estaríamos hablando de un fondo a repartir de \$ 744.000.000.

³⁷ Idem, art. 32.

³⁸ Sin embargo, para cumplir con la Ley N 26.331, las provincias no necesitan tener aprobado por ley el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, pueden hacerlo por decreto del Poder Ejecutivo y siempre, hasta el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, si no lo hicieren y para cumplir con la ley, no podrán autorizar ningún desmonte ni aprovechamiento y/o manejo sustentable de los bosques nativos. Es decir que la aprobación por ley del ordenamiento territorial es al solo efecto de ingresar al fondo de compensación.

³⁹ Ley N° 26.331, Op. cit, art. 32.

En suma, para acceder al fondo, que estará integrado por recursos de la Nación, las provincias deberán tener aprobados por ley su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (con todos los debates y conflictos políticos que ello puede implicar) las que, a su vez, deberán inscribir ante la Autoridad de Aplicación del Fondo⁴⁰ los planes aprobados, previa emisión de la Certificación de Aptitud Ambiental.

Como vemos, no resulta a primera vista un sistema muy sencillo, ya que el proponente deberá presentar ante la Autoridad de Aplicación correspondiente el Estudio de Impacto Ambiental del plan de manejo sostenible de su bosque nativo para acceder finalmente al fondo, en caso de que dicho plan le fuera aprobado⁴¹.

5. CONCLUSIÓN

Resulta muy difícil esbozar una conclusión sobre los alcances y aplicación de la Ley N° 26.331 al momento de redactar la presente ponencia⁴². En efecto, si bien la ley está vigente, varios son los obstáculos que aún presenta, a saber:

- a) la ley aún no está reglamentada;
- b) sólo la provincia de Jujuy ha presentado ante la Autoridad Nacional de Aplicación su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos;
- c) varias provincias manifiestan su preocupación para elaborar el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, particularmente a través del Cofema, aduciendo escasez en materia de recursos económicos, técnicos y de capacitación de recursos humanos,

⁴⁰ Según el proyecto de reglamentación de la ley, la Unidad Ejecutora del Fondo será la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y la administración del mismo estará a cargo de dos comisiones: a) la Comisión Federal de Distribución (CFD), que determinará la suma anual a asignar a cada una de las jurisdicciones que se presenten, y que estará constituida por un representante de la Autoridad Nacional de Aplicación y por un representante de las Autoridades de Aplicación de cada una de las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley el Ordenamiento Territorial; b) la Comisión de Administración Financiera (CAF), integrada por entre tres y cinco miembros designados por la Autoridad Nacional de Aplicación, cuya principal función es la de ser una especie de "banco", ya que decide el destino de las inversiones, la obtención de los recursos y su desembolso, aplicando para ello un Manual de Inversiones, que se prevé será semejante al de las AFJP e instruirá al agente financiero (Banco de la Nación), sobre la colocación de los recursos, asignando para ello cuentas separadas para cada jurisdicción.

⁴¹ En el proyecto de reglamentación de la ley, se establecen una gran cantidad de requisitos que deberán cumplir los planes de manejo sostenible de los bosques nativos, tales como sus objetivos, aspectos legales y administrativos, antecedentes relacionados al uso de la tierra y condiciones socioeconómicas de la región, descripción de los recursos forestales, inventario forestal en función del manejo, descripción del sistema silvicultural, de la organización económica y financiera, de los impactos ambientales, de las técnicas de aprovechamiento y equipo utilizado, etc.

⁴² Julio de 2008.

temiendo incluso la imposibilidad de cumplir con el plazo que exige la ley para realizarlo (29 de noviembre de 2008);

d) continúa el desmonte de los bosques nativos a pesar de las exigencias de la ley, particularmente por la dificultad que presentan las provincias para ejercer de manera efectiva el control y fiscalización necesario y, además, porque no se encuentra aún en vigencia el sistema de compensación, "estrella" de la ley;

e) en aquellas provincias en las que se ha verificado el desmonte, si bien se han iniciado los trámites administrativos sancionatorios, aún no se han impuesto sanciones. Por otra parte, en el supuesto e hipotético caso de que se aplicaran multas por los valores establecidos por la Ley N° 26.331, nos preguntamos qué decidirá el Poder Judicial competente en caso de ser recurridas éstas por confiscatoriedad y a su vez, qué entenderá cada una de las provincias con relación a si las multas fijadas por la ley de presupuestos mínimos constituyen o no un presupuesto mínimo, decidiendo de esta manera qué multa aplicar en caso de ser la provincial menor a la de la ley en análisis;

f) en provincias donde el modelo agro exportador argentino se ha instalado, principalmente con la figura de la "sojización", ¿será factible compensar al titular o tenedor legítimo de un bosque nativo? A primera vista, y según los cálculos realizados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la compensación que se otorgaría por hectárea a una provincia como la de Santa Fe, sería infinitamente menor a la que podría llegar a rendir una hectárea sembrada con soja transgénica y su paquete tecnológico;

g) ¿Cómo juega la Ley N° 26.331 con la Ley N° 25.080 sobre bosques cultivados? Por ejemplo, en el caso de que una provincia categorice como Categoría I (rojo) a un predio que antes contenía un bosque nativo y donde hoy hay bosque cultivado que goza de los beneficios de la Ley N° 25.080, ¿cuál prevalece?

h) finalmente, la ley ha sido sancionada cuando ya queda escasa superficie de bosque nativo para proteger en nuestro país.

No olvidemos que la vieja ley de defensa forestal N° 13.273 de 1948, hoy vigente⁴³, si bien no contemplaba específicamente la figura de los bosques nativos (aunque gran parte de ellos quedaría subsumidos en la clasificación que en la misma se hace de bosques protectores y permanentes), ya establecía la obligatoriedad de solicitar autorización para realizar un desmonte o un manejo del bosque. No olvidemos tampoco que dicha ley ha recibido la adhesión de las provincias argentinas. Sin embargo, a pesar de la misma, la tasa de deforestación desde entonces hasta el presente ha sido más que elevada.

No obstante, se impone una cierta lectura positiva de la ley: ésta ha aggiornato al régimen forestal jurídico argentino elaborado a partir de la ya citada Ley N° 13.273 de 1948, instalando en materia de bosques nativos el concepto de Desarrollo Sustentable

⁴³ Para comentarios sobre la ley, ver BREBBIA, Fernando P. *Manual de Derecho Agrario*, Astrea, Bs. As., 1992, p. 246.

sobre el cual se erige el derecho internacional y nacional ambiental del siglo XXI⁴⁴; ha también "ajustado" dicho régimen forestal al "Sistema de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental" vigente a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 con el nuevo artículo 41. En este sentido, a nuestro entender son cuatro los presupuestos mínimos establecidos por la ley bajo análisis: 1) el "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos" que deberán realizar las jurisdicciones a más tardar para el 29 de noviembre de 2008; 2) la prohibición de desmonte y de todo otro tipo de manejo hasta tanto las jurisdicciones elaboren tal ordenamiento, una vez vencido el plazo de un año para realizarlo; 3) la prohibición de desmonte de bosques nativos de Categoría I (rojo) y 4) la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental por la autoridad correspondiente para los casos de desmonte permitidos y de manejo sostenible de los bosques, una vez elaborado el ordenamiento territorial.

Por otra parte, la ley también ha receptado los lineamientos internacionales de protección ambiental de Naciones Unidas a partir no ya de un régimen sancionatorio severo, sino de la implementación de un mecanismo económico-financiero de compensación para brindar una repuesta económica a los propietarios y tenedores legítimos de bosques nativos que deben cumplir con la ley en análisis para preservar los servicios ambientales que éstos prestan.

En suma, a la fecha, creemos que la Ley N° 26.331 a pesar de los cuestionamientos y dudas que aún plantea, es el inicio de un camino que tiende principalmente a la toma de conciencia y de educación ambiental con relación a la problemática de los bosques nativos y al logro del objetivo del Desarrollo Sustentable, ya que intenta armonizar el eje ecológico (protección de los bosques nativos) con el económico (compensación). Sin embargo, creemos también que resta aún mucho de este camino por recorrer.

⁴⁴ TRIPELLI, Adriana B., *La protección ambiental en el Siglo XXI. Hacia un Derecho Internacional del Desarrollo*. Edit Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ACTIVIDAD AGRARIA A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2007 EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

ROXANA BEATRIZ ROMERO¹

"La realidad no es así; la realidad está así. Y está así no porque ella quiera. Ninguna realidad es dueña de sí misma. Nuestra lucha es cambiarla y no acomodarnos a ella...". (*Pablo Freire*)

1. INTROITO

La reforma llevada a cabo en el año 2007 a la Ley Fundamental de la Provincia de Corrientes ha generado el correlato de nuevos paradigmas constitucionales, en mérito a las numerosas materias abordadas por el convencional constituyente, que debe completarse con el dictado de numerosas leyes en el devenir, como consecuencia de la

¹ Abogada, Magíster en Dcho. Fundiario y Empresa Agraria, Dra. en Derecho Público, Polítiai Gobierno (Proyecto de Tesis aprobado, etapa actual de elaboración).J.T.P. Dcho. Agrario, Minero de la Energía y Ambiental Cátedra "B"Fac. de Dcho. Cs. Ss. y Pcas. UNNE. Ex-Becaria del IDAIC. Miembro de la UMAU. Funcionaria Sustituta del Ministerio Público Fiscal de Mercedes (Ctes.).Colegio de Abogados de Corrientes.

entidad de los derechos y garantías incorporados y el nuevo rol que está llamado a jugar cada uno de los poderes del Estado.

Se analizará sucintamente los resultados de la reforma provincial en lo atinente al ordenamiento territorial y a la actividad productiva.

2. DESARROLLO

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El ordenamiento territorial es un instrumento clave para el diseño de las políticas públicas para el desarrollo sustentable². La regulación en materia de uso del suelo y ordenamiento del territorio ha sido motivo de una larga disputa ideológica a lo largo de los últimos años. La necesidad de una concepción integradora del ordenamiento del territorio, tanto en lo urbano como en lo rural, y entendida como herramienta clave para el desarrollo sustentable, se evidencia frente al sostenido crecimiento de la actividad rural en los últimos tiempos.

Antes de la reforma constitucional del año 1994 a nuestra Carta Magna Nacional, las regulaciones en materia de ordenamiento territorial anclaban en el concepto de poder policía o en nociones más abstractas del abuso de derecho. La incorporación del nuevo artículo 41 en la CN³ reformada, mediante el cual se reconoce el derecho a gozar del ambiente sano y el concomitante deber de conservarlo, constituye uno de los más sólidos argumentos sobre el cual se construiría un sistema de ordenamiento territorial en pos de un desarrollo sustentable.

Según la Ley General del Ambiente N° 25675, el ordenamiento territorial es un instrumento de gestión que se desprende de la misma y que adquiere trascendencia,

² "El ordenamiento territorial tradicionalmente ha estado asociado en forma exclusiva a los problemas de la planificación urbana... el país requiere en la actualidad una política de ordenamiento del territorio que aborde en forma integral tanto el ámbito urbano, como el rural, en particular dada la trascendencia que tiene el sector agrícola-ganadero para la economía argentina. Las modalidades actuales de ocupación del territorio son espontáneas y no reflejan la necesidad de concebir el suelo como un recurso escaso en el cual las decisiones respecto de su uso suelen ser irreversibles, tener presente las inevitables y crecientes demandas futuras, producto del crecimiento demográfico, como así también a ocupación de zonas inundables con asentamientos urbanos, o la expansión de las grandes urbes a menudo sin infraestructura básica y a costa de la conversión de tierras con aptitud agrícola..." Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud, *Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad: Bases para una Agenda Ambiental Nacional*, 2004.

³ "Además el art. 75 inciso 19 faculta al Congreso a legislar con el fin de promover el desarrollo armónico y promover políticas activas tendientes a corregir los desequilibrios entre provincias y regiones. La implementación de las acciones de ordenamiento del territorio debe efectuarse a nivel provincial y municipal...".

siendo necesario la elaboración de estrategias y políticas públicas a largo plazo para su instrumentación.

Asimismo, dada la importancia que adquiere el ordenamiento territorial y la reciente sanción de marcos jurídicos que le dan sustento normativo y político es necesario definir con claridad los límites entre: los derechos de propiedad, garantizados por la CN los alcances de una potestad reglamentaria razonable de estos derechos, cuando se trata de asegurar la protección del entorno.

Si tenemos en cuenta la planificación urbana, las regulaciones en materia de uso de suelo son ampliamente aceptadas como una necesaria limitación al derecho de propiedad individual, ante el imperativo de velar por los intereses colectivos, tales como la calidad del entorno o las necesidades de dotar a las ciudades con el equipamiento o infraestructura esencial para su desarrollo. En el contexto urbano los beneficios para el dueño de saber que su propiedad privada se encuentra amparada por la existencia de un sistema racional de ordenamiento urbano, son bienes tangibles y compensan con creces cualquier carga o restricción que deba soportar en función de las regulaciones urbanísticas vigentes. En cambio, en los ámbitos rurales la relación entre los beneficios colectivos (por ej. la conservación de la diversidad biológica mediante una regulación del uso del suelo), se presentan muy tenues e imperceptibles, cuando se los contrasta con los efectos tangibles y concretos de las restricciones impuestas al propietario del fundo, por la legislación de ordenamiento territorial. El propietario deberá soportar en forma individual y directa todas las cargas y restricciones que le impone la ley, mientras que los beneficios, por ser de naturaleza general e intangible, redundan en forma global a la sociedad en su conjunto⁴.

2.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

El medio ambiente, los recursos naturales y el ordenamiento territorial, conformaron una tríada apocalíptica de temas tratados en el seno de la Convención Constituyente que reformó la Constitución de la Provincia de Corrientes en el año 2007⁵. Por razones de tiempo, este trabajo se anclará en el ordenamiento territorial, en los hechos determinantes de su sanción, sin considerar en forma específica otras normas constitucionales provinciales ambientales y de protección de los recursos naturales, que implicaría un trabajo de mayor extensión a los límites del que hoy nos ocupa⁶.

⁴ WALSH, Juan Rodrigo, *El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental*, LL Bs. As., 11/07/2005.

⁵ Dada por la Honorable Convención Constituyente el 08/06/07 B.O. del 13/06/07 (texto con correcciones de la Fe de Erratas aprobada por Resolución 081 del 01/07/2007).

⁶ Capítulo X - Del Ambiente. Artículo 49. Toda persona tiene el derecho a gozar de un

Capítulo XII - Del Ordenamiento Territorial Ambiental

Artículo 61. Corresponde al Gobierno de la Provincia mantener la integridad del territorio provincial.

El Estado Provincial propenderá a establecer incentivos con el fin de mantener la

ambiente sano y equilibrado y el deber de preservarlo para las generaciones presentes y futuras. Artículo 50 Todos los habitantes de la Provincia tienen derecho al acceso a la información sobre el impacto que las actividades públicas o privadas causen o pudieren causar sobre el ambiente y a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente de conformidad con el procedimiento que determine la ley. El Estado está obligado a producir y a difundir amplia y oportunamente la información relacionada con el ambiente. Artículo 51. Es obligatoria la educación ambiental en todos los niveles y modalidades de enseñanza. Artículo 52. Toda persona puede interponer la acción prevista en el artículo 67 de esta Constitución, en protección del ambiente o con el objeto de hacer cesar las actividades que en forma actual o inminente causen o puedan causar daño ambiental, entendido como cualquier modificación o alteración negativa relevante al equilibrio del ecosistema, los recursos, los bienes o valores colectivos. Quien promueva la acción está eximido del pago de tasas judiciales. Las pericias, estudios, trámites o pruebas requeridas en el proceso para demostrar la afectación o daño producido serán solventados por el Estado, salvo que las costas fueran impuestas al demandado y conforme lo determine la ley. Artículo 53. El Estado Provincial fija la política ambiental, protege y preserva la integridad del ambiente, la biodiversidad, el uso y la administración racional de los recursos naturales, promueve el desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución de la generación de residuos nocivos, dicta la legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sanciona su incumplimiento y exige la reparación de los daños. La política ambiental provincial debe formularse teniendo en cuenta los aspectos políticos, ecológicos, sociales, culturales y económicos de la realidad local, con el objeto de asegurar el uso adecuado de los recursos naturales, optimizar la producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y promover la participación social en las decisiones fundamentales relacionadas con el desarrollo sustentable provincial. Artículo 54. El Estado Provincial estimula e impulsa la investigación y ejecución de proyectos fundados en planes y programas de desarrollo sustentable que incorporen fuentes de energía renovable no contaminantes o limpias, disminuyendo en lo posible la explotación de aquellos recursos no renovables. Artículo 55. El Estado Provincial y los municipios promueven la gestión integral de los residuos y su utilización productiva Artículo 56. El Poder Legislativo debe sancionar las normas complementarias a los presupuestos mínimos de protección ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Artículo 57. La determinación previa del proceso de evaluación del impacto ambiental es obligatoria para todo emprendimiento público o privado susceptible de causar efectos relevantes en el ambiente. Capítulo XI - De los Recursos Naturales: Artículo 59. El agua es un bien social esencial para la vida. El Estado Provincial debe garantizar el acceso al agua salubre y la existencia de control y cogestión social a través del mecanismo que establece la ley. El código de aguas regula el gobierno, la administración, el manejo unificado e integral del recurso, so, la participación de los interesados y los emprendimientos y actividades calificados como de interés social. La Provincia concuerda con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes..".

propiedad de los bienes inmuebles ubicados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos, en manos de habitantes argentinos nativos, o del propio Estado Provincial o de los municipios.

Los extranjeros sin residencia permanente, las sociedades conformadas por ciudadanos o capitales foráneos y las sociedades sin autorización para funcionar en el país, no pueden adquirir inmuebles en las zonas determinadas en el párrafo precedente, con excepción de los extranjeros que acrediten residencia legal conforme la ley.

De la precedente norma podemos inferir que estamos en presencia de un ordenamiento del recurso natural suelo, donde el mandato constitucional referencia a que el gobierno de la provincia debe mantener la integridad del territorio, disponiendo que el Estado creará incentivos para mantener la propiedad de los bienes inmuebles situados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos en cabeza de argentinos nativos o del mismo Estado. A continuación se establece una prohibición que desde nuestro punto de vista es inconstitucional para con los extranjeros, compartiendo dicha postura con destacados juristas provinciales y nacionales⁷.

Evidentemente la norma constitucional provincial infringe preceptos constitucionales nacionales para con los propios argentinos naturalizados y para con los extranjeros, transgrediendo artículos como el 14,16, 20, 25, 75, inciso 12 y 18 de la CN entre otros, y violando también la Ley de Migraciones N° 25.871 (arts. 23 inc d, 57 y cctes.). La norma provincial que se cuestiona además invade facultades delegadas a la federación y es representativa de un constitucionalismo regresivo porque la oferta de derechos que realiza es más limitada o mezquina que la federal⁸.

Además debemos tener presente que el precepto constitucional incorporado alude al vocablo "áreas protegidas"⁹ referenciando a una porción de territorio provincial con características peculiares.

Otras disposiciones sobresalientes que seguidamente analizaremos está representada por la declaración orientada a considerar la tierra como instrumento de producción,

⁷ MIDÓN, Mario A. R., *La Nueva Constitución de Corrientes*, p. 160 y sgtes., Mave, 2008.

⁸ CARNOTA, Walter, *Un supuesto de constitucionalismo provincial regresivo*, UBA 17-09-07.

⁹ El sistema del Iberá es hoy un símbolo distintivo de la geografía, del paisaje y esencialmente del patrimonio natural y cultural de la provincia. Esa entidad de ecosistema único y distintivo lo califica como el humedal más importante de la Argentina, al extremo que allí se encuentran radicados el 33% de las especies ictícolas, el 12% de los reptiles, el 69% de las aves y el 11,5% de mamíferos a nivel país. El ecosistema adquirió condición legal de reserva provincial por medio de la Ley N° 3771 y un área no determinada fue declarada como parque provincial por Ley N° 4.737, debiendo el Poder Ejecutivo establecer los límites definitivos de ambas áreas protegidas. Un sector fue declarado sitio RAMSAR bajo el régimen de la Convención de protección de humedades como hábitat de aves acuáticas (Ley N° 23.919) el sector que ocupa la Laguna del Iberá, aproximadamente 25 km².

el mantenimiento de la unidad productiva, la ejecución de planes de colonización, el mandato para evitar el desarraigo de la población, combatir el latifundio improductivo, la participación de municipios y comunidades en el proceso de reordenamiento ambiental. Así tenemos que:

Artículo 62. La Provincia y los municipios, en el marco de sus respectivas competencias, ordenan el uso del suelo y regulan el desarrollo urbano, suburbano y rural, bajo las siguientes pautas:

- 1) La utilización del suelo no puede afectar el interés general.*
- 2) El ordenamiento territorial debe ajustarse a proyectos que respondan a objetivos, políticas y estrategias de planificación democrática y participativa de la comunidad*
- 3) Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres.*
- 4) El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor agregado por planes u obras del Estado.,*
- 5) El manejo racional de los bosques nativos y la defensa, mejoramiento y ampliación de su fauna autóctona.*

En este sentido la norma establece las facultades que ostentan la Provincia y los Municipios en relación a sus competencias para ordenar el suelo, el desarrollo urbano, suburbano y rural. Se establecen pautas como ser restricciones, objetivos, determinación del ordenamiento abarcativo de espacios verdes, áreas de recreación y paisajísticas, entre otras.

Artículo 63. La Provincia considera la tierra como instrumento de producción, evitando la especulación, el desarraigo y la conformación de latifundios improductivos.

Es legítima la propiedad privada del suelo y el acceso a la misma constituye un derecho para todos los habitantes de conformidad con la ley.

El Estado Provincial propende a mantener la unidad productiva óptima, la ejecución de planes de colonización y el asentamiento de familias rurales con apoyo crediticio, técnico y de fomento.

La ley establece las condiciones del manejo de la tierra como recurso renovable, y a través de impuestos generales desalienta su explotación irracional y su tenencia libre de mejoras.

Se introducen enunciados de raigambre político considerando a la tierra instrumento de producción y no de especulación¹⁰.

Artículo 64. El régimen de división, adjudicación y administración de las tierras fiscales es establecido por ley que debe contemplar su finalidad de fomento, desarrollo y producción, la explotación directa y racional por el adjudicatario y la entrega y adjudicación preferencial a sus ocupantes, a pequeños productores y sus descendientes, y a personas jurídicas de organización cooperativa u otras formas asociativas.

Todo lo atinente al régimen de división, adjudicación y administración de las tierras fiscales es establecido por ley, excluyéndose aquellas tierras que se ubican en el ecosistema del Iberá, que fueron declaradas de dominio público.

Asimismo es dable destacar la posibilidad que brinda la norma constitucional de contemplar nuevas formas de organización de los productores agropecuarios y de esa forma optimizar su producción (recursos naturales, trabajadores, capital y tecnología) con el fin de erradicar la agricultura de subsistencia, entre otras necesidades¹¹.

Artículo 65. Para la regulación del sistema de áreas protegidas, el Estado Provincial sancionará normas que establezcan:

1) La preservación, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y su manejo a perpetuidad.

2) La armonía entre el desarrollo perdurable de las actividades productivas, la preservación del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida.

3) El resguardo de la biodiversidad y la protección y el control de los recursos genéticos de especies vegetales y animales,

4) La regulación del tránsito y egreso de las especies autóctonas de la flora y de la fauna, imponiendo las sanciones que correspondan a su tráfico ilegal.

5) El ordenamiento territorial de dichas áreas, con la participación de los municipios y de las comunidades que habitan en la región.

¹⁰ MIDÓN, M.A.R. op. cit."...el desarraigo, en muchos casos, no es una cuestión de propiedad de las tierras, sino de atracción de las ciudades sobre el campo, recuerda que en Corrientes, más del 80% de su población es urbana y además altamente concentrada en su Capital (40% de la población total de la provincia)...no vemos inconveniente en que en la zona de reservas, por sus propias características de áreas protegidas, evidentemente la producción debe ser limitada, voluntariamente o por disposición expresa de las normas que regulan las reservas....una herramienta que ya se intentó para evitar el latifundio es la impositiva (por ej. el impuesto a las tierras libres de mejoras, sin mayores resultados) en la obra de C.A.Rodríguez, La reforma de la Constitución de la Prov. de Ctes. de 2007, Medio Ambiente, LL. Litoral, año 11, n° 6, julio 2007".

¹¹ ROMERO Roxana Beatriz, *Asociativismo Agrario. Sociedades Agrarias Especiales y otras Asociaciones*, Ed. Moglia. Corrientes.2007.

6) *La exigencia de evaluación previa sobre impacto ambiental para autorizar emprendimientos públicos o privados.*

Podemos mencionar que el ordenamiento territorial deberá funcionar en estrecha armonía con otras herramientas claves para la gestión ambiental como el "proceso de evaluación de impacto ambiental", que incluso está reconocido en la ley de presupuestos mínimos ambientales a nivel nacional.

Artículo 66. Se declara patrimonio estratégico, natural y cultural de la Provincia de Corrientes a los fines de su preservación, conservación y defensa: el ecosistema Iberá, sus esteros y su diversidad biológica, y como reservorio de agua dulce, en la extensión territorial que por ley se determine, previo relevamiento y fundada en estudios técnicos. Debe preservarse el derecho de los pobladores originarios, respetando sus formas de organización comunitaria e identidad cultural.

Con esta normativa adquiere status constitucional un área natural protegida, "el ecosistema del Iberá, sus esteros y su diversidad biológica", al que se declara patrimonio estratégico, natural y cultural de la provincia de Corrientes.

3. COLOFÓN

De lo expuesto se valora la inserción de cláusulas constitucionales valiosas, aunque existen otras cuya inconstitucionalidad es notoria.

Las políticas de ordenamiento territorial deben ser concebidas y puestas en vigencia con un sentido integrador de los espacios urbanos y rurales, y con una visión que comprenda además la conservación de los espacios naturales, en forma armónica y articulada con el sistema de ordenamiento del territorio en su conjunto, sin preconceptos ideológicos, entre otras cosas.

El cambio de paradigma nunca es una tarea sencilla, las consecuencias de la implementación de las normas plasmadas en una Carta Magna deben ser justas y equitativas entre todos los actores de la sociedad.

A pesar de todo se valora el esfuerzo realizado por treinta nueve convencionales constituyentes que fueron llamados a realizar el cometido reformista para el cual fueron elegidos.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGRARIO. ASPECTOS RELEVANTES

ADRIANA LISTOFFSKY Y LIDIA MEDINA¹

El término "territorialidad" connota una serie de asociaciones y conceptos, entre las cuales sobresale el de espacio y territorio, los que deben diferenciarse adecuadamente, pues denotan significados distintos.

Según Massiris (1991) "los geógrafos han definido espacio en diferentes perspectivas: como escenario físico, como medio natural, como áreas diferenciadas- singulares y únicas, como propiedades geométricas, como el resultado socio espacial de las contradicciones y luchas de clases, como las formas y procesos espaciales producidos por las relaciones sociales de producción".

A partir de estas diversas concepciones de espacio surgen también diversas concepciones de territorio, pues el territorio es en esencia un espacio geográfico al cual se le añade una dimensión política, jurisdiccional y cultural, dependiendo de la escala. A escala nacional y regional el territorio es el espacio geográfico donde un Estado ejerce su soberanía y realiza planes y programas de desarrollo social, económico, político y ambiental; a escala subregional y local, el territorio adquiere una dimensión más cultural al asociarse con el espacio geográfico que los grupos humanos dominan y perciben como suyo.

En términos intuitivos, el ordenamiento territorial (OT) puede definirse como el

¹ Docentes Cátedra "A" de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental. UNC.

acto de referir una estrategia socio-económica a un espacio geográfico o territorio; o también como "un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente" (Fals Borda, 1993).

¿Existe o puede existir una entidad capaz de conciliar las pretensiones que los diferentes actores del conflicto tienen sobre los territorios ya definidos o sobre los espacios geográficos? Para que pueda existir, se debe dar marco normativo que provea una legislación en cuanto a lo agrario, lo urbano, los recursos naturales, el OT, el presupuesto y su distribución, los planes de desarrollo y toda aquella temática que tenga una expresión espacial concreta. Una figura (que puede ser legislativa o no), que sea capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, desembocando en el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo; estructurando objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio y orientando previsivamente su desarrollo

Cuando entramos en el ¿cómo?, tocamos terrenos de la planeación-gestión, con sus múltiples variables, pues no se puede circunscribir a hacer y ejecutar planes, debe ser un proceso constante de cambio hacia objetivos mayores

El proceso de ordenamiento puede ser corto o largo, según los objetivos que se tengan; Puede que no sea el mas efectivo o eficiente para cumplirlos, pero existe, es por ello que la ordenación debe ir a cambiar lo establecido o a repotenciarlo, para cumplir objetivos funcionales de la forma mas eficaz².

La economía social hace nacer la necesidad de definir una nueva manera de desarrollo económico y social apoyado en la participación de la sociedad civil, los representantes del Estado y el sector privado, en donde los diferentes actores deben aceptar un proceso de participación y de construcción colectiva e intersectorial. Se hace necesario trabajar en red, desplegar herramientas útiles al desarrollo, establecer nexos directos con la investigación aplicada en el contexto de las propias necesidades de las prácticas, y también avocarse a poblaciones específicas con necesidades particulares, profundizar en la comprensión de los procesos económicos, sus formas explicativas y las dinámicas que ellos generan. En la Argentina actual, y en particular en el ámbito de lo agrario rural, es necesario introducir el paradigma de la economía social, promover el debate y la puesta en acción de estrategias innovadoras para la integración de la economía social en los procesos de extensión rural y de desarrollo. Para ello contamos con variada asistencia técnica, tales como la información específica de los mapas y estudios de suelos, complementada con información climática, geomorfológica, hidrológica, de paisaje, aptitud, productividad, indicadores de calidad y salud, aspectos degradatorios

² BERNAL ARTEAGA, Carlos Humberto, *Otra mirada al O.T.*, Edición original: 15/12/04: Biblioteca Virtual del Banco de la República.

y sugerencias y recomendaciones de uso y manejo. Toda esta información constituye un producto tecnológico básico para la agricultura actual.

El quehacer agrario y la preservación del medio ambiente exigen el monitoreo y control de la calidad, salud, fertilidad y degradación de los suelos, el conocimiento preciso de sus características hidro-físicas y químicas, la disponibilidad de prácticas de control y remediación para hacer evaluaciones, predicciones y recomendaciones más adecuadas en vistas a la sustentabilidad de los agrosistemas

El OT no es una práctica nueva en el escenario rural, en realidad constituye un ejercicio cotidiano que permite planear temporal y espacialmente las actividades humanas, y que aborda dos puntos primordiales para la vida comunitaria y campesina: a) la visión de futuro de la comunidad, en donde se clarifican las estrategias de desarrollo a seguir y b) el uso de cada porción de su territorio, es decir la zonificación de los modos de uso y manejo de los recursos comunitarios; en este sentido, es como el ejercicio mediante el cual una comunidad decide, en base a las características territoriales y a sus perspectivas de vida, el uso que cada porción de su territorio debe tener, y los mecanismos mediante los cuales ésta visión puede lograrse.

Esta concepción ubica como base de planeación a la región y en ese sentido han existido diferentes ejercicios de regionalización en el país, por cuencas hidrográficas, por provincias ecológicas, por tipos de vegetación, etc.; sin embargo, la diferencia de establecer políticas en una región o en un territorio, pasa forzosamente por dos elementos: propiedad y gobernabilidad.

En síntesis, podríamos decir que el OT constituye un marcoco conceptual y teórico, que integra elementos físicos, sociales, culturales, económicos y un marco institucional y jurídico

Según Rodolfo Burkart (Ingeniero Agrónomo, UBA), el crecimiento de la producción de granos y oleaginosas está produciendo una fuerte expansión de los cultivos hacia tierras hasta el momento agrestes. La realidad sobre la que se impone esta expansión no son los inagotables "espacios vacíos" abiertos a la colonización agrícola del siglo pasado, sino los bosques nativos, las selvas subtropicales de Misiones y Las Yungas, varios tipos de bosque del Chaco, los algarrobales y caldenales del Espinal.

Además, el problema no es sólo la desaparición de los bosques, sino también de otras formaciones naturales: el pastizal pampeano retrocede con el avance de los cultivos; las sabanas, campos y bañados de la Mesopotamia, con las forestaciones de pino y eucalipto y las arroceras.

Desaparecen o se fragmentan ecosistemas silvestres antes de haberse asegurado la conservación de su biodiversidad con la creación de un sistema adecuado de áreas protegidas. A su vez, la población tradicional de esos territorios es desplazada y excluida por una agricultura capital-intensiva que es incapaz de integrarla.

Esta expansión se produce con escasa o nula planificación, por lo cual en muchos casos puede afirmarse que es más grave el desorden de ese avance que la cantidad de hectáreas que se desmontan.

Para que haya una expansión agrícola ordenada, ésta tiene que ir acompañada de otro tipo de expansión: las Áreas Naturales Protegidas y sus áreas complementarias, como zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos³.

Este ordenamiento debe aplicarse con un criterio multifuncional, considerando la aptitud ecológica de las tierras, las necesidades de desarrollo sectorial, la realidad y expectativas de la población, en particular la rural, y también la "función biodiversidad", es decir, lo que debe conservarse de la naturaleza preexistente y de los valores culturales asociados a ella.

Para que el ordenamiento del uso de la tierra sirva para conservar la biodiversidad, debe encarárselo con una metodología específica⁴.

Así, el componente biodiversidad del OT a escala regional, que debe ser concertado entre organismos nacionales y provinciales —con participación de organizaciones sectoriales y civiles— podría establecer en primera instancia dos tipos de zonas de manejo principales a delimitar en el terreno:

- *Zona forestal* (o agreste, en general): donde se mantiene el predominio de espacios naturales o seminaturales; con ocupación de baja densidad y uso extensivo pero ordenado del recurso natural; cultivos en proporción minoritaria, en parcelas chicas a medianas y obras de infraestructura indispensables.

- *Zona agrícola o de uso intensivo*: predominio de áreas convertidas a cultivos (agroecosistemas) y otros usos intensivos de la tierra o con potencial para serlo; principal concentración de ciudades y obras de infraestructura rural (rutas, embalses, ductos); incluye proporciones menores de áreas naturales, con fines escénicos, recreativos, educativos, etc., mientras que la función biodiversidad puede tener un segundo orden de importancia

Esta zonificación puede incluir otras zonas de manejo adicionales, en función de otros objetivos. De hecho, aun la zona agreste podría subdividirse incluyendo territorios adicionales con objetivos distintos al de protección de la biodiversidad: protección de cuencas hídricas, conservación del paisaje, de sumideros de carbono, etc.

En el OT de escala regional, las zonas agrestes tendrán la función de Corredores de Conservación. Las zonas agrestes resguardarán de esa forma extensos espacios silvestres, elegidos precisamente por ser tierras de baja o sin aptitud agrícola; podrán comprender accidentes geográficos que son por esencia corredores naturales, como

³ Se considera a nivel mundial, que de cada ecorregión debe quedar protegido por lo menos un 15%, bajo alguna de las distintas categorías de Á.P. reconocidas, en función de la biodiversidad como objeto de conservación. El promedio mundial de la superficie terrestre protegida es hoy del orden del 11 %. Pero la Argentina posee apenas un 7,7%.

⁴ La Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica definió en el 2000 un Enfoque Ecosistémico, cuyos principios recomienda aplicar a políticas y actividades de ingerencia territorial. En el 2004 aprobó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, con acciones y metas dirigidas a emprender la conservación de biodiversidad.

los grandes ríos y sus llanuras de inundación en el Chaco o los cordones serranos en el NOA, contendrán e interconectarán los principales núcleos de conservación que son o deberían constituirse en el futuro como:

— *Áreas Protegidas estrictas* (Categorías de Manejo I a III de la UICN), que son los parques nacionales o provinciales, reservas naturales estrictas, etc.

— *Zonas de Amortiguamiento vecinas*, declaradas en lo posible también área protegida, aunque del tipo no estricto o de protección parcial, como son aquéllas de uso múltiple (principalmente las denominadas de recursos manejados, Categoría VI de la UICN)

— *Corredores Ecológicos*, que constituyen franjas de conectividad entre tales agrupamientos de áreas protegidas.

Las actividades productivas en esta zona de manejo estarán enfocadas con prioridad al aprovechamiento de los recursos naturales y su procesamiento local, a cargo del productor tradicional del lugar.

En cuanto a las porciones de territorio que se declaren zona agrícola, no hay por qué suponer que quedarían reducidas tarde o temprano a inmensos monocultivos o pedlares. Un ordenamiento interno de esta zona de manejo supondrá, en contraposición especular inversa a la otra, mantener quizá un 10 o 20% de bosque o campo natural, con fines de equilibrio ambiental y de conservación de especies a un nivel jerárquico menor.

La nueva ley de zonificación de Santiago del Estero (N° 6841/07), por ejemplo, establece que en la Zona Agrícola demarcada en la provincia deben mantenerse franjas de monte de 100 m. de ancho, por cada franja de 300 m. que se desmonta, previa autorización.

También se dará el caso de comunidades bióticas de interés para la conservación, que ocupan suelos de aptitud agrícola cuya zonificación se torna conflictiva (palmares de yatay en la Mesopotamia, bosque de tres quebrachos y sabana de tatané y espartillo en el Chaco o selva pedemontaña en Salta). En tales casos, aunque zonificados en general como zona agrícola, podrían conservarse porciones pequeñas del ecosistema natural en franjas aledañas a una zona agreste. Una reserva de cien hectáreas de esa comunidad rara así localizadas, vale por diez mil hectáreas totalmente aisladas en un mar de cultivos a gran escala. El efecto "retaguardia" y conectividad —respecto de espacios naturales mayores— es enorme y la relación costo/efectividad, altamente favorable.

La cuestión ambiental de los agroecosistemas —que serán los predominantes en la zona agrícola— es que tienen sus propios estándares de sustentabilidad: la no contaminación, la conservación de suelo y agua y de la porción de la vida silvestre capaz de sobrevivir en ese medio. Esos estándares serán más exigentes en tierras agrícolas subtropicales, por ser más frágiles e inestables que las de secano de la Pampa. Pero son estándares de sustentabilidad esencialmente distintos a los de la zona agreste.

Dentro de la zona agrícola, habrá que contemplar a su vez una subdivisión importante, cuya demarcación podría ser motivo de reivindicación de muchas organizaciones campesinas: zonas agrícolas campesinas o de agricultura familiar. Allí, a los estándares de sustentabilidad del agroecosistema deberían sumarse los de sustentabilidad social

cultural de la vida campesina o agraria y sus recursos tecnológicos y biogenéticas (la biodiversidad cultivada). Muchas colonias agrícolas de origen gringo, o zonas agrícolas indígenas y criollas del NOA, podrían establecer una demarcación territorial específica.

En la Argentina, un primer antecedente de tipo semejante sería la Quebrada de Humahuaca, declarada hace poco Paisaje Protegido por la Provincia de Jujuy y Sitio del Patrimonio Mundial por la UNESCO.

Hoy son varios los proyectos en distinto grado y ritmo de ejecución, que convergen hacia una estrategia de OT a escala de paisaje o regional; a título de ejemplo, podemos mencionar el Corredor verde Misionero, los Corredores Chaqueños, la Reserva de Biosfera de las Yungas.

El OT es un instrumento importante, pero no resuelve lo que corresponde a una política de tierras, que deberá abordar esos graves problemas, regularizando y relocalizando, según el caso, a las familias campesinas e indígenas en espacios que cuenten con los recursos naturales suficientes para su bienestar.

En cuanto al marco normativo, en nuestro país, encontramos entre otras, la siguiente legislación:

1. *Constitución Nacional de 1994*, Cap. IV, Atribuciones del Congreso, art. 75: "Corresponde al Congreso: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos..."

2. *La Ley General del Ambiente o de Presupuestos mínimos Ley 25.675*, que en sus art. 9 y 10, hace referencia al OT.

3. *Planificación rural uso productivo agropecuario*: Además de la Ley 20.440 de catastro, la Ley 21.900, en su art. 2 establece que el aprovechamiento racional de los recursos naturales será uno de los objetivos del sistema de adjudicación de tierras fiscales. En similar sentido, la Ley 22.428 (arts. 1 a 4) y su Decreto Reglamentario 681/81, establecen un régimen de ordenamiento de los espacios rurales en función de la protección de los suelos de los procesos erosivos. Cabe destacarse que en Argentina la mayor regulación en materia de ordenamiento rural, se encuentra inserta en los códigos agrarios o rurales conforme las normativas provinciales.

4. *Planificación rural según uso productivo forestal*: La Ley 21.900 establece en su art. 2 que se otorgarán tierras fiscales en función de los usos forestales. Esta norma viene a complementar el esquema de la Ley de Bosques 13.273 (D. 710/96) que establece una zonificación de áreas forestales en función de las categorías de bosques que las mismas contienen. Como así también la Ley de Bosques Nativos 26331. En cuanto a otras clasificaciones, deben remitirse a las normas provinciales correspondientes.

5. *Planificación rural y zonificación industrial*: La mayor parte de la normativa respecto de la conversión de tierras rurales a fines productivos industriales se encuentran a nivel local.

6. *Planificación rural y otros usos no tradicionales*: Como se mencionara a partir de la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución, se han sancionado diversas normas que contemplan la cuestión de las propiedades de comunidades indígenas. Así el Decreto 757/95 representa un ejemplo de reconocimiento de derechos indígenas a sus tierras, perfeccionando la Ley 23.302, Cap. IV. Algunas provincias han legislado profusamente en la materia, como es el caso de Neuquén.

7. *Organización institucional del proceso de planificación rural*: La Ley 20.440 reviste importancia como herramienta de planificación. Sin embargo no es en sí un instrumento de planeamiento ambiental.

8. *Procedimientos administrativos relacionados con la planificación rural*: Los procedimientos administrativos se encuentran regulados a nivel provincial. En el ámbito de la lucha contra la desertificación, la Ley 22.428 y su Decreto Reglamentario 681/81 establecen procedimientos para obtener los beneficios fiscales y crediticios derivados de los planes de conservación de suelos.

9. *Mecanismos de cumplimiento y sanciones*: Estos se encuentran en los códigos rurales.

10. *Conservación de sistemas naturales*: La legislación argentina a nivel federal establece un esquema de protección en función de la conservación de ecosistemas conforme al grado de protección que se otorgue a los recursos. La Ley 22.351 y sus modificatorias establecen diversas categorías de protección: Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural; a su vez, la reglamentación establece las categorías de Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Educativa y Reserva Natural Silvestre. En estos ámbitos se prohíben las actividades de carácter extractiva, al igual que la construcción de obras de envergadura. El art. 5 de la Ley de Parques establece la prohibición general de establecer edificaciones o asentamientos salvo que estén relacionados con la defensa nacional o con las actividades turísticas.

La Ley 22.351 de Parques Nacionales y su reglamentación establece los requisitos y procedimientos en cuanto a la planificación de los parques nacionales, aunque no se observa un lineamiento de tipo político para determinar el OT en función de la conservación.

A nivel provincial son también muchas las normas que establecen sistemas de protección en función de objetivos conservacionistas.

La Ley de Parques nacionales contiene los mecanismos sancionatorios para el sistema de protección conservacionista.

11. *Planificación del desarrollo subregional o regional*: No existe un marco normativo al respecto. Sin embargo, la Constitución Nacional establece la base jurídica sobre la cual establecer procesos de planificación regional: "Las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento

de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto éstos no sean incompatibles con la política exterior de la Nación...".

No existen otros instrumentos de planificación regional salvo aquellos que hacen a manejos sectoriales específicos. Se han creado organismos autónomos con facultades de regulación (ETOSS, ENRE) y algunos de estos organismos poseen competencias ambientales; sin embargo, en rigor de verdad, estos organismos no constituyen reparticiones con facultades de planificación u OT, sino meros organismos de contralor y supervisión sin facultades de definición en materia de políticas.

En consecuencia, se advierte la entrañable necesidad de formulación de una Planificación Estratégica de OT agro-ambiental sobre la base de acciones tendientes a la organización y control apropiado del uso y aprovechamiento del territorio en armonía con los recursos humanos, naturales, económicos y sociales en el marco del desarrollo sostenible y flexible planificación participativa, al efecto de lograr el fortalecimiento de la capacidades locales y regionales en la gestión económico-ecológica del territorio, con miras a la reducción de la vulnerabilidad ambiental.

TEMA XIII
PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

A GROECOLOGÍA. UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR NUESTRA CALIDAD DE VIDA. SU REGULACIÓN LEGAL

JUAN JOSÉ STAFFIERI ¹

1. INTRODUCCIÓN

Durante años en los círculos académicos se mantuvo una dura confrontación entre agricultura convencional y agricultura ecológica.

Podemos conceptualizar a esta última en forma sencilla y clara diciendo que es toda aquella que no utiliza productos químicos en su producción.

El reconocimiento de la agricultura ecológica en numerosas universidades de países occidentales y organismos internacionales, como así también la experiencia exitosa tanto en los aspectos técnicos como comerciales y la fuerte crisis de la agricultura en la Unión Europea han contribuido a superar la controversia mencionada.

En un primer momento se consideró a la agricultura ecológica como una forma de manejo de los recursos naturales "alternativa" a la agricultura convencional.

Bajo esta denominación, la Administración de Estados Unidos llegó a definirla como un sistema de producción de alimentos y fibra que persigue los siguientes fines:

¹ Tesorero del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Profesor de la UNR. Abogado Esp. en Derecho Agrario UNL. Master Asesoramiento Jurídico de Empresas (Univ Austral). Miembro Inst. Argentino de Derecho Agrario.

- Mayor incorporación de los procesos naturales, como el ciclo de nutrientes, fijación de nitrógeno, relaciones depredador-presa, etc., en los procesos de producción agrícola.

- Reducción del uso de los insumos con mayor potencial de perjudicar el ambiente y la salud de los agricultores y los consumidores.

- Incrementar el uso productivo del potencial biológico y genético de las especies de plantas y animales.

- Asegurar la sostenibilidad de los actuales niveles de producción adecuando el modelo y el potencial productivo a las limitaciones físicas de las tierras de cultivo.

- Eficiencia productiva con énfasis en la mejora del manejo y la conservación del suelo, agua, energía y los recursos biológicos.

No obstante, esta conceptualización tuvo una vida efímera, ya que su preocupación medioambiental era tan alta como su precisión semántica².

Pero más allá del éxito o no de la terminología usada, lo cierto, positivo y concreto es que a partir de la década de los sesenta los conceptos y métodos de la ecología que hasta entonces eran únicamente conocidos por una pequeña minoría académica pasan a incorporarse al lenguaje de parte del gran público.

De esta manera se empieza a utilizar el término "alternativa" como así también "biológica" en el mundo latino y germano, "orgánica" en el mundo anglosajón y "ecológica" en Escandinavia, Dinamarca o España.

Avanzando un poco más en el tiempo, surge a finales de los años setenta la agroecología como respuesta a las primeras manifestaciones de la crisis ecológica en el campo. En realidad debemos reconocer que lo antedicho no es un "nuevo descubrimiento" sino que es un "redescubrimiento" de muchos de los conocimientos que atesoraban las culturas campesinas, de transmisión y conservación oral, sobre las experiencias que surgían a través de las prácticas agrícolas.

Partiendo entonces de los conocimientos provenientes de la cultura indígena, en pequeña y mediana escala, combinándolos con conocimientos particulares y avanzados de la ciencia agrícola ambientalmente sustentable, se va perfilando la nueva ciencia agrícola del futuro, altamente productiva y sustentable para satisfacer a la creciente población humana.

El término nació para analizar fenómenos como la relación entre las malezas y las plagas con las plantas cultivadas y, poco a poco, se ha ido ampliando para aludir a una concepción de la actividad agraria más relacionada con el medio ambiente, más equilibrada socialmente, más preocupada en definitiva por la perdurabilidad o sostenibilidad a largo plazo³.

² Eduardo SEVILLA GUZMAN y Graciela OTTMAN, *Los procesos de modernización y cientificación como forma de agresión a la biodiversidad sociocultural*, en "Conferencia Internacional. Estilos de desarrollo en América Latina: Propósitos y olvidos", Temuco, 27 de junio de 1999.

³ Eduardo SEVILLA GUZMÁN y Graciela OTTMAN, op. cit., capítulo 3.

Diversos son los pasos seguidos por la agroecología, pero debemos reconocer que la influencia decisiva para la conformación de los supuestos teóricos y metodológicos de la agroecología ha venido de manos de la ecología como ciencia, prestándole su andamiaje conceptual y teórico.

De gran importancia han sido también las investigaciones en el terreno de la geografía y de la antropología dedicadas a explicar la lógica particular, la racionalidad ecológica de los sistemas agrarios en las culturas tradicionales.

La importancia que la agroecología está tomando en el mundo llevó a la prestigiosa revista inglesa "The Ecologist" a publicar un artículo titulado "Diez razones porque la Agricultura Orgánica puede alimentar al mundo". Dichos argumentos se resumen en las siguientes categorías: producción, energía, emisiones de dióxido de carbono, uso de agua, producción local, pesticidas, impactos en los agroecosistemas, beneficios nutricionales, recuperación de semillas y creación de fuentes de trabajo.

Encontramos numerosos ejemplos de producción agroecológica que nos demuestran claramente los beneficios de su aplicación:

En Brasil haciendo uso de los abonos verdes (siembra de leguminosas) y su fijación biológica de nitrógeno, se encontró que los rendimientos de maíz y trigo se duplicaron frente a la producción con agrotóxicos. En México, productores de café orgánico han aumentado sus rendimientos en un 50%.

En 25 años de investigación el Instituto Rodale ha demostrado que el mejoramiento de la bioestructura del suelo, además de mitigar los impactos en el mismo por procesos de sequía e inundaciones, colabora en el aumento de los rendimientos de los cultivos.

En 57 países, 286 proyectos de agricultura sustentable manejados con técnicas agroecológicas han tenido un aumento promedio en sus rendimientos del 64%, obteniéndose los siguientes impactos positivos: aumentos en fertilización del suelo, acumulación de materia orgánica, retención de agua, y dióxido de carbono, recuperación de semillas nativas y reducción drástica de agrotóxicos.

La producción de técnicas agroecológicas puede llegar a ahorrar en los sistemas orgánicos entre un 25% a 58% del consumo de energía en comparación con los sistemas agrícolas trabajados con agrotóxicos.

Las técnicas agroecológicas aumentan la fertilidad del suelo y su bioestructura verificándose el principio sinérgico en el sistema productivo, como lo es la ampliación y crecimiento de las raíces para que los suelos sean profundos y aumente el contenido de la materia orgánica. También se obtiene una retención de un 28% de los niveles de dióxido de carbono en el suelo.

La bioestructura de un suelo manejado agroecológicamente cumple con el principio de ciclaje de nutrientes, cuando incide en el aumento de la mineralización (fijación de minerales en el suelo) reteniendo más agua en el suelo. Así, evitamos los problemas de compactación, erosión, salinización y degradación de los suelos.

Los biofertilizantes y bioestimuladores, que también son llamados inoculantes microbianos, pueden definirse como productos a base de microorganismos que viven nor-

malmente en el suelo, aunque en poblaciones bajas, y que, al incrementar sus poblaciones por medio de la inoculación artificial, son capaces de poner a disposición de las plantas mediante su actividad biológica, una parte importante de los nutrientes que necesitan para su desarrollo, así como de suministrar sustancias hormonales o promotoras del crecimiento.

Entre los años 2005 y 2006 en el Reino Unido las ventas de productos orgánicos tuvieron un incremento del 53%. Correspondiéndose este aumento de 95 a 146 millones de libras esterlinas⁴.

El tejido de las plantas cultivadas agroecológicamente es más fuerte y grueso, lo que en alguna medida ayuda a prevenir a las plantas de ataques de plagas e insectos. También se ha demostrado que el principio agroecológico de complementariedad dado por las técnicas de rotación y asociación de cultivos en períodos específicos, son obstáculos biofísicos, para interferir en el rompimiento de los ciclos ecológicos de los insectos y plagas⁵.

Uno de los principios científicos de la agroecología es la biodiversidad. La biodiversidad aérea de un agroecosistema se integra con la biodiversidad del suelo y subsuelo conformando la agrobiodiversidad funcional, la cual sirve para obtener mayores controles naturales de plagas⁶.

Comparando los niveles de nutrientes encontrados en los cultivos producidos por agrotóxicos y los agroecológicos, estos últimos contienen altos niveles en 21 nutrientes esenciales. Se incluyen nutrientes como vitamina C, hierro, magnesio, fósforo, polifenoles y antioxidantes y bajos contenidos de nitratos en los alimentos.

En seis investigaciones separadas se ha demostrado que el ganado alimentado con pastos y alimentos orgánicos, en la leche producida contiene altos contenidos de los siguientes nutrientes anti-cancerígenos: omega-3-ácidos grasos, vitamina E y beta caroteno. En una de esas evidencias, el promedio de omega-3-ácidos grasos fue de un aumento del 68% en comparación a las tradicionales dietas de ganado.

Syngenta, la tercera transnacional de biotecnología del mundo, tiene en venta varias líneas de semillas orgánicas.

Por otra parte, la producción orgánica demanda más mano de obra. Estudios hechos en la Universidad de Essex, Reino Unido, reportan que las granjas orgánicas en ese país han proveído en un 32% más trabajos que otros sistemas agrícolas convencionales⁷.

En el Reino Unido el promedio de edad en los agricultores es de 56 años. Se está

⁴ MARTINEZ VIERA R. (2006) *Los biofertilizantes y bioestimulantes bacterianos como pilares de la agroecología. Convenio Integral de Comparación Cuba - Venezuela*. MAT. MINEP y Fundación CIARA, Caracas, Venezuela.

⁵ Soil Association (2006) Organic Market Report 2006, executive Summary, Soil Association, Bristol

⁶ Frances CA, en el Clegg M.D (1990) Cop. Rotation in Sustainable Production Systems, Sustainable Agriculture Systems 107-122.

⁷ Foro Social Mundial 2006. Caracas Movimiento Agroecológico Latinoamericano.

evaluando que la fuerza laboral que acompaña a la agroecología es fundamentalmente joven, no solo trabajando la agricultura orgánica, sino también vertiginosamente ingresan a la vasta industria de productos verdes u orgánicos, constituyendo de esta forma una interesante vía de ocupación de una franja muy importante de la población.

Por otra parte, no podemos dejar de señalar que la agroecología no es una disciplina nueva, sino un nuevo campo de estudio que, por su enfoque, requiere combinar los hallazgos de diferentes disciplinas. Como señala Joan Martínez Alier⁸, es necesario llevar a cabo una "orquestración de las ciencias" donde los distintos hallazgos sean coordinados y las contradicciones e incompatibilidades sean abordadas para encarar su resolución.

Otro tema, sin duda de gran importancia, y que actualmente ha tomado gran fuerza por la apremiante situación a nivel mundial que se está percibiendo, tanto por la carencia de alimentos como por la evidente contaminación de nuestros recursos naturales, es lo que se ha dado en llamar la "soberanía alimentaria", asunto en el cual todo el tema agroecológico toma gran importancia. La soberanía alimentaria es muy diferente de la seguridad alimentaria, pero también implica el acceso a la tierra, a las semillas, al agua, al derecho de las comunidades a decidir qué, cuánto y cómo producir, y todo lo que tiene que ver con el rescate y la conservación de las semillas criollas y nativas. Relacionado con este tema encontramos todas las medidas tendientes a recuperar lo que podemos llamar el "material perdido", por erosión a través de la "revolución verde" y crear santuarios de germoplasma.

Se ha determinado que la única manera de poder recuperar los campos contaminados con transgénicos es sembrando con semillas puras, libres de transgénicos, durante varias campañas y con la mayor diversidad posible, de esa manera, a través de una selección propia, va desapareciendo ese rasgo contaminante de las poblaciones.

La regeneración de suelos y aguas, el acceso a la tierra, el fortalecimiento de las comunidades y la organización social de la producción y la agricultura familiar como base del desarrollo económico son algunas de las grandes tareas de la agroecología.

Estas tareas pasan por un redescubrimiento y revalorización del conocimiento indígena, sobre todo en la zona mesopotámica, la zona andina, la zona del trópico húmedo y bajo.

Debemos dar importancia a todo lo referente al tema de la epistemología que la agroecología pretende introducir en el pensamiento científico convencional para, a través de estrategias de desarrollo local, encarar la actual crisis ecológica y social que atravesamos. Y, por otro lado, poner énfasis en el concepto agroecológico del campesinado. De esta forma podemos hablar de un proceso de "recampesinización" de la agricultura.

Debemos tomar conciencia del enorme error en que ha incurrido el Hombre en la actualidad, habiendo generado la creencia de poder obtener, con el extraordinario desarrollo de las tecnologías derivadas de la ciencia, un dominio sobre la Naturaleza, con el enorme riesgo que ello implica.

⁸ Joan MARTINEZ ALIER citado por Eduardo SEVILLA GUZMÁN y Graciela OTTMAN, op. cit.

No se trata de caer en ningún reduccionismo, ni de buscar una utópica unificación de la ciencia, sino de aceptar un pluralismo metodológico en donde deben considerarse con la seriedad que merecen los conocimientos prácticos de las poblaciones indígenas y los campesinos sobre biodiversidad agrícola.

El comportamiento de estas poblaciones que mal podemos llamar "primitivas" que mejor sería llamarlas autóctonas o primigenias fue prioritariamente conservacionista. Con esto no queremos decir que el fracaso ambiental o las crisis ecológicas no hayan estado presentes en este tipo de sociedades; lo estuvieron, y ello provocó en muchos casos la desaparición de las sociedades implicadas. La diferencia entre las crisis ecológicas anteriores y la actual se encuentra en la dimensión localizada y no planetaria de aquellas, cuyas consecuencias afectaban sólo a determinada comunidad de seres humanos y no al conjunto de la especie como ocurre hoy.

De acuerdo con lo antedicho, nos encontramos, sin duda, con que el panorama actual es mucho más peligroso, fundamentalmente porque por un lado los adelantos tecnológicos hacen que se apliquen productos que en muchos casos tienen un alto grado de toxicidad y por el otro porque la gran cantidad de población a nivel mundial hace que lo que antes eran pequeñas o medianas comunidades hoy sean grandes conglomerados humanos, en donde el uso indiscriminado de elementos tóxicos se proyecta en forma geométrica, ocasionando lógicamente un efecto nocivo mucho mayor.

2. ASPECTO LEGAL

Antes de abordar el aspecto legal en detalle, no podemos dejar de señalar que además de la ley N° 25.127 y sus decretos reglamentarios encontramos diversas normas que regulan el tema.

Esto es así, ya que la producción orgánica, además de ser analizada por el Derecho Agrario, es también vista por los Recursos Naturales y por el Derecho Ambiental, no pudiendo olvidarnos de la Ecología y de todo lo que la ella implica.

No podemos dejar de mencionar específicas normas dictadas dentro del marco del Mercosur y las recomendaciones que la FAO brinda sobre este tema.

Partiendo de nuestra Carta Magna, el art. 41 consigna expresamente que:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos.

Hecha esta aclaración, pasaremos a analizar brevemente las normas dictadas bajo la Ley N° 25.127 y su Decreto 97/2001.

En el art. 1° se conceptualiza lo que se entiende por ecológico, biológico u orgánico:

A los efectos de la presente ley, se entiende por ecológico, biológico u orgánico a todo sistema de producción agropecuario, 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 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 su comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.

Son varios los elementos que surgen de este concepto:

1) Se abarca todo el proceso al que se somete la explotación de productos agropecuarios, esto es, la producción, la recolección y por último la industrialización. Su alcance es más abarcativo que la agricultura y la ganadería y está dado por los arts. 1, 2 y 3 del decreto 206/2001, donde se hace extensivo, además de los productos, a los subproductos, a los usados como materia prima en la industria y a los importados.

2) Se hace especial mención a que sea sustentable en el tiempo mediante el manejo racional de los recursos naturales, estando acorde con lo preceptuado en nuestra Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994.

3) Se hace especial hincapié en evitar los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana. Esto es sin duda una consecuencia lógica teniendo en cuenta que el destinatario final de los productos es el ser humano.

Continuando con el análisis de la ley nos encontramos con que el art. 4° determina que la autoridad de aplicación de la misma será la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación a través del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) la que tendrá a su cargo la identificación de los productos como orgánicos ya sea en la etapa de producción como en la de industrialización a fin

de evitar que en etapas posteriores a la de producción el producto se "contamine" con sustancias que le hagan perder su status de "producto orgánico".

El art 5º determina la creación de la Comisión Asesora para la Producción Orgánica (PRONAO) estando establecido en el Decreto Reglamentario 97/2001 su composición (arts. 4 a 6) y sus diversas funciones, siendo la principal la de emitir dictámenes sobre proyectos de política oficial, leyes decretos etc.

En el Capítulo III la ley habla de lo que podemos considerar, sin duda, más importante para el buen funcionamiento de esta norma: los "Sistemas de Control", que están a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

El art. 11 del decr. 97/2001 prohíbe el uso como marca o formando parte de la misma, los términos biológico, ecológico u orgánico, eco o bio en productos de origen agropecuario.

Por su parte, el decreto 206/2001, de Creación del Programa Nacional de Producción Orgánica, en sus arts. 4 al 7 fija normas sobre: a) la producción primaria, por supuesto partiendo del manejo del suelo mediante laboreo mínimo, abonos orgánicos etc.; b) la elaboración: definiéndola como la transformación, conservación y envasado de productos agrarios, permitiendo el uso de ingredientes no orgánicos hasta el 5% en peso; c) el empaque: se prohíbe expresamente el uso de envases que hayan contenido productos que no sean totalmente orgánicos; d) con relación al fraccionamiento y plantas elaboradoras, hace especial hincapié en que debe evitarse la contaminación, no pudiendo mezclarse productos.

Un artículo que consideramos de suma importancia es el 8, el cual establece los sistemas de control, es decir, la certificación de los productos orgánicos y los recaudos que deben tener las empresas certificantes, referidos al predio, a los vecinos del mismo y a las plantas de elaboración, fraccionamiento y acondicionamiento de productos de origen vegetal.

El estricto cumplimiento de las normas expuestas es de vital importancia a fin de lograr productos totalmente orgánicos, lo que muchas veces no es tan fácil, ya que hasta situaciones que pueden parecer de poca importancia como ser la fumigación en predios vecinos perjudican a los cultivos orgánicos.

El art. 9 prohíbe expresamente el uso de productos de síntesis química, permitiendo su uso solo en casos de uso indispensable y siempre autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

Se prohíbe también el uso de organismos genéticamente modificados y derivados de éstos, definiendo qué se entiende por organismos genéticamente modificados.

Por último en los arts. 12 al 20 se analiza la producción animal, fijando pautas sobre: objeto, alimentación, condiciones ambientales, bienestar animal, feed-lots (los prohíbe), manejo, tratamiento sanitario, identificación y matanza.

Como siempre decimos, toda norma puede ser susceptible de ser mejorada, pero no podemos dejar de reconocer que las normas analizadas tienen un gran mérito a pesar de sus imperfecciones, esto es, que tienen un espíritu integrador para toda la producción, mas allá de diversas normas específicas que encontramos en nuestro ordenamiento legislativo como es el art. 8º de la ley N° 13.246, la ley N° 10.552 de la Provincia de Santa

Fe, la Ley 11.111 de Bosques también santafesina, y más recientemente la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos para la protección de los Bosques Nativos, entre otras que tutelan un recurso determinado pero no totalizador como las normas en análisis.

3. CONCLUSIÓN

A pesar de su popularidad actual, la agroecología, como hemos dicho, no es nada nuevo. Es la forma en que las antiguas comunidades se han ocupado del cultivo del suelo durante muchas generaciones.

Muchas veces los medios de comunicación e incluso diversas publicaciones han dado la impresión de que la agroecología forma parte de un estilo de vida "alternativo".

Nada más alejado de la realidad: este concepto del manejo del suelo y de los cultivos que llamamos "agroecología" o "cultivo orgánico" entre otras acepciones, como hemos visto, encaja perfectamente con cualquier estilo de vida y es todavía pertinente en la vida moderna, de la misma forma que las piernas valen todavía para moverse en la era del automóvil.

Concretamente ¿cuáles son las ventajas y cuáles las desventajas de su no aplicación? Algunas ya las hemos señalado en este trabajo pero, lo primero que debemos remarcar es una realidad indiscutible, la tierra se está polucionando lentamente con productos químicos que no se dan naturalmente. Estos se están introduciendo en la cadena alimentaria y tienen muchos efectos secundarios dañinos.

Algunos se usan para proteger las cosechas como los insecticidas y los fungicidas.

Otros se utilizan por comodidad, como por ejemplo los pulverizadores que se aplican para evitar que las manzanas se caigan de los árboles mientras no están listas para ser recogidas. Una categoría más amplia de productos químicos se usa para combatir las malas hierbas, especialmente los herbicidas. Una de las categorías mayores está formada por los fertilizantes artificiales que se añaden a la tierra para aumentar la producción.

Muchos de estos productos químicos son persistentes, con efectos secundarios que perduran después de su uso. El DDT es un ejemplo claro. Aunque se ha prohibido hace muchos años todavía permanece en el suelo y afecta a los animales e incluso a los hombres.

El uso excesivo de fertilizantes artificiales ha dado lugar a su introducción en los ríos, lo que ha elevado los niveles de nitratos en el agua potable. Todavía se están por medir sus consecuencias.

Aunque se han declarado libres de peligro, los efectos secundarios a largo plazo de las verduras y de las frutas comestibles que contienen residuos de pulverizadores no se conocen todavía.

Cuando observamos cómo disminuye la población entre las aves, por ejemplo, no podemos dejar de concluir que los aditamentos que ha impuesto el hombre a la tierra y la atmósfera tienen algo que ver con esto y que más tarde o más temprano todo ello repercutirá sobre nosotros.

Los efectos a corto plazo a menudo son evidentes. Mucha gente se ha quejado

de dolores de estómago después de comerse el corazón de una manzana en la que han permanecido residuos de pulverizadores a pesar de haberla lavado. A menudo no se le da importancia ni se reflexiona sobre la causa de ello. Muchos dolores de cabeza y fiebres inexplicables pueden muy bien deberse a la comida que tomamos. Sea esto así o no, muchísima gente que come productos cultivados orgánicamente se siente mejor y más feliz.

No podemos echar la culpa de estas prácticas solamente a los grandes y medianos productores de alimentos, también los hortelanos (cultivadores de huerta) utilizan una gran cantidad de tierra y tienen tanta responsabilidad como ellos en cuanto a no polucionarla y destruirla.

El mal uso de productos químicos es una consideración tanto moral como práctica, porque es posible que afecte a las próximas generaciones tanto como a la nuestra. Sin embargo, los campesinos tradicionales tienen razones más inmediatas y personales para seguir la práctica orgánica. La primera es que los alimentos cultivados orgánicamente tienen sin duda un sabor mucho mejor. El sabor y la textura de los tomates que se han cultivado orgánicamente son mucho mejores que los cultivados con fertilizantes artificiales.

Pero no es solo el sabor lo que mejora; está también el coste. El material orgánico puede crearse devolviendo todos los deshechos a la tierra, lo que es un proceso barato. Los inorgánicos son caros.

Otro factor a tener en cuenta, y por cierto no menor, es que al añadir el material orgánico a la tierra están mejorándola continuamente. El echar productos químicos en la tierra a la larga empobrece el suelo.

Con relación al uso de los productos químicos, por desgracia, es muy común que al usarlos se produzcan accidentes que afectan directamente al que los utiliza o a las poblaciones cercanas, ya sea al pulverizar con los mismos o incluso (y no es un riesgo menor) los casos de accidentes que ocurren sobre todo en niños que toman o tocan estos productos, de alta toxicidad y que muchas veces por un descuido de los mayores están al alcance de los menores.

En conclusión, sintéticamente podemos decir, sin lugar a dudas, que el uso de la agroecología produce las siguientes ventajas:

- Produce alimentos libres de productos químicos extraños.
- Mejora la tierra.
- Produce una alimentación más sabrosa.
- Produce una alimentación más barata.
- Fomenta la fauna.
- Evita la polución del entorno
- Evita que haya productos químicos peligrosos para la población en general.

En síntesis, el propender a la agroecología ayuda a dignificar el medio ambiente apto y pleno como motor de crecimiento jurídico, como herramienta de salud, como distribuidor de bienestar y freno a la inequidad social. Está en todos nosotros aportar nuestro granito de arena para que se tome conciencia de lo antedicho.

TEMA XIV
PROPIEDAD AGRARIA

LA TRAZABILIDAD EN LA ARGENTINA DE HOY

HORACIO MAIZTEGUI MARTÍNEZ¹

1. LA TRAZABILIDAD

1. El concepto — La trazabilidad, como la conocemos en nuestros días, es un sistema que permite individualizar cualquier producto de la cadena agroalimentaria, desde su origen, mediante un sistema y registros públicos que amparan dicha individualización, a fin de proteger o hacer saber los antecedentes u origen al consumidor que tendrá la posibilidad de adquirir alimentos sanos o con una calidad determinada.

Se ha expresado también que trazabilidad es el conjunto de medidas, acciones y procedimientos que permiten registrar e identificar un determinado producto desde su nacimiento hasta su destino final.

Consiste en la capacidad para reconstruir la historia, recorrido o aplicación de un determinado producto, identificando: a) el origen de sus componentes; b) historia de los procesos aplicados al producto; c) distribución y localización después de su entrega.

Toda la información por cada cosa individualizada permite, en definitiva, entregar productos definidos a mercados específicos, con la enorme ventaja de conocer con certeza el origen y la historia del mismo.

¹ Escribano-Abogado especialista en Derecho Agrario. Prof.Ordinario Derecho Agrario Fac. Ciencias Jcas y Soc. UNL. Prof. Ordinario Política y Leg. Agraria Fac. Ciencias Agropecuarias UNER

2. La trazabilidad en la ganadería — En la ganadería, ha sido vinculado muy fuertemente a identificación animal, lo que es una cuestión sólo parcialmente correcta, si consideramos que en Argentina los animales se marcan o señalan según la obligación que existe por la Ley 22.939 de 1983.

Tal vez la diferencia que presenta el sistema de trazabilidad con el de marcas y señales es que, por un lado, la trazabilidad tiende a individualizar cada uno de los animales, con un código insertado en una caravana, por ejemplo, por lo tanto es un sistema que permite conocer desde el origen cada uno de los animales.

En cambio, el sistema de marcas y señales es un sistema general de identificación, por el que un mismo productor puede tener un rodeo de cien cabezas y a todos les aplicará la misma marca o diseño, o, previamente registrada en cada una de las Provincias, y no podrá saberse el origen o la historia de cada uno de los animales, sino que todos le pertenecen a un mismo dueño, titular de la marca o señal.

Algunos dicen que la trazabilidad es rastrear el camino recorrido por un determinado producto, desde su origen hasta la llegada al consumidor: pudiéndose realizar tanto en un bien en particular, como en los procesos a los que éste fue sometido.

En la ganadería o la producción de carnes, la trazabilidad comienza con el nacimiento del ternero.

Ciertamente, es un sistema que, por otro lado, nos resultó impuesto desde el exterior, toda vez que los distintos mercados mundiales que adquieren nuestras carnes como la Unión Europea, o los Estados Unidos, entre otros, exigen un sistema de trazabilidad para conocer realmente que es lo que están adquiriendo e importando de Argentina.

El sistema de trazabilidad debe ser un proceso serio, consistente y auditable por terceros, nos referimos a nuestros compradores de carnes. Entre los requisitos que se exigirían: a) que se pueda colocar en el animal lo antes posible a partir de su nacimiento; b) que sea indeleble; c) que la individualización ejemplo, la caravana numerada, no pueda ser modificada externamente; d) que permanezca en el animal durante toda su vida, sin sustituirse, para evitar fraudes, e) que el sistema de individualización, no contamine el producto y f) que permita lectura rápida y eficiente para asegurar el registro y la automatización de las tareas de rutina como vacunaciones, pesajes, controles lecheros o sanitarios.

2. LA LEGISLACIÓN ACTUAL DE LA TRAZABILIDAD EN LA GANADERÍA ARGENTINA

1. Resolución N° 231/2002 SAGPyA — El sistema de trazabilidad se había definido por la Resolución n° 231 del 13 de agosto de 2002, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos:

1. Definición. El Sistema Argentino de Trazabilidad (SAT) para Productos de las Cadenas Agroalimentarias es un conjunto de acciones, medidas y procedimientos

adoptados para identificar mediante registros escritos o electrónicos el origen (desde dónde y cuándo llega, y cuándo y dónde fue enviado) o el estado sanitario de un producto o producción agropecuaria nacional y dar conformidad a los alimentos resultantes.

2. *Objetivo.* Identificar, registrar y trazar productos o producciones de origen nacional o importado. Los procedimientos adoptados en este sentido deben ser previamente aprobados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

3. *Ámbito de Aplicación.* Esta normativa se aplica en todo el territorio nacional, para los establecimientos agropecuarios productores, las industrias procesadoras, subproductos, residuos de valor económico y las entidades certificadoras autorizadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

4. *Registros.* Conjunto de procedimientos utilizados para la caracterización de los productos, los establecimientos agropecuarios, las industrias procesadoras involucradas en la certificación de origen, el tránsito interno/externo, los programas sanitarios y los sistemas productivos.

5. *Competencias.* La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos es la responsable de la normalización, reglamentación, implementación, promoción y supervisión de la ejecución de las etapas de identificación y registro de los productos y credenciales de las entidades certificadoras.

2. Resolución N° 218/02 SAGPyA — La resolución del punto precedente (N° 231/02 SAGPyA) resultó derogada por Resolución n° 218/2002 de la misma Secretaría.

3. Resolución N° 73/2003 SAGPyA² — Entre los fundamentos se menciona que el mercado de animales, sus productos, subproductos y demás alimentos hace necesario adaptar procedimientos que mejoren en forma sustancial la transparencia de producción, traslado y comercialización por medio de la rastreabilidad de los mismos.

Reconoce la resolución que la Ley N° 22.939 de Marcas y Señales determina que la propiedad de los animales se prueba con la tenencia, y si bien son marcados o señalados, esta identificación no permite su individualización. Manifiesta que ante la derogación de la resolución 231/02, surgía la necesidad de producir una herramienta legal que permitiese la puesta en marcha de un sistema de trazabilidad para el sector agroalimentario que surja del consenso y cuente asimismo con el asesoramiento específico, el seguimiento, la evaluación y la participación de aquellas entidades oficiales o privadas representativas de los distintos sectores involucrados en la producción de agroalimentos de nuestro país.

De tal modo, se creó en el ámbito de la SAGPYA la Comisión nacional Asesora de Trazabilidad de animales en pie y cadenas agroalimentarias. Esa comisión fue presidida por el Señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos o, el funcionario que éste designe; e integrada por un representante de la Coordinadora de

² 22/1/2003.

productos alimenticios, un representante del SENASA³, un representante del INTA⁴, un representante de la ONCCA⁵, un representante de la SRA⁶, un representante de CRA⁷, un representante de la FAA⁸, un representante de CONINAGRO⁹ y un representante de la Industria frigorífica. Los Gobiernos Provinciales designarán dos representantes, respectivamente, por las Regiones Central, de Nuevo Cuyo, del Noroeste Argentino, del Noreste Argentino y de la Patagonia.

La misma debía proponer en el término de noventa (90) días corridos, desde su convocatoria, el "Sistema de Trazabilidad de Animales en Pie y las Cadenas Agroalimentarias" que considere que mejor se adapta a las necesidades de todo el territorio de nuestro país, contemplando las heterogéneas realidades regionales y necesidades comerciales según el destino final de los productos o subproductos.

4. Resolución N°15/2003 (SENASA)¹⁰. Ganado bovino para exportación — Crea el "Sistema de Identificación de Ganado Bovino para Exportación", que deberá ser aplicado en forma obligatoria en todos los campos inscriptos en el "Registro de Establecimientos Rurales proveedores de ganado para Faena de Exportación" y por los Establecimientos que se inscriban en el "Registro de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral proveedores de bovinos para faena con destino a exportación".

Se refería a todos los proveedores de ganado para "Faena de Exportación", conforme lo establecido por la Resolución N° 496 de fecha 6 de noviembre de 2001 del Servicio nacional de sanidad y calidad agroalimentaria, y los referidos productores que realizan Engorde a Corral proveedores de bovinos para faena con destino a exportación, que establece la Resolución N° 2 de fecha 2 de enero de 2003 del citado Servicio Nacional.

Los principios de funcionamiento se fijaron en el art. 2°, donde se expresa que el Sistema se basa en la identificación de los animales por medio de una caravana a ser colocada en su oreja izquierda, que contendrá al frente un código no repetible, y al dorso el número de Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) del productor que registra al animal, caravana que será complementada con un botón independiente con la sigla "EC" a aplicar en aquellos animales que ingresen o egresen de los Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral alcanzados por la presente Resolución.

Por el art. 3°, se dispone que la fabricación de esas caravanas y botones a ser

³ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

⁴ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

⁵ Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

⁶ Sociedad Rural Argentina.

⁷ Confederaciones Rurales Argentinas.

⁸ Federación Agraria Argentina.

⁹ Confederación Intercooperativa Agropecuaria

¹⁰ 15-02-2003. Derogó el acápite 3) del Anexo II de la Resolución SENASA N° 2/2003 sobre identificación de animales.

utilizadas para la identificación individual del ganado, deberán responder a las especificaciones mínimas que permitan contener el código y número establecidos en el artículo 2°.

La compra de las caravanas por los productores será libre, pudiendo el fabricante establecer su propia cadena de comercialización.

La caravana y botón son obligatorias para: a) todo animal que ingrese al establecimiento y que no haya sido previamente identificado con dichos elementos; b) los animales nacidos con posterioridad a la entrada de vigencia de esta norma, en un plazo no mayor al destete de los mismos; c) el stock remanente de animales sin identificar dentro de los ciento ochenta (180) días subsiguientes; d) antes de remitir cualquier animal a otros campos o a frigoríficos para su faena.

En el caso de que algún animal pierda su identificación, ésta deberá ser reemplazada por una nueva caravana, debiéndose asentar este hecho en el correspondiente Libro de Registro de Movimientos y Existencias.

Obligaciones de los establecimientos inscriptos: a) Llevar un Libro de Registro de Movimientos y Existencias, foliado y habilitado por la Oficina Local del SENASA que corresponda, en el cual se registrarán las caravanas recibidas del proveedor, la utilización de las mismas, los movimientos de ganado (nacimientos, muertes, ingresos y egresos) y sus existencias, en un todo de acuerdo al modelo que forma parte integrante de la presente resolución como Anexo I, y que sustituye al exigido en el artículo 7° de la Resolución N° 115 del 18 de enero del 2002 del SENASA, en lo que se refiere al ganado bovino. b) Identificar por su código de caravana cada uno de los animales que egresen del establecimiento, cualquiera fuera su destino, registrando los mismos en la Tarjeta de Registro Individual de Tropa (TRI), cuyo modelo forma parte integrante de la presente resolución como Anexos II a (Remisión a faena-Resolución SENASA N° 115/2002) o II b (otros movimientos). c) Llevar una Carpeta, como lo exige el artículo 7° de la Resolución SENASA N° 115/2002, donde se archivará, en forma secuencial, por cada egreso, copia de las Tarjetas de Registro Individual de Tropa (TRI) emitidas, y por cada recepción, los Documentos para el Tránsito de Animales (DTA) con sus respectivas Guías de Traslado y Tarjetas de Registro Individual de Tropa (TRI), de corresponder. modificó la Resolución SENASA N° 115/2002.

Por el art. 9° de la misma se dispuso que las infracciones a la presente resolución serán sancionadas conforme lo establecido en el artículo 18 del Decreto N° 1585 del 19 de diciembre de 1996.

5. Resolución N° 103/2006 (SENASA)¹¹ — 5.1. Referencias: en la misma se reconocía que la República Argentina había recompuesto en los últimos años su sesgo exportador en carnes vacunas, característica ésta que la había identificado en los diferentes

¹¹ 03/03/2006.

mercados consumidores del mundo. Expresaba que dichos mercados han intensificado sus exigencias de calidad, sanidad y trazabilidad de los productos que compran.

Manifestaba que las carnes vacunas de nuestro país gozan de gran prestigio de calidad e inocuidad, resultando necesario ampliar los alcances del sistema de identificación y trazabilidad vigente para mantener el mismo, lo que hacen necesario la implementación de un sistema de identificación de terneros machos y hembras nacidos en nuestro país. Destacaba que una adecuada identificación en los rodeos vacunos contribuiría a la mejora en la información sobre stocks de ganado en tiempo real y a un acabado conocimiento sobre la dinámica del rodeo nacional, permitiendo un mejoramiento del sistema sanitario nacional como también un control de aspectos comerciales y tributarios.

Basó el diseño de la misma en el documento final de fecha 23 de diciembre de 2004 de la comisión Asesora, creada en el año 2003.

Dispuso expandir al rodeo nacional la Identificación Individual, a partir de la individualización de los terneros y terneras que se incorporan cada año, hasta que, reposición mediante, el 100% de las existencias queden identificadas.

Creó el Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino en la órbita del SENASA organismo descentralizado en la órbita de la SAGPyA del Ministerio de Economía y Producción.

5.2. *Obligatoriedad para todos los productores criadores*: todos los terneros machos y hembras nacidos en el Territorio Nacional, en el curso del año 2006, deberían ser identificados en forma individual mediante una caravana que consigne el Número de Individuo. La identificación será requisito indispensable previo al traslado de cualquier animal comprendido en la presente medida a partir del 2 de marzo de 2007

Por art. 1° de la Resolución N° 113/2007 del SENASA se exceptúa a partir del 2 de marzo de 2007 a las Oficinas Locales del mencionado organismo de dicha exigencia a aquellos productores que, habiendo cumplido con los requisitos de la Resolución N° 754 del 30 de octubre de 2006 del SENASA, acrediten que han solicitado las caravanas al proveedor habilitado, y aún no les fueran suministradas. Prórrogas: por art. 1° de la Resolución N° 266/2007 - SENASA BO. 14/5/2007 se prorroga hasta nueva comunicación SENASA la excepción dispuesta precedentemente¹².

5.3. *Prohibición de celebrar negocios jurídicos que omitan cumplir la resolución*: Por el art. 5°, se prohibió celebrar cualquier negocio jurídico y/o trasladar ganado bovino que, debiendo estar identificado conforme a las previsiones del artículo 2° de la misma, no lo estuviere.

Se dispuso también por el art. 6° que la coordinación operativa del Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino y la registración de los datos correspondientes

¹² Prórroga anterior: Resolución N° 202/2007- SENASA B.O. 10/4/2007.

será responsabilidad del SENASA, la que podrá delegar por convenios específicos con los Entes Sanitarios locales y/o las Fundaciones de Lucha contra la Aftosa y/o demás sujetos enmarcados en la Resolución N° 108 de fecha 16 de febrero de 2001 de la ex Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación del entonces Ministerio de Economía, la tarea de identificación. En ese supuesto, los Entes Sanitarios locales aludidos y/ o las Fundaciones de Lucha contra la Aftosa, una vez realizados la vacunación y el caravaneo, deberán informar al SENASA, los datos y numeraciones correspondientes.

5.4. *Registro obligatorio y permanente:* El Registro Nacional: por el art. 7º, se dispuso que será el SENASA el que establecerá y mantendrá el registro unificado de los datos recibidos de manera que permita iniciar en forma adecuada el proceso de trazabilidad del animal de que se trate y también reglamentará aspectos técnicos.

5.5. *Las infracciones* a la resolución serán sancionadas conforme lo establecido en el artículo 18 del Decreto N° 1585 del 19 de diciembre de 1996 y sus modificatorios.

6. Resolución 489/2007¹³ — Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino¹⁴. Por esta resolución N° 489/07 (SAGPYA) se estableció la vigencia para las exigencias dispuestas por las Resoluciones N° 103/2006 (SAGPyA) y N° 754/2006 del SENASA

Reconoce en el artículo 1º, que recién a partir del 1/09/2007, entrarían en vigencia las disposiciones dispuestas por las Resoluciones N° 103 del 3 de marzo de 2006 de la SAGPYA, y N 754 del 30 de octubre de 2006 del SENASA.

7. Resolución N° 188/99 de la SAGPyA¹⁵ - Reconocimiento Registros SRA: Animales pedigri.

7.1. *Referencias:* La resolución citada, invocando el artículo 11 de la Ley N° 22.939 establece que la propiedad de los animales de pura raza se probará por el respectivo certificado de inscripción en los registros genealógicos y selectivos reconocidos, que concuerde con los signos individuales que lleven los animales y el artículo 14 de la misma ley de marcas y señales que establece que la transmisión del dominio de los animales de pura raza podrá perfeccionarse mediante acuerdo de partes por la inscripción del acto en los registros genealógicos y selectivos a que se refieren los artículos 11 y 17 de la mencionada Ley. Exige la acreditación de la propiedad de tales animales como condición previa para la emisión de las guías que por ellos deban extenderse.

Expresa en sus considerandos que hay un vacío legal que impide la estricta aplicación de las disposiciones referidas y, en consecuencia, la acreditación cierta de la

¹³ 14-08-2007.

¹⁴ Esta resolución abrogó la Resolución N° 266 de fecha 11 de mayo de 2007 del SENASA.

¹⁵ 17/3/99 B.O: 25/03/99.

titularidad del dominio de los animales de pura raza que se crían en el país, en razón de haberse omitido hasta la fecha el reconocimiento público que exige tal normativa a los Registros Genealógicos y Selectivos que operan en la República Argentina. Reconoce además que la SRA es propietaria desde hace más de un siglo de los principales registros genealógicos, selectivos y de producción de animales de pedigrí de las especies bovinas, caprinas, camélidos sudamericanos, equinas, ovinas, porcinas y de las especies menores, de explotación tradicional en el país. También reconoce que la SRA como organismo privado, consolidó a lo largo de ese tiempo una larga tradición de idoneidad y eficiencia en la administración de aquellos Registros en los que se inscriben en forma masiva los productores de pedigrí criados en el país. También reconoce que es un registro abierto y que no se exige la previa adhesión o inscripción como socio para tomar la inscripción reconociéndole además que dicha entidad, desarrolló y posee una estructura técnico-administrativa adecuada para organizar y preservar la información registral que brinda y demostrar la genealogía de los productos que en sus Registros se inscriben. Por eso en base a la Ley N° 22.939, especialmente lo previsto en los artículos 6°, 11, 14 y 17, de Marcas y Señales del Ganado, de las Legislaciones Provinciales pertinentes, y a todos los efectos legales que correspondan, dispuso el reconocimiento expreso como Registros Genealógicos y Selectivos autorizados de las diversas especies y razas de animales de pedigrí a los que organizó y administra la SRA hasta el presente, como aquellos que bajo condiciones análogas, constituya y administre en el futuro.

7.2. Inscripción constitutiva: Reconoce que la inscripción de animales de raza en los Registros Genealógicos y Selectivos referidos en el artículo 1°, acreditará la titularidad del dominio de los mismos en los términos de los artículos 11 y 14 de la Ley N° 22.939 y su origen y calidad genética como animales de pedigrí. Consagra así un tipo constitutivo de registro, al igual que como ocurre con la ley 20378 equinos de pura sangre.

7.3. Medidas cautelares: Establece también la posibilidad de anotar en dichos Registros medidas cautelares o gravámenes u otras restricciones al dominio impuestas por orden judicial o acordadas convencionalmente, que serán objeto de anotación marginal en el legajo correspondiente.

7.4. Reconocimiento de los antecedentes. Interpretamos que la resolución resulta adecuada, toda vez que no solo se limitó a reconocer los actuales registros genealógicos y selectivos, sino también los antecedentes o actos instrumentados en los mismos anteriormente.

8. Resolución N° 370/2007 SENASA¹⁶, amplía reconocimiento identificación,

¹⁶ 20/6/2007.

codificación y registros S.R.A., y asociaciones de criadores de distintas razas bovinas y bubalinas y a la Asociación Criadores de Holando Argentino (ACHA) tenedora del Control Lechero Oficial.

8.1. *Referencias.* La resolución cita como antecedentes el Decreto N° 688/81 que delega en ACHA las funciones de organización, fiscalización y certificación de control de producción de ganado lechero en todo el territorio del país.

A la vez cita también la Resolución N° 22 de fecha 2 de agosto de 1982 de la exSecretaría de agricultura y ganadería, se aprobó el "Reglamento de Control Lechero"

Hace referencias además a la Resolución N° 188/99 de la ex-Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación que reconoce como Registros Genealógicos y Selectivos autorizados de las diversas especies y razas de animales de pedigrí a los que organizó y administra la SRA.

Se agrega además la cita de la Resolución N° 103/06 de la SAGPyA, se creó el "Sistema Nacional de Identificación de ganado Bovino", la Resolución N° 754/06 del SENASA que reparó en la existencia de diferentes sistemas de identificación, y consideró la necesidad de su simplificación en un sistema nacional único que permitiera una mayor eficiencia en la gestión sanitaria.

En los considerandos de la normativa se refiere que el Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino, a la identificación de los animales inscriptos en los Registros Genealógicos de la SRA, las Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas y del Control Lechero Oficial de ACHA.

Cita una larga tradición, por parte de la SRA, las Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas y registros del Control Lechero Oficial de ACHA que consolidaron a lo largo de ese tiempo una larga tradición de idoneidad y eficiencia en la administración de los Registros correspondientes.

Afirma la normativa que la Dirección Nacional de Sanidad Animal, la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria, la Dirección de Agroquímicos, Productos Farmacológicos y Veterinarios y la Coordinación de Gestión Técnica, intervino adecuadamente en la fiscalización.

En consecuencia, esta resolución, ampliando el contenido de lo que fuera la resolución n° 188/99, en relación a los registros que detenta la SRA, y cada una de las Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas, con personería jurídica y reconocidas en sus Registros, y la ACHA tenedora del Control Lechero Oficial, establece un Sistema de Identificación, codificación y registros vigente pero para dar cumplimiento de los artículos 4° y 11 de la Resolución N° 754/06 DE SENASA para los animales de Pedigrí, Puros Controlados, Puros Registrados, del Registro de Crías y otras denominaciones equivalentes según razas de las Entidades, mencionadas en el artículo anterior, serán sustituidos por los artículos 3° y 9° respectivamente de la presente.

8.2. *El nuevo sistema de individualización (trazabilidad) animales de pedigrí:* por el

artículo 3º, dispone que los bovinos, a que refiere la presente resolución, serán identificados, con una caravana del tipo "tarjeta" en la oreja izquierda, cuyas características serán elegidas por las entidades, y que, como mínimo, contendrán el código de identificación individual del animal (RP). Una segunda caravana, del tipo "botón-botón" en la oreja derecha con el formato e información determinado en el Anexo I de la Resolución N° 754/06 SENASA.

Amplía la obligación a los animales que pertenezcan a los establecimientos asociados y no se encuentren contemplados en alguno de los mencionados registros, estarán obligados al pleno cumplimiento de la mencionada resolución.

8.3. *El momento de la identificación*: Se fija que será responsabilidad del productor, aplicar la identificación a que refiere la presente, no más allá del destete o antes de mover a los terneros, lo que primero ocurra.

Esto es idéntico a lo dispuesto por la resolución 103/06 para los demás animales de rodeo general.

8.4. *Planilla de individualización*: El productor que haya identificado los animales, deberá completar la Planilla de Identificación de los Bovinos que acompaña a las caravanas adquiridas, y en la columna "observaciones" expresará el código de identificación individual del animal.

Posteriormente la presentará en la Oficina Local del SENASA de su jurisdicción. El original queda en poder del Servicio Nacional, mientras que el duplicado quedará en poder del productor, inutilizado mediante el estampado del sello oficial.

Se informará al SENASA, el tipo de animales a registrarse en la SRA y asociaciones. Entendemos que se refiriere a la raza.

8.5. *El RENSPA*: es obligación tanto de SRA y Asociaciones de Criadores y ACHA remitir al SENASA, el listado de los Establecimientos existentes en sus Registros, donde figure el Nombre y/o Razón Social y N° de Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA).

Debe adjuntar también la cantidad de animales inscriptos en los Registros de Pedigrí, Puros Controlados, Puros Registrados o del Registro de Crías, de cada uno.

Esta información se actualizará, conforme se produzcan altas y bajas de los respectivos registros.

8.6. *La baja de los registros*: tanto la SRA, como las demás Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas y la ACHA remitirán al SENASA, el listado de los animales que, por la causa que fuere, se dan de baja de sus Registros, todo según lo dispuesto en la Resolución n° 754/2006.

8.7. *Pérdida de la caravana botón*: obligación de informar. Debe informarse por la

SRA y demás asociaciones a SENASA, el listado de los animales que hubieren perdido su caravana botón-botón con la numeración oficial, de manera de autorizar la reimpresión del mismo número para su reidentificación. La comunicación deberá informar la razón social del productor afectado, número de (RENSPA), la Clave Única de Identificación Ganadera (CUIG), el Código verificador, el código de identificación individual del animal y el número extraviado.

8.8. *Continuidad y ampliación de datos de Registros genealógicos existentes:* por el art. 10 de la resolución, se establece que la SRA, las Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas y ACHA continuarán usando sus códigos de criador y sus códigos de identificación individual de los animales, como así también sus documentos y Registros.

De hecho, el cambio o ampliación por trazabilidad, en los registros, significó la obligación de agregar en los legajos la vinculación al código de identificación individual del animal y el número oficial que corresponde.

8.9. *Obligación de asentar vacunaciones:* es obligación de los registros tener documentación respaldatoria no solo de los movimientos ingresos o egresos de animales, sino actas de vacunaciones contra la Fiebre Aftosa y Brucelosis, Facturas de compra de elementos de identificación y Planillas de Identificación de los Bovinos.

8.10. *Las infracciones:* se registrarán conforme el artículo 18 del Decreto N° 1585/96. Del mismo se desprende que SENASA puede aplicar: a) Apercibimiento público o privado. b) Multas de hasta pesos un millón (\$ 1.000.000). c) Suspensión de hasta un año o cancelación de la inscripción de los respectivos registros. d) Clausura temporaria o definitiva de los establecimientos. e) Decomiso de productos, subproductos y/o elementos relacionados con la infracción cometida. Las sanciones enumeradas podrán ser aplicadas por separado o en forma conjunta varias de ellas, conforme con la gravedad de la infracción y los antecedentes del responsable.

9. Síntesis final — Finalmente, luego del maratón de resoluciones y disposiciones en lo que a trazabilidad se refiere, aún destacando que nos quedaron por citar normas complementarias, podemos afirmar que hoy en día, para el rodeo general de bovinos, rigen las pautas de la Resolución N° 103 (03/03/2006) SENASA, que hemos descripto a lo largo de este breve trabajo (véase punto 5). Esto quiere decir, que según reconoce el SENASA, a raíz del "sesgo exportador", prohibiciones mediante agregamos, fue necesario habilitar un sistema de trazabilidad general y obligatorio.

Se dejó atrás la resolución n° 15/2003 (15/02/2003) de SENASA, que solo obligaba a individualizar a los bovinos mediante caravanas, en aquellos casos de exportadores y con pautas y requisitos especiales. Ahora el sistema es obligatorio en todo el país, a partir de los terneros machos y hembras.

Por la resolución n° 103/2006, entonces, se dispuso expandir al rodeo nacional la Identificación Individual, a partir de la individualización de los terneros y terneras que se incorporan cada año, hasta lograr la identificación del cien por cien del rodeo nacional.

Por eso entonces, hoy es obligatorio para todos los criadores, individualizarlos por el sistema de trazabilidad mediante caravanas con los requisitos referenciados en la resolución.

Está prohibido celebrar cualquier negocio jurídico y/o trasladar ganado bovino que, debiendo estar identificado conforme a las previsiones de la resolución citada, no tuvieran la caravana aprobada.

También afirma la resolución que el SENASA puede delegar la tarea de registración en los Entes Sanitarios locales y/o las Fundaciones de Lucha contra la Aftosa y/o demás sujetos enmarcados en la Resolución N° 108/01 de la ex-Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación del entonces Ministerio de Economía.

Se espera entonces que en algunos años todo el rodeo argentino quede individualizado por el sistema de trazabilidad. Seguramente de esta manera, se podrá cumplir el objetivo de la norma en cuanto a las exigencias de calidad, sanidad y trazabilidad de los productos que cárnicos que se exportan, pero esto ocurrirá siempre y cuando no tengamos un Estado que intervenga de tal manera, hasta el extremo inconstitucional de prohibir las exportaciones como ocurrió en Argentina. Alguien tendría que explicar la insólita decisión del Gobierno Nacional, que mientras se conserva el Instituto de Promoción de Carnes Vacunas, el productor hace su aporte a la consolidación del mismo y se hace propaganda de nuestras carnes en el exterior, luego prohíbe exportar carnes.

De hecho diremos entonces que el éxito del nuevo sistema y del aumento de las exportaciones de carne bovina dependerá de la elaboración de una política agraria, lo que es exclusiva responsabilidad del Gobierno Nacional. Esa política agraria en materia ganadera, debería tender a recomponer urgentemente el rodeo vacuno nacional, mediante medidas adecuadas o incentivos que el productor entienda, con objetivos claros, evitando los sucesivos errores cometidos.

No se comprende incluso cómo un Estado, pese a contar con el posible auxilio de diversas Universidades Públicas que se dedican al estudio del fenómeno agropecuario, pese a tener una fenomenal cantidad de funcionarios que integran diversos organismos del Estado, como así también un Organismo propio, como el INTA, que sabe de nuestro hombre de campo, que tiene muchísimos investigadores, que cuenta con estudios concretos de cómo desarrollar la ganadería nacional, sin embargo parece que por ahora no ha recurrido a los mismos y el sector ganadero pasa por una de sus peores crisis nacionales.

Esperemos que en los próximos años, podamos festejar el crecimiento de la ganadería nacional, porque ha quedado demostrado que es uno de los pilares del desarrollo general del país.

CAMINOS RURALES: PROVINCIA DE BUENOS AIRES

RODOLFO EVARISTO IRIARTE

1. IMPORTANCIA

"El tema de los caminos rurales reviste desde antiguo un interés que va más allá del derecho a transitar o circular por el campo. Hay un aspecto que trasciende lo expuesto y es aquél en virtud del cual va a determinarse cuál es el derecho de los pobladores y habitantes de la campaña, de obtener 'pasadas' o 'salidas' a través de fundos anexos o linderos a los suyos, para acceder a caminos reales o vías de tránsito de indiscutible y pública traza y asimismo determinar la situación de afectados y juzgadores en los frecuentes casos de "cerramiento" de caminos"¹.

Se ha sostenido² que "es natural que un país tan extenso como la República Argentina haya tenido siempre presente, en la mente y acción de sus gobernantes, la problemática de las comunicaciones. Ya Belgrano, como secretario del consulado, en 1805 escribía a Manuel Salas destacando la construcción de caminos, porque así conseguiremos nuestra comunicación por todas partes con esas fértiles provincias y podremos auxiliarnos mutuamente".

¹ DE ARENAZA, Emilio E., *Los Caminos Rurales en su Actual Regulación Legal*. Revista Jurídica de Dolores. N 2, julio de 1982, p. 71. Publicación del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Pcia. de Bs. As., Departamento Dolores.

² URIARTE, José Daniel. *Las Comunicaciones en nuestro País*. Voz Vial. Dolores. Septiembre 2 de 1999).

Cuando la Argentina se convierte en el "granero del mundo" nuestras cosechas y productos de la ganadería, la mayor fuente de nuestro comercio internacional, requerían pronto y seguro traslado a los centros de consumo y puertos. Sin embargo, hasta el gobierno provisional de Uriburu, en 1930, el país carecía de caminos pavimentados³.

El camino es tan importante como el territorio mismo. La red vial rural cada día está más vinculada, como factor determinante, al éxito y destino de las explotaciones. La existencia o no de un camino apropiado (pavimento, mejorado, abovedado, etc.) condicionará el destino de la explotación o el desarrollo educativo y social de la población allí radicada. Como ejemplo diremos que la instalación de un tambo o de un feed lot estará supeditada a las condiciones de los caminos que vinculan a la explotación.

Dice el Ing. Gago: "No existe un inventario físico ni se conoce con exactitud la longitud total de los caminos de jurisdicción nacional, provincial y municipal. Podemos estimarla cercana a los 900.000 kilómetros. En Provincia de Bs. As. consideramos una red vial de caminos rurales de jurisdicción provincial y municipal de 150.000 kilómetros de longitud"⁴. Un reciente informe del Banco Mundial destaca la necesidad del camino y el Administrador de Vialidad Nacional dijo que hay 400.00 kms. de caminos rurales en el país⁵.

2. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS

Un bosquejo histórico tomado de Enrique M. Barba⁶, explica la existencia de ciertos marcos legales y costumbres actuales conservadas desde la antigüedad.

Fundada Buenos Aires en 1536, las miradas convergían a la lejana Sierra de la Plata, cuyo camino ansiaban lograr. La ruta era conocida por los naturales que la recorrían desde las costas del Brasil al centro del Continente.

Se habían abierto tres rutas: Paraguay, Perú y Cuyo, que buscando el litoral platense encuentran a Buenos Aires. Ortiz de Zárate en 1587 informa a Su Majestad que había recorrido el camino Buenos Aires-Córdoba repartiendo estancias a su vera, destacando que las estancias tenían como cabecera en uno de sus extremos los ríos (Luján, los Sauces, de la Cruz, de Cuyo, etc.). Los caminos tomaban por lo alto y seguían en general por la zona linder a al borde superior de la barranca. El Cabildo de Buenos Aires, en 1614, decía que las chacras repartidas por Garay estaban situadas "por el camino

³ Sólo 180 kms., camino Buenos Aires-La Plata, Buenos Aires-Tigre y algún acceso a Rosario y Córdoba construidos por la administración Alvear, se contabilizaban como caminos duros, como se decía entonces

⁴ GAGO, Julio Oscar Ing. *Caminos Rurales Terciarios. Hacia un cambio profundo en su gestión de Conservación*. XIV Congreso Argentino de Vialidad y Tránsito - 2005.

⁵ Diario "El Argentino" de Chascomús del 08.07.08.

⁶ BARBA, Enrique M., *Rastrilladas, Huellas y Caminos*. Editorial Raigal. Bs. As. 1956.

antiguo para gente de a caballo por encima de la barranca del río". Garay dispuso que entre cada dos suertes de chacras quedara siempre un camino de doce varas que fuera corriendo desde el principal hasta los ríos o aguadas; correcta diagramación para la funcionalidad de las explotaciones.

La previsión en materia de caminos, en esos tiempos, se centraba en que debían existir dos caminos principales en lo alto, uno sobre la barranca misma, en la cabecera de los establecimientos y el otro más al oeste, en los fondos de las mismas y comunicados ambos por caminos transversales de doce varas cada dos suertes.

Las primeras grandes rutas fueron al Perú, que el español tuvo noticias de ellas por el indio y a su vera se otorgaron mercedes de tierra. Esta ruta es la actual autopista de la ruta nacional 9, con algunas variantes pero mantiene más o menos el trazado original.

Esta vía, por lo menos hasta fines del 1700 era una franja de tierra sin cuidar. Se decía que "no hay nada artificial en caminos y paso de ríos. Todo está a lo natural. Ningún camino está compuesto". Otra ruta era a Chile descubierta en 1551, pasando por Mendoza (la de Cuyo) y por el paso de Uspallata. Se destaca el derrotero que es en línea recta, generalmente por el camino trillado por los indios cuando arreaban, rumbo a Chile, el ganado robado en los campos bonaerenses.

Es de recordar el famoso camino del Inca. El camino que se abre en medio del desierto en todas direcciones, mientras a sus costados, iba sembrado el terreno de pueblos, muchos de ellos futuras capitales provinciales (Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis, Santa Fe). Nos dice Lizarraga que "el Inca y sus gobernadores tenían tanto cuidado acerca de los caminos, que siempre habían de estar limpios y aderezados; y tan anchos, que casi dos carretas a la par sin estorbarse la una a la otra podrían caminar. Los pueblos comarcanos a los caminos tenían cuidado de aderezarlos si se derrumbaban".

Al describir los caminos del interior son coincidentes los autores en destacar que el camino es malo y áspero, con hondos huellones, sin huella abierta e imposible de andar ligero.

Recordemos que el Estado de aquel momento ejercía un concreto y real poder de policía sobre la conservación, apertura, reaperturas, etc. de los caminos rurales⁷.

La ley de cercas de estancias de 1880 de la provincia de Bs. As., al acordar el permiso de cercar, fijaba los lugares que debían colocarse las tranqueras para el tránsito por los caminos⁸. Aquí ya estamos en tiempos del alambrado.

Para el lenguaje común de la época⁹ camino y huella era lo mismo. El Martín Fierro dice: "No me hago al lao de la güella /Aunque vengan degollando" o "Yo soy como

⁷ Indicativo de ello es, por ejemplo, la designación por parte del Cabildo en 1614 de un funcionario —don Sebastián de Orduña— que se denominó "visitador de caminos y tambos" y más tarde, en 1859, designó a Timoteo Gordillo como "Inspector de Postas y Caminos".

⁸ PIRALI, Juan Carlos. *La Provincia Ganadera*, p. 62. Editorial Dunken. 2002.

⁹ Siglo XIX.

el güey tropero que nunca pierde la güella". Otra distinción es con la "rastrilladas" que parece ser más antigua, más primitiva, diciéndonos Barba que "casi todos los caminos recorridos luego de la conquista siguieron las rastrilladas de los indios que eran excelente topógrafos"

De esta breve reseña histórica del camino rural, vemos que varios de sus aspectos, criterios, disposiciones y modalidades han perdurado en el tiempo y han sido modelo de las actuales disposiciones y ello porque responden a conveniencias que la experiencia y la práctica han impuesto. Sin agotar su mención diremos que: el camino debe ser el trayecto más corto y más directo o recto entre dos destinos; debe trazarse por los lugares más altos (barrancas de ríos) y deben pasar por el frente de todas las suertes de chacras hoy diríamos parcelas de campos; los caminos deben ubicarse por los dos extremos de cada suerte o parcela y cada dos fracciones, otorgando de esta manera ingreso y salida a todos; el estado era el encargado de la reparación y mantenimiento de los caminos, incluso ejercía sobre ellos el poder de policía de control sobre su apertura y mantenimiento; el camino debía tener, según su destino, determinada medida de ancho; el camino no podía ser interrumpido u obstruido por zanjales, plantaciones, alambrados u otros cercos y si existieran debía preverse su paso, incluso colocándose tranqueras.

La obligación de dejar espacio para caminos sobre los frentes de las suertes o parcelas tiene su antecedente romano. "En Roma, los predios rústicos estaban separados por una franja de terreno destinada a permitir el tránsito, que pertenecía por mitades a ambos linderos".¹⁰

Es evidente que en nuestros antecedentes autóctonos, indios, patrios y constitucionales el control ejercido por el estado por reglamentaciones, inspecciones y restricciones sobre los caminos implicaba la existencia y reconocimiento de un servicio público.

La primera norma jurídica agraria orgánica sobre caminos es el Código Rural de la Provincia de Bs. As. del 6 de noviembre de 1865 (Código Alsina) que dispone que los caminos generales son propiedad de la Provincia, con uso ilimitado y común a todos y los vecinales no pueden cerrarse y deben respetarse y conservarse los que estuviesen poseídos por el público. Disponía que "el dueño particular que cercase en adelante su propiedad, dejará libres en las orillas de ella, y con destino a camino vecinal, 5 varas, a no ser muy pequeña esa propiedad acerca de lo cual la municipalidad resolverá discrecionalmente" (arts. 246, 253, 256).

3. CONCEPTO DE CAMINO RURAL

Es conveniente acordar un concepto actual del camino rural, desde lo físico, desde su realidad, conforme las reglas de arte para su construcción. Garbarini Islas¹¹ lo definía

¹⁰ *Código Civil Comentado, Anotado y Concordado*. Dir. Zannoni. T. II, p. 494, Astrea, 2007.

¹¹ GARBARINI ISLAS, Guillermo, *Derecho Rural Argentino*, Perrot, 1954, p. 160.

como al espacio comprendido entre dos alambrados y sin obra alguna hecha tendiente a hacerlo tal, aclarando que se habla de su arreglo cuando están intransitables, sin darnos cuenta que no se podía arreglar lo que previamente no se había construido y que para hacer un camino no bastaba tirar dos cercas paralelas.

Hay camino cuando responda en su construcción a criterios técnicos viales, a obras de arte apropiadas, que sean permanentes, que se compongan con materiales de construcción estables, levantado sobre bases sólidas —es decir con fundaciones— que impidan su rápido deterioro, que tengan medidas de seguridad (banquinas, bordes, barandas, etc.), que sean abovedados, que no exista déficit de terraplén, ni déficit en obras de arte menores, que no haya falta de perfil transversal que origine acumulación de agua, que no tenga ancho insuficiente o préstamos inadecuados¹². La huella marcada sobre la tierra prácticamente virgen sin más intervención de la autoridad que un rasurado de la hierba existente y contorno de sus bordes con el mismo vegetal desplazado, eso no es camino, ni sobre él podrán transitar maquinarias, camiones u otros vehículos de porte.

Emilio de Arenaza¹³ nos dice: "es el diseño claro, antiguo, abovedado o protegido, de reparación y conservación pública o común por parte de los interesados, que atraviese dos o más fundos, que sea de tránsito continuo, todo el año, se halle o no flanqueado de alambrados o cercos perimetrales y se encuentre o no esmaltada de tranqueras, guardaguanados u otras defensas, que no serían signos de privacidad del sendero sino formas de proteger los predios ante la inexistencia del alumbramiento de la calle", descripción acabada y correcta de lo que debe entenderse por camino rural

Alguna jurisprudencia ha descripto las condiciones físicas que debe tener un camino para ser tal. El caso a comentar ocurre en zona baja, inundable, con muchas lagunas, cañadones, espadañas o esteros, cruzada por ríos, arroyos y canales. Sobre los canales es costumbre acondicionar sus bordes para hacerlos apropiados para su utilización como caminos públicos y esto dio lugar a la sentencia dictada en causa 77.334 "El Vencejo SA c/de las Carreras s/ Constitución de Servidumbre" de fecha 08/08/2002, Cámara de Apelaciones en lo Civil de Dolores, Provincia de Buenos Aires, que dijo: "los terraplenes no son vías idóneas para el tránsito de camiones pesados o maquinaria agrícola. Para que una cosa sea considerada afectada al uso público, es necesario como dice el maestro Bielsa¹⁴ que ella "sea apta" para su destino. Por ejemplo, si se trata de un río, sus condiciones de navegabilidad deben ser permanentes y así si se trata de un camino este debe ser apto para tal destino, esto es, transitable en forma permanente. Y los terraplenes no solo no lo son por la irregularidad de su transitabilidad, sino también por la precariedad de su construcción". Concluye la sentencia que "los terraplenes son resultado de una obra hidráulica, no se construyeron para el tránsito. Y esa construcción

¹² GAGO, ob. cit.

¹³ DE ARENAZA, Emilio, ob. cit. p. 77.

¹⁴ BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, ed. 1963, p. 791.

es precaria y no responden a las técnicas de ingeniería para la construcción de caminos, ni en sus materiales, ni sus bases, ni medidas de seguridad, nada" (sic).

Un ejemplo advertirá la importancia práctica del concepto: el art. 31 del código rural de Bs. As. dice: "Cuando para poder tener acceso a un camino público sea imprescindible utilizar un 'camino privado', los propietarios de los fundos respectivos están obligados a permitir el paso". Establecer lo que es un camino nos evitará el potencial debate para determinar si ese paso privado es un camino —como dice el código— o sólo es una huella o rastrilladas o surco o borde de terraplenes lo que, en tal caso, no obligaría a ese propietario a permitir el paso por su fundo.

4. FORMAS DE INCORPORACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO DE TIERRAS PARA CAMINOS RURALES

La superficie de tierra necesaria para la habilitación de un camino rural puede obtenerse de diversas formas y el medio jurídico en virtud del cual se adquiere el bien puede ser de derecho público, como la expropiación o de derecho privado como la compraventa, donación, cesión, usucapión, pero lo que somete la cosa al régimen dominial, no es la forma por la cual fue adquirida sino por la afectación al uso público¹⁵.

Hay autores que identifican la prescripción larga con el uso inmemorial (vetusta)¹⁶. La "prescripción" es un medio adquisitivo unilateral, no requiere consentimiento del propietario, se opera a los veinte años (art. 4015 Código Civil) de posesión pacífica y pública y es menester que hayan existido actos idóneos e ininterrumpidos durante ese lapso (v.g. mantenimiento del camino, ejercicio propio del poder de policía, construcción de puentes, casillas u otras construcciones, ampliaciones, etc.). Lo que resulta innecesario es el pago de impuestos, ello es evidente¹⁷ y para operarse la transferencia del dominio se requerirá del acto formal que es la sentencia judicial¹⁸. Esta incorporación se concreta en forma directa al dominio público, no requiriendo la afectación¹⁹.

Por su parte, el uso inmemorial, que no existe actualmente en el derecho civil, ha quedado en el derecho público, donde se aplica la costumbre. Se caracteriza porque la ocupación por parte del estado proviene de un largo tiempo, desconocido en su inicio, exigencia de plazo que, en diferentes épocas, pasó de los 100 años (tres generaciones) a 60 años, según Marienhoff el doble de la prescripción adquisitiva anterior a 1968 y que hoy

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. V, p. 195/196. Abeledo Perrot, 1992.

¹⁶ SCOTTI, Edgardo O. *Incorporación al dominio público por uso inmemorial*. E.D. 117-762.

¹⁷ MARIENHOFF, ob. cit. p. 201.

¹⁸ CANASI, José. *Derecho Administrativo*, t. I, p. 882, Ed. Depalma, 1972.

¹⁹ SCOTT, ob. cit.

sería de 40 años. La CSJN ha reconocido este medio de adquisición²⁰. Según Scotti (ob. cit.) cuando existe esta ocupación el dominio ya está incorporado, no es necesario inscribirlo en el Registro de la Propiedad (art. 1º, Ley 17.801)²¹ porque se trata de un bien fuera del comercio y por ende inajenable, imprescriptible e inembargable (art. 10 ley citada).

Basta realizar la mensura e inscribir el plano en el Registro de la Propiedad y deducir la superficie pertinente de la parcela para el pago del tributo.

5. DOMINIO DE LOS CAMINOS RURALES

El Cód. Civil, art. 2340, dispone: "Quedan comprendidos entre los bienes públicos"... inc. 7º "Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública, construida para utilidad o comodidad común". Existen bienes del dominio público "natural" (aquellos tal cual la naturaleza los presenta u ofrece) y del dominio público "artificial" (que dependen de un hecho del hombre)²². En los primeros —que puede ser un río, lago, playa— el propio hecho de asignarle carácter público implica su afectación al uso público, es decir la atribución del carácter público vale "automática afectación", no requiere acto administrativo alguno. En los del dominio público artificial, como los caminos rurales, la "afectación" (debiéramos decir afectación formal, como lo veremos) se realiza mediante la "creación" del respectivo bien y la destinación al fin previsto, lo que implica "afectación". La facultad de crear tales bienes es, por principio, local o provincial; es un poder no delegado expresamente por las provincias a la Nación. Es decir que la autoridad local "crea" el bien, pero su "condición jurídica de bien público" deriva de la Nación porque ésta es la que legisla sobre cuestiones sustantivas o de fondo.²³ Para la apertura de un camino, "dominio público artificial, es menester la determinación de su condición jurídica por "ley" más la creación del bien por la "administración" que lo destina al uso público; su afectación a ese uso se realiza por un acto distinto al de su califica

²⁰ La CSJN ha dicho "las vías de comunicación, llámense caminos, calles o callejones, cuando han sido incorporadas al uso y goce común con el asentimiento de las autoridades y de los propietarios desde tiempo inmemorial orial sese convierten en bienes del dominio público de acuerdo con los arts. 2341 y 2340 inc. 7º del cód. civil y son por consiguiente inalienables, imprescriptibles y no pueden por eso mismo ser objeto de posesión" Fallos 98-341; 149-72; 161-419.

²¹ ED. 23-921.

²² LLAMBIAS y ALTERINI. *Código Civil Anotado*. Tomo IV-A, p. 53. Abeledo Perrot 1981; KIPER Claudio, *Código Civil Comentado*. Tomo I, p. 112, Rubinzal-Culzoni 2004; J Alberto y HIGHTON, Elena. *Código Civil, análisis doctrinario y jurisprudencial*. Tomo 59, p. 74. Hammurabi, 1997; SALAS - TRIGO REPRESAS. *Código Civil Anotado*, tomo 2º p. 590/591. Depalma 1999; MARIENHOFF, Miguel S. ob. cit. p. 182/183; 18. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin. *Derecho Administrativo*. Tomo IV, p. 303/305. Tipográfica Editora, 1952; FIORINI, Bartolomé. *Manual de Derecho Administrativo*, p. 956. Edit. La Ley 1968.

²³ MARIENHOFF, ob. cit. p. 182/183; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, ob. cit. p. 306/309.

ción jurídica"²⁴. Para que quede sometido al régimen del dominio público es necesario que efectiva y realmente esté librado al uso público, "puesto en función" o "puesto en uso" y estas condiciones se logran en virtud de la "afectación". Y esta declaración es materia reservada a los gobiernos locales, tanto provincial como municipal.²⁵

La afectación puede efectuarse por ley, por acto administrativo o por hechos del poder público. Las dos primeras, no requieren mayor análisis, sí en cambio cuando se produce por hechos de la administración pública. En la afectación por "hechos" es necesario que los mismos sean acompañados por la aceptación expresa o tácita de la administración pública.²⁶ Aduna este criterio la incorporación del art. 3º de la ley 9533 de la Pcia. de Bs. As. al establecer que en casos de cesiones a las Municipalidades por aplicación de la ley 8912, "la aceptación de las mismas se entenderá completada al aprobarse el plano respectivo por los organismos competentes". Hay dos situaciones que operan como afectación de hecho y son la prescripción adquisitiva y el uso inmemorial, ambas tratadas precedentemente a lo que agregaremos que una vez transferido el dominio a favor de la administración pública deberá operarse la afectación.

Un camino público para que sea tal, requerirá de la afectación y ésta operará cuando el camino esté construido conforme las especificaciones técnicas que hemos destacado en concepto de camino rural (capítulo tercero) y estar abierto al uso y goce público. La sola cesión de la superficie territorial, incluso cercada o alambrada, no implica que ese camino se encuentre "afectado" al uso y goce público. El camino debe presentar un estado exterior que lo habilite como tal, que sea idóneo para el tránsito, en definitiva el camino debe estar operativo, debe ser "útil y cómodo", su uso actual y real, que se pueda caminar, transitar sobre él. Este criterio interpretativo, que podría ser de aplicación analógica, surge de una causa correspondiente a la aprobación de un plano de subdivisión parcelaria urbana donde la SCBA²⁷ dijo que hasta tanto no se cumpliera con la totalidad de las obras de infraestructura exigidas por reglamentación urbanística, desagüe, electrificación, pavimento, denegaba la aprobación del plano. Analógicamente, en nuestro caso, hasta tanto no se construya el camino, con terraplenes abovedados, al-

²⁴ BUERES, Alberto y HIGHTON, Elena. *Código Civil. Análisis Doctrinario y Jurisprudencial*, tomo V, p. 74. Hammurabi. Bs. As. 1997; DJ. 1990-1-454; "in re Llamas c/ Municipalidad de San Fernando" DJ. 1990-1-454.

²⁵ CSJN, fallos tomo 9º p. 278; y 147 p. 178.

²⁶ La jurisprudencia ha aceptado como manifestación de asentimiento de la autoridad cuando un particular subdivide su campo y deja calles públicas para comunicación entre ellos y el exterior, considerando que se trata de un medio idóneo para abrir caminos toda vez que la aprobación de los respectivos planos implica el consentimiento del Estado y por consiguiente la afectación tácita (recordamos, en sentido formal y no material C.S. Nacional, tomo 146 p. 314; tomo 147 p. 330; J.A. 22-40/43, 47/49; 149 p.76 y 1951-1-36; BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. 5ta. Edición, tomo III, p. 390 y ss. y jurisprudencia allí indicada. Roque Depalma Editor. Bs. As. 1956.

²⁷ SCBA, causa B-48.303 del 18/02/86 in re Lamédica c/ P.E.

cantarillado, préstamos, etc. queda denegada la autorización como espacio circulatorio. Es el criterio de la SCBA que para integrar un bien al dominio público del Estado debe encontrarse afectado al uso público en forma real y actual, debiendo haberse realizado los trabajos con el fin de que reúna las condiciones de uso efectivo, caso contrario el bien en cuestión no debe ser calificado como perteneciente al dominio público²⁸.

"La efectiva incorporación de un inmueble al dominio público requiere su afectación en "sentido formal y material"²⁹. En nuestro tema: la afectación formal consiste en aprobar el plano, la material en poner en condiciones materiales de transitabilidad al camino.

6. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El código rural por su art. 31³⁰ contempla una situación de hecho que ocurre en la campaña, con origen en situaciones de mera tolerancia, buena vecindad, amistad, necesidad y comodidad que luego, el tiempo, consolida en hechos definitivos. Esta disposición considera públicos a todos los caminos de la provincia y con ello no hace más que ratificar lo dispuesto por el art. 2340 inc. 7º del cód. civil (ver cap.VI, primera parte). También considera público a un camino, si de "hecho" ha estado pública o notoriamente entregado al uso común y esta declaración es materia reservada a los gobiernos locales (ver cap. VI, primera parte). La misma ley (Cód. rural) crea un dominio artificial con afectación de hecho y material. El camino que de hecho ha estado pública o notoriamente entregado (diríamos afectado) al uso común es público. Y ante esta realidad, pasividad de su titular y uso público sólo queda la regularización dominial del camino, a favor del ente público pertinente, la que podrá operar o por prescripción adquisitiva o el uso inmemorial si concurrieren los elementos necesarios esenciales para su procedencia³¹. Si concurren los elementos destacados será ineficaz e ilegítima toda oposición del particular para recuperar su bien abandonado y toda acción que intente deberá ser rechazada por falta de legitimación.

²⁸ SCBA, Acuerdo n° 31.002 del 15/06/82.

²⁹ SCOTTI, Edgardo O., *El parcelamiento de la tierra y el régimen de las cesiones urbanísticas al Estado*. LL, 24.03.87.

³⁰ C. Rural Pcia. de B.A. art. 31. "Todos los caminos de la provincia son públicos, salvo que comiencen y terminen dentro de una misma heredad. No obstante, un camino será considerado público si de hecho ha estado pública o notoriamente entregado al uso común. Cuando para tener acceso a un camino público sea imprescindible utilizar un camino privado, los propietarios de los fundos respectivos están obligados a permitir el paso". De Arenaza en ob. cit. p. 74/75 considera que podría existir en principio una pugna entre esta norma provincial y las del código civil en materia de servidumbres que luego, en su consideración, diluye ante la pasividad y acuerdo implícito de los titulares de los fundos afectados.

³¹ FIORINI, ob. cit. p. 957. CSNac. T 149-76; 161-420.

La ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, t.o. decreto ley 8.912/77 por su art. 8° se refiere a los espacios circulatorios y denomina espacios parcelarios los sectores destinados a parcelas urbanas y rurales. El art. 70 dice que "La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial", complementado por el art. 72 al decir "En todo proceso de ordenamiento se deberá considerar especialmente el sistema general de transporte y las vías de comunicación". Destacamos el art. 56, sobre cesiones, que establece "Al crear o ampliar núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán "ceder gratuitamente al estado provincial" las superficies destinadas a espacios circulatorios ...".³² El decreto reglamentario 1549/1983 complementa y clarifica algunos aspectos de la norma. El art. 12 dispone que la trama circulatoria, en cualquiera de las áreas o zonas, deberá tener como mínimo los siguientes anchos: la trama externa, anchos de rutas nacionales y provinciales de la red troncal y secundaria debe fijarse de acuerdo con la Dirección de Vialidad (art. 20 decreto ley 7.943/72) y los caminos de la "red troncal municipal" un ancho mínimo de 30 mts.³³

Está vigente la ley 9533 de 1980, cuyo art. 1° dispone: "Constituyen bienes del dominio público municipal las calles o "espacios circulatorios"³⁴ que se hubieren incorporado al dominio provincial con anterioridad a esta ley y los inmuebles que en el futuro se constituyan para tales destinos en virtud de lo dispuesto por la ley 8.912 de ordenamiento territorial y uso del suelo". Estimamos que en materia de caminos rurales la provincia de Bs. As. no tendría bajo su dominio ninguno de ellos, sin perjuicio de estar sujetos a determinadas situaciones fácticas como la contemplada en el art. 6° de la ley cuando dice: "... no incluirá la transferencia de aquellos actualmente destinados de manera efectiva al cumplimiento de finalidades de carácter provincial" y en su virtud consideramos que, no obstante lo normado por el art. 1° de la ley 9533, antes de declarar que determinado camino rural pertenece o no al dominio público municipal, se deberá determinar —mediante informe de la autoridad provincial— si el camino en análisis no se encuentra afectado al cumplimiento de "finalidades que hacen al interés provincial"

³² Destacamos una coherencia en la norma al exigir, como condición de aprobación, en todos los casos de parcelamientos, la cesión gratuita de una franja cuyas medidas se determinan en función del destino (arts. 56, 58 y 59).

³³ El art. 8° dispone: "Los organismos provinciales no podrán aprobar operaciones de mensura, englobamiento (unificación) o subdivisión, cualquiera sea el motivo y régimen por el que se realicen, sin previo visto bueno del Municipio respectivo". Y será el municipio quién certifique sobre calles a ceder y obras de alcantarillado, apertura y tratamiento de calles, etc. (Disposición 746/2000 de Dcción. de Geodesia).

³⁴ A los fines de aclarar los términos usados por las distintas normas tenemos que camino es: "vía rural de circulación" -art. 9, decreto 40/2007 código de tránsito Bs. As.-; "una vía rural de circulación" —art. 5, ley 24.449, ley nacional de tránsito—, y como "espacios circulatorios" conforme art. 1° ley 9.533. El dec-ley 9533/80 ha sido modificado por dec-9984/83; leyes 13.003 y 13.155.

(se nos ocurre v.g. cuestiones de defensa, ambientales, reservas, áreas protegidas, etc.). En realidad esta ley vino a sincerar una situación de hecho por cuanto, tal como lo expresan sus fundamentos, "integran el patrimonio municipal los espacios circulatorios cuya administración, cuidado y conservación estaban en realidad ya atribuidos a los propios municipios en la ley orgánica de las municipalidades".³⁵

Otro texto a aplicar es la ley Orgánica de las Municipalidades (t.o. decreto ley 6769/58 y sus modificatorios). El art. 27 dispone que corresponde a la "función deliberativa municipal" (Concejo Deliberante) reglamentar: inc. 2º. "El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles...." (Dictamen Asesoría 6000-600702/97).

La legislación comentada converge en asignar a los Municipios derechos y facultades casi exclusivas en orden al tema que nos ocupa. La normativa en la Pcia. de Bs. As. se encuentra orientada a la transferencia de estos derechos y facultades a los municipios.³⁶

El decreto-ley 7.943/72 de vialidad provincial y la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo 8.912 han sido modificados parcialmente en aspectos puntuales como lo relativo al dominio público sobre los caminos rurales que por la ley de vialidad consideraba remanentes a los municipales mientras que la ley posterior 9533/1980 invierte la clasificación y por su art. 1º dispone que constituyen bienes del dominio público municipal "las calles o espacios circulatorios (caminos) que se hubieren incorporado al dominio provincial...". En definitiva el principio, ahora, es que todos los caminos rurales pertenecen a los municipios a excepción de aquellos que "la ley haya expresamente reservado como provinciales o nacionales". No obstante, encontramos ejemplos en la Pcia. de Bs. As., donde están reconocidos como provinciales caminos rurales que comienzan y terminan dentro de un mismo cuartel o circunscripción. Caprichosamente, la ley adjudica a ciertos caminos el carácter de provinciales.

La "jurisdicción" en materia de control, regulación, etc. del tránsito y del uso de la vía pública, conforme lo dispone el art. 2º del decreto 40/2007³⁷ norma: "A los efectos de este código, se consideran vías públicas sometidas a "jurisdicción provincial", todas

³⁵ La Asesoría Gral. de Gobierno Pcia. de Bs. As. (expte. 2113-1814/99) tiene dictaminado que cuando una calle es cedida en forma gratuita y obligatoria en cumplimiento de las normas de fraccionamiento aquella pasaa constituir un bien del dominio público municipal (art.56 dec-ley 8912/77 y 19 dec-ley 9533/80) y debe garantizar el uso público, afectándolo al destino fijado contando con las facultades del poder de policía comunal (art. 192 Constitución Pcial. y 27 inc. 2º dec-ley 6769/58)

³⁶ Pudiendo recordar, además de los precedentes glosados, el decreto ley 9347/79, art. 2º inc. a) y sus modificatorias por el cual la Provincia transfería a los Municipios, sin cargo, el dominio, uso y todo otro derecho -cualquiera sea su origen- que el Gobierno provincial tenga sobre inmuebles y sus accesorios".

³⁷ Que deroga la ley 11.430 y sus modificatorias, Código de Tránsito de la Pcia. de Bs. As. (decreto que ha sido atacado en su constitucionalidad)

las que se encuentren dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires" y por su art. 1º, ámbito de aplicación, que su intervención se refiere al tránsito y uso de la vía pública, al orden público, la seguridad, el ordenamiento, la circulación, la contaminación del medio ambiente. Es concordante con ello la ley nacional de tránsito n° 24.449 art. 1º y ss.

Finalmente el art. 4º de la ley provincial 10.193 pone a cargo de la Direc. de Vialidad la política vial con jurisdicción sobre los caminos rurales para "supervisar su mantenimiento".

7. APERTURA, AFECTACIÓN Y REGULACIÓN DE CAMINOS EN BUENOS AIRES

Para la división de la tierra y su vinculación con caminos rurales provinciales, debemos tener presentes algunas cuestiones:

a) *Cesión del terreno*: Toda subdivisión o parcelamiento de campos en dos o más unidades, cuando alguna de ellas quede destituida de toda comunicación directa a vía pública, deberá reservar una superficie de tierra destinada a caminos o espacios circulatorios (arts. 42 del Cód. Rural Bs. As., art. 56 ley 8912/77 y ordenanzas municipales). Esta cesión gratuita, que no constituye una típica donación porque no existe en ella voluntariedad alguna por parte del cedente, deviene como exigencia necesaria para la aprobación del parcelamiento (art. 3º ley 9.533)³⁸. La C.S. Nacional analizó tal régimen en causa "S.A. Río Belén c/ Pcia. de Bs. As."³⁹ Y en "Prieto Camilo c/ Municipalidad de Sgo. del Estero"⁴⁰

b) *Desistimiento*: Si iniciado un trámite de subdivisión de un campo, con cesión de caminos, luego el cedente desista, esto puede ocurrir en distintos momentos: b.1) Antes de haber sido el plano aprobado por las autoridades pertinentes (en nuestra provincia Dcción de Vialidad, Geodesia y Municipalidad del lugar) en tal supuesto no existe impedimento alguno por cuanto al no haberse aprobado la subdivisión ella no existe y no pasa de un mero proyecto; b.2) Que el plano se encuentre aprobado, con la intervención de todas las áreas públicas que correspondan, pero con una afectación formal, es decir sin haberse realizado los trabajos de construcción del camino para ser operativo, alcantarillado,

³⁸ SCOTTI, *El parcelamiento...*, ob. cit. "Además de lo normado expresamente por el art. 56 dec. ley 8912/77 la ordenanza 452/54 de Chascomús dice "art. 5º Los lotes o fracciones que resulten de la subdivisión de cualquier propiedad deberá cumplir los siguientes requisitos: inc. a) En campos, chacras o quintas deberán tener acceso a calles o caminos vinculados con la red vial del partido de Chascomús"

³⁹ Del 7.8.70, en L.L.. 140-429.

⁴⁰ JA 1943-1-657.

terraplenado, etc.. Entendemos que en este estado el gestionante no puede desistir.⁴¹ b.3) Si el camino está operable, transitable, real y actualmente abierto al uso público es decir, ante una concreta afectación al dominio público, el desistimiento es inviable. El camino es del dominio público y sólo puede cambiar su estado mediante la desafectación dispuesta por la misma autoridad (art. 9, 19 concs. ley 9.533)⁴². Lo municipal lo desafecta el Concejo Deliberante (art. 27 inc. 2º dec-ley 6769/58).

c) *Anulación*: Anular el plano aprobado ocurre cuando, tanto el particular como el Estado acuerdan voluntariamente el procedimiento o cuando existe alguna violación grave a las disposiciones normativas o fácticas (alteración de medidas, ubicación, interpretación normativa, etc.). Para ello la Dirección de Geodesia Provincial ha establecido los procedimientos pertinentes (Resoluciones 125/1961 y 575/93) fijando como requisito una inspección previa para determinar si la anulación de los caminos cedidos afecta intereses locales, para lo cual se deberá requerir la opinión del Municipio.

d) *Ampliación, modificación o traslado de la traza de un camino público*. Se presentan situaciones de hecho como: cuando el camino existente no es más operable porque se convirtió en excesivamente angosto para la afluencia del tránsito, o porque se ha tornado intransitable por la calidad de su suelo o para hacer más recto su trazado, etc. Las únicas formas de incorporar mayor terreno para atender estas deficiencias lo será o por compra, por donación o por expropiación⁴³.

⁴¹ Si para abrir caminos es necesario la aprobación de los respectivos planos ello implica el consentimiento del Estado y por consiguiente la afectación tácita pero, recordemos, en sentido formal y no material. (C.S. Nacional, Fallos: tomo 146 p. 314; tomo 147 p. 330; J.A. 22-40/43, 47/49; 149 p. 76 y 1951-1-36). Además, estimamos, que este criterio tiene respaldo normativo expreso en la incorporación del art. 3º de la ley 9533 de la Pcia. de Bs. As. al establecer que en casos de cesiones a las Municipalidades por aplicación de la ley 8912, "la aceptación de las mismas se entenderá completada al aprobarse el plano respectivo por los organismos competentes". Consideramos que si el bien no ha pasado al dominio público, por falta de afectación material (C.S. Nacional tomo 194 p. 210; S.C.B.A. La Ley XVI, 922.) sí se lo ha transferido al dominio privado del Estado, con las consecuencias que de ello deriva, es decir que el Estado puede enajenarla, cederla, donarla como que también, es prescriptible y embargable por terceros. El desistimiento, como acto unilateral del cedente, es inviable.

⁴² MARIENHOFF, ob. cit. p. 207 y en p. 271 comenta que la CSN no admite la venta de bienes del dominio público sin la previa y legal desafectación. CS Nac. Fallos tº 133-140; 147-180 y 154; 220-221; FIORINI, Bartolomé, ob. cit. p. 957.

⁴³ La ley de Vialidad (dec-ley 7943/72 Bs. As.) contempla, para los caminos provinciales, la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios (Art. 16 dec-ley 7943/72 "Declarase de utilidad pública:...b) Los terrenos necesarios para dar al sistema de caminos provinciales un ancho mayor.") para darles un mayor ancho, autorizando el arreglo directo con los propietarios o bien la expropiación vía Fiscalía de Estado (art. 17). Es de destacar que en estos casos, el propie-

e) *Invasión sobre terrenos privados*: Puede ocurrir que el camino afectado al uso público ocupe, en todo o en parte, territorio de particulares. De acuerdo al tiempo de la ocupación y conducta del titular registral la incorporación podrá efectuarse por los mismos medios indicados en capítulo IV (Formas...).

f) *Terceros ocupantes de franjas cedidas para caminos*: Es el caso que un camino rural cedido por subdivisión, afectado formal pero no materialmente al uso público (situación contemplada en apartado b.2), haya sido ocupado por terceros con el ánimo y el tiempo suficiente para que se opere la prescripción adquisitiva. El poseedor está legitimado para usucapir. Ello es posible porque el bien cedido, con solo afectación formal y no material, corresponde al dominio privado del Estado, consecuentemente no es inenajenable, ni imprescriptible, ni inembargable, no está fuera del comercio.

g) *Donación de terrenos para caminos*: El art. 41 del Código Rural de Bs. As. dispone: "El organismo competente puede autorizar la construcción de caminos públicos para unir localidades o fundos rurales a pedido de los particulares, siempre que estos donen los terrenos por donde pasarán". El organismo competente es la Dirección de Vialidad (art. 1º, 2º y conchs. dec-ley 7943/72).

h) *El cierre de caminos*: Cuando lo hace la autoridad deberá estar fundado en situaciones de emergencia o necesidad pública y que tienda a la protección y preservación del camino. En cambio el "cierre súbito hecho por particulares" derivará en planteos constitucionales (art. 14 Const. Nacional y 11 Const. Pcial), civiles y penales los que se regulan por las disposiciones sustantivas pertinentes y las procesales que abran las vías de los amparos judiciales, todo sin perjuicio del ejercicio del poder de policía comunal y provincial.

i) *La intransitabilidad de los caminos*: hecho recurrente sobre todo por las inundaciones, ello dependerá de la política que asuma la autoridad, recordando que la colaboración de los particulares se da, incluso, por la constitución de consorcios y la acción comunal. No conocemos normas específicas al respecto solo decisiones de colaboración entre la Comuna con los mismos productores o asociación de productores. Debemos exigir de la autoridad el debido cumplimiento de la ley que ordena el trazado de los caminos sobre superficies aptas, seguras y transitables. La ley de suelos 8912/77 por su art. 12 dispuso: "El diseño de la "trama circulatoria" tendrá como objetivo la vinculación e integración

tario expropiado no tiene la obligación de cercar su predio con el terreno afectado a camino, por cuanto el código rural Bs. As. por su art. 25 dispone: "Los cercos construidos dentro de las zonas expropiadas para caminos públicos podrán ser retirados por la Provincia o las Municipalidades, haciendo a su costa los cercos y pagando solo la indemnización que corresponda por el terreno desalojado y por las construcciones que existieran en él".

de los "espacios parcelarios"...procurando "el más seguro y eficiente desplazamiento de los medios de transporte" estando en sintonía con la mencionada ordenanza 452/54 (véase nota 44). Esta exigencia debería estar incorporada al cód. rural como lo tiene el Cód. Rural de Santa Fe, t.o. 1987 (edición al cuidado Dr. Francisco Giletta) por el art. 56.

La autoridad de aplicación, tanto Vialidad Provincial como la Municipal tienen asignados recursos suficientes para atender toda la red vial proveniente de la participación en el impuesto inmobiliario rural.⁴⁴ Lamentablemente hay una ilegal derivación de estos recursos afectándolos a otros fines, ni siquiera vinculados a estos destinos por lo que cuando la justicia recepte los planteos formulados con relación al destino de las tasas viales muy otro será el estado de los caminos rurales y la seguridad en las explotaciones.

j) *Camino de sirga*: el Cód. Civil, sin haber tratado específicamente en norma alguna el tema caminos, como lo destaca de Arenaza, regula sobre el camino de sirga (art. 2639) lo que se trató de una excepción motivada por las necesidades —fundamentalmente— de la navegación de aquella época y hoy se ha extendido a todas las actividades. La tendencia de la última jurisprudencia sobre el tema⁴⁵ es que "la obligación a que se someten las propiedades ribereñas de dejar abierta la calle se funda en la necesidad de una mejor y más económica y normal explotación de los fundos vecinos, permitiendo la comunicación por la calle así como en el interés público de la navegación y de la comunicación terrestre". Y dijo más:

Se encuentran legitimados para exigir la apertura de la calle de ribera o camino de sirga tanto la administración pública como los ocupantes de los fundos vecinos y para el caso de que el ribereño no deje libre el camino, los vecinos particulares tienen la posibilidad de acudir a la justicia a obtener mediante la acción pertinente el cumplimiento de la restricción. No sólo se destinan al "uti singuli" de cualquiera, sea o no poseedor de fundos vecinos al inmueble ribereño, sino también se basan en la necesidad de asegurar la mejor explotación de las heredades contiguas sean o no ribereñas.

Este criterio tan extendido, que tienen la adhesión de la Dra. Elena I. Highton en nota al fallo, nos permite afirmar que el régimen desarrollado para los caminos rurales también debe aplicarse al del camino de sirga.

⁴⁴ Leyes 13.010, 13.163, 13.403, 13.450 y sus modificatorias, y ordenanzas municipales (ley orgánica t.o. dec-ley 6769/58, tasas viales).

⁴⁵ CCiv. Com. Crim. y Corr. Zárate, "Multipuesto c/Genaro" del 29/9/92. Rev. La Ley Bs. As., año 1, n° 1, mayo 1994, p.136 y ss.

8. CUESTIONES PRÁCTICAS DERIVADAS DE LAS SUBDIVISIONES DE CAMPO CON CESIÓN DE TIERRAS PARA CAMINOS MUNICIPALES

En estos casos se originan planteos prácticos merecedores de alguna consideración:

1) Operada la cesión por aprobación del plano pero no materializado el camino por parte del cedente, el Estado por necesidad o utilidad pública, puede asumir el pago de las inversiones y trabajos necesarios para construir el camino⁴⁶, ponerlo operativo, afectarlo materialmente, lo que es de su incumbencia como gestor del bien común (ver apartado VII.g). Estimamos que, como medida previa y a los fines de repetir lo abonado por las inversiones y trabajos, deberá intimar al cedente, bajo apercibimiento, por tratarse de una obligación, y ante el silencio o incumplimiento quedará habilitada la vía de la realización y posterior repetición de lo invertido. En virtud de sus facultades el Municipio de Chascomús (Pcia. de Bs. As.) dictó la ordenanza general n° 452/1954 la que por su art. 4° inc. g), ante solicitud de aperturas de caminos y en virtud de lo normado por las leyes 9533 y 8.912 obliga al cedente a: "hacer entrega de las mismas en perfectas condiciones para el tránsito y efectuarse el alcantarillado respectivo. No sólo el propietario cedente de las calles respectivas se encuentra obligado a la entrega (apertura) de la calle a la Municipalidad sino que también deberá acondicionar a los efectos de que la misma sea transitable"⁴⁷.

2) Otro supuesto sería el del tercero necesitado del camino que toma a su cargo la realización de las obras de arte y civiles para la apertura material del mismo, al que

⁴⁶ El Estado en función de su política agraria puede tomar estas determinaciones, como lo ha hecho con las resoluciones complementarias de la famosa 125 destinando parte de las retenciones a obras para los caminos rurales.

⁴⁷ 44. Pueden consultarse los expedientes: 4030-055163/A de 2003 y 4030-069511/G de 2005 y Ordenanzas 452/1954 y 1.224/1980. La 1.224/80 dice que "atento el art. 1°, inc. 1° del dec-4006/57 que obliga a la Municipalidad a intervenir en todos los tramites de subdivisiones parcelarias el Intendente sanciona: art. 19: Declárase obligatorio en toda subdivisión parcelaria fuera de las zonas urbanizadas sujetas a la aprobación municipal, la cesión gratuita al Estado, por parte de los propietarios, de una fracción destinada a camino de 30 mts. de ancho por la longitud que resultare de acuerdo al fraccionamiento..." y el art. 4° inc. g de la ordenanza 452/54 dice "Las calles que se originen en los fraccionamientos de propiedades rurales, no deberán ubicarse en terrenos anegadizos, o bien, y siempre que la Oficina Técnica Municipal lo estime factible, el propietario procederá a efectuar las obras básicas y alcantarillado necesario, a cuyo efecto la Municipalidad deberá aprobar dichas obras antes de realizarse la venta". El art. 2° de la ordenanza 1224 dice "La Municipalidad tendrá el derecho a exigir que la fracción a ceder se encuentre ubicada en forma tal que preste la mejor utilidad al objeto que se destinará". Se observa en la norma que prioriza el uso propio del camino a las exigencias, comodidades y funcionalidad de la explotación por donde pasa.

sólo el Estado podrá oponerse, por cuanto ese territorio le pertenece como dominio privado. En estas dos alternativas se nos presentan algunas cuestiones tanto de tipo fáctico como jurídico. 1ª) Que quién necesita el paso tenga la posibilidad de hacerlo por camino privado que atraviesa territorio del mismo cedente, en tal caso la cuestión se resuelve por "constitución de servidumbre de tránsito"⁴⁸. En ambos casos consideramos que es facultad del cedente optar entre constituir la servidumbre o construir el camino (cuestión 2ª), sea por vía de acción o de excepción si es que el Estado o un tercero se lo han exigido. 2ª) No siendo viable la solución anterior resta la opción, ante la negativa del cedente de hacerse cargo de los gastos de construcción del camino, de ser asumidos por el Estado o un tercero con la finalidad de habilitar al uso y goce público algo que, por su naturaleza y destino, ha sido afectado para tal fin, el de camino. Entendemos que tanto el Estado como el tercero tienen legitimación - siempre que el segundo obtenga la conformidad del Estado en tanto éste es propietario privado de lo cedido- para hacer la inversión y repetirla (esta es la solución que sugiere, analógicamente, lo dispuesto por los art. 34, 35 del código rural y también del art. 17). Como acto previo, tanto el Estado como el tercero, deberán constituir en mora al cedente obligado. Si bien es cierto que estamos ante la presencia de la apertura al uso público de un camino, no lo es menos que nos encontramos ante una cesión de terreno voluntaria, que como requisito legal se impone para que uno o más terceros no queden incomunicados con la red vial pública. Recordemos que el Estado sólo intervendrá en esta acción, si con la habilitación del camino resuelve un problema de interés o utilidad general⁴⁹ en la zona, no así si es para satisfacer el solo interés de algún colindante. Además nadie obliga al cedente a efectuar una subdivisión y si lo hace es porque responde a sus conveniencias o intereses económicos o funcionales, debiendo asumir las obligaciones pertinentes las que se presume conoce, es decir, existe una aceptación tácita a soportar todos los requerimientos de la norma. Para el caso que tanto el Estado (lo cedido ingresa a su dominio privado) como

⁴⁸ Conforme lo contempla el art. 31 del cód. rural, in fine, que dice: "Cuando para poder acceder a un camino público sea imprescindible utilizar un camino privado, los propietarios de los fundos respectivos están obligados a permitir el paso", lo que en concordancia con lo normado por los arts. 3068, 3069, 3071, 3073 y cons, del código civil, "converge" en la constitución de una "servidumbre de tránsito".

⁴⁹ Se ha planteado la cuestión en cuanto la atribución municipal de disponer la apertura de un camino cuando ello no resultaría prioritario para el Municipio, sino sólo respecto del vecino solicitante y la Asesoría Gral. de Gobierno Bs. As. dictaminó en expte. 4058-69/04 y 4101-68/03 dijo: "retomando el interrogatorio inicial relativo a determinar el carácter de la atribución municipal en el caso, esto es, si la misma es obligatoria o facultativa, es dable señalar que ello resultará de las circunstancias de hecho y derecho que revista cada caso en particular. Ponderándose que el libramiento al uso público no se encuentra sujeto a la voluntad de los particulares, ni al tiempo que transcurrió desde que se originó, sino del Municipio quien en ejercicio del poder precedentemente aludido evaluará y merituará las circunstancias que así lo determinen. La facultad podrá ser ejercida en la medida del interés público comprometido".

el tercero, hayan realizado las obras no encontramos reparos para que las obligaciones derivadas de estos actos se regulen por el Código Civil. En tal caso serán de aplicación el art. 725 (el tercero asume una obligación de hacer), el 727 y 728 (en tanto la obligación se puede asumir con o sin o contra la voluntad del obligado) y conchs. del Código Civil. En ambas alternativas, quien efectuó la inversión, tiene el derecho de repetición de lo pagado por parte del cedente obligado (arts. 505 inc. 2º, 630, 727, 728 y conchs. del Código Civil). En cuanto a la específica construcción del alambrado divisorio, entre la vía pública y el establecimiento, el código rural impone la obligación del cercado cuando la inversión que debe hacerse no sea superior al 10% de la valuación fiscal del inmueble. Caso contrario el camino quedará sin cerramiento o sin cercos⁵⁰. Si el valor no supera ese 10% la inversión hecha por el Estado o el tercero se deberá devolver adunándose a este criterio el art. 17 C.R.

Finalmente señalamos que el "derrotero" para la aprobación de una subdivisión o unificación con cesión de caminos rurales en Pcia. de Bs. As. es: Dirección de Geodesia, Dirección de Vialidad y Autoridad del Agua dentro del Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Catastro y Registro de la Propiedad dentro del Ministerio de Economía y los Municipios quienes en definitiva otorgan el "visado" definitivo de los proyectos.⁵¹

9. OBLIGACIONES, PROHIBICIONES Y DERECHOS DE PROPIETARIOS AFECTADOS POR CAMINOS PÚBLICOS

En la normativa encontramos algunas obligaciones y consecuentes derechos de los propietarios de inmueble lindantes a caminos y a los usuarios de los mismos.

a) *Obligaciones*: 1º. Permitir que se depositen transitoriamente tierras u otros materiales para la construcción, reparación o limpieza de los caminos; el acarreo de los materiales; ocupación temporaria para depósito de materiales, herramientas, maquinarias, etc. e instalar carpas o viviendas, es decir lo que usualmente conocemos como el obrador. Conceder pastoreo a los animales utilizados y autorizar la extracción de materiales (esencialmente tierra y si se trata de una cantera, sus materiales) que hayan sido expropiados al efecto⁵² 2º. Mantener en buen estado de conservación los accesos de

⁵⁰ Código Rural Bs. As., art. 15.

⁵¹ Antes de la sanción del Código de Aguas, estaba la Dirección de Hidráulica. Su intervención es necesaria cuando existen espejos o cursos de aguas que sortear por el camino o bien fijar y demarcar la línea de ribera, entre otras cuestiones.

⁵² Estas obligaciones son meras restricciones (MARIENHOFF, ob. cit., tomo IV, p. 71 y ss.; CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*. Tomo II, p. 332/333. 7ª edición. Lexis Nexos - 2002; y no servidumbres. SAAVEDRA METHOL, Juan Pablo, *Curso de Derecho Agrario*, tomo II, p. 247 y ss. Edit. Fund, cultura universitaria. Montevideo. 2005)

sus fundos a los caminos públicos (art. 32); 3º, Tener alambrados que impidan el ingreso de animales a la zona del camino.⁵³

b) *Prohibiciones*: 1º. Realizar cualquier tipo de obra, construcción o instalación que de algún modo dañe, cierre, obstruya o desvíe en forma directa o indirecta un camino público o el tránsito público (art. 33, 34). Quien viola la misma cargará con la obligación de destruir la obra (art. 35), volver la cosa al estado anterior en 30 días, con más la pena de multa conforme art. 6º decreto reglamentario de la ley de faltas agrarias; 2º. Realizar trabajos u obras que tenga por resultado desviar artificialmente hacia el camino las aguas pluviales o las de acequias y canales e impedir la recepción de aguas que provengan del camino (art. 39) y quién lo haga será sancionado conforme art. 7º decreto reglamentario de la ley de faltas agrarias⁵⁴; 3º. Edificar sobre los caminos a menos de la distancia fijada por la autoridad (art. 38); 4º. El tránsito de animales en los caminos abovedados de tierra, en caso de lluvia y hasta 3 días después de haber cesado la misma, como asimismo y por igual tiempo el tránsito de vehículos pesados (camiones, tractores, carros, etc., en esta última extensión quedan comprendidos los vehículos 4 x 4)⁵⁵ con sanciones impuestas por las normas contravencionales.

c) *Derechos*: 1º. En caso de tener que soportar las obligaciones establecidas por el art. 26 tiene derecho a exigir de la provincia la restitución del terreno y las cosas al estado que se encontraban con anterioridad (art. 28) y si así no lo hiciere podrá reclamar indemnización por los perjuicios (art. 29); 2º. Los propietarios que donen tierras para caminos quedarán exentos del pago de la contribución de mejoras hasta la concurrencia del valor de lo donado y además tendrán la automática reducción del impuesto inmobiliario en forma proporcional a la superficie afectada (art. 40); 3º. Los propietarios que planten árboles de sombra en los costados del camino tendrán derecho a compensar las contribuciones de mejoras hasta el doble del costo de las plantaciones y a partir del segundo año (art. 40).

10. UTILIZACIÓN DE FRANJAS ADYACENTES A LAS RUTAS Y/O CAMINOS

La ley 10.342, complementada por el decreto 5890/1986 y reglamentada por decreto 217/1982, su art. 1º dispone: "Autorízase a los Municipios de la Pcia. de Bs. As. a otorgar permisos de uso, a favor de terceros, de las franjas adyacentes a las rutas y/o

⁵³ Art. 39 del Código de Tránsito provincial (Decreto 40/2007), concordante con el art. 25 inc. g) de la ley nacional de tránsito 24.449.

⁵⁴ Esta prohibición es concordante con lo establecido en los arts. 2633, 2634, 2635, 2636, 2647 del cód. civil y arts. 28 y concs. Código de Aguas de Bs. As. ley 12.257.

⁵⁵ Arts. 78 y 79 dec. 40/2007.

caminos integrantes de la red vial provincial (incluidos caminos de tierra), excluyendo la superficie reservada por las normas vigentes para las banquinas⁵⁶, que a tal efecto autorice la Dir. de Vialidad y de los inmuebles fiscales que autorice la provincia". La ley 13.729 modifica el art. 2° y establece: "Los permisos de uso serán de carácter precario y a título oneroso, por un término máximo de un año, renovables, y el destino de los mismos será la siembra de cereales, oleaginosas y similares, forrajes, granos varios, pasturas y toda otra explotación agraria que así lo aconseje la ubicación y características del lugar. En el citado permiso deberá constar la obligatoriedad del control de plagas y malezas como así también que las labores culturales deberán tener un criterio conservacionista que evite la erosión del suelo". En otros artículos establece un orden de prioridad para el otorgamiento de los permisos colocando en primer término a los propietarios y arrendatarios frentistas y entidades de bien público. El art. 5° dispone: "Prohíbese la utilización de los predios arrendados para pastoreo de todo tipo de hacienda, como así también alambrar los mismos".

Debemos tener presente que lo que se celebra es un contrato administrativo precario de préstamo de uso⁵⁷ siendo inaplicable la legislación de contratos agrarios; por otra parte resulta extraña la exigencia de labranza conservacionista cuando se trata de suelos prácticamente decapitados por la extracción, toda vez que son prés cunetas de los caminos. Es atendible el control de plagas y malezas por su traslado a los predios colindantes.

Hay potencial conflicto cuando cedida en préstamo la franja adyacente, desde banquina al alambrado simultáneamente, por el código de tránsito (dec-40/2007 art. 78), se admite el tránsito de tropillas o arreos de haciendas por el mismo lugar. Es razonable la prohibición de utilizar el espacio con semovientes, como lo impone la ley, para todos los caminos integrantes de la red vial provincial (comprendiendo los municipales y nacionales) en virtud que la ley lo hace en atención a lo normado por el código de tránsito arts. 1° y 2° en cuanto a la jurisdicción que ejerce sobre el uso de la vía y del tránsito, destacando que los municipios tienen competencia para dictar disposiciones complementarias en interés del orden público, seguridad, ordenamiento del tránsito. Sin perjuicio de ello encontramos dictámenes en Municipios donde se ha autorizado, aún más allá de las situaciones de emergencias (v.g. inundaciones, incendios, etc.) y con resguardo de alambre eléctrico y custodia, el pastoreo de haciendas en las banquinas.⁵⁸

⁵⁶ Recordemos que el art. 9° código tránsito Bs. As. y concs. art. 5° ley nacional 24.449 establece para las banquinas un ancho no menor de 3 metros.

⁵⁷ MARIENHOFF, ob. cit., p. 319 y ss. dice: "Conferir el uso de los bienes públicos como locación o arrendamiento sólo tienen el nombre. Se tratan de verdaderos permisos o concesiones de uso, según los casos, que son las formas propias de conferir el uso de esos bienes"; BIELSA, ob. cit. t III p. 426.

⁵⁸ Fundado analógicamente e interpretando con excesiva amplitud la expresión "atar" como sinónimo de acordonar, cercar,... en los arts. 85 inc. 12 y 86 ley tránsito 11.430, hoy art. 84

Estas excepciones y la no aplicación de los arts. 166 y concs. del cód. rural conducen al planteo de cuestiones derivadas de responsabilidad civil, accidentes, sanidad, daños, etc. con presumible solidaridad del Estado.

11. CAMINOS RURALES: CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO

El tema no ha sido aceptado pacíficamente por la doctrina dentro del contenido del derecho agrario. Brebbia⁵⁹ ha dicho que es ajeno al derecho agrario y pertenece al derecho administrativo. Sin embargo, considera que el tema de la vialidad puede justificarse relativamente dentro del ámbito rural por su vinculación con la propiedad rural y de los códigos rurales los que reglan el trazado del camino y su afectación al uso público y todo lo relativo al uso de la vía pública por los usuarios. En posición coincidente tenemos a Saavedra Methol⁶⁰ quien nos dice que el análisis del tema corresponde de principio al derecho administrativo y solamente de forma tangencial al derecho agrario ciñéndose en su tratamiento al comentario del código rural.

Si bien es cierto que lo relativo al dominio público, afectación, uso, etc. es materia del derecho administrativo, no lo es menos que su consideración no le corresponda en exclusividad. El derecho agrario no sólo converge con el derecho administrativo en el tema de caminos sino que lo encontramos en materia de colonización, reforma agraria, aguas, fauna silvestre, suelos, atmósfera, flora, sanidad, parques monumentos y reservas naturales, como asimismo en cuanto al estudio de los procedimientos y jurisdicción administrativa y muchos otros temas que son contenidos del derecho agrario, lo que propio de la transversalidad en el derecho.

El detalle de los temas tratados demuestra la gran importancia práctica de estudiar desde lo agrario las cuestiones derivadas del dominio público y su afectación en cuanto al cumplimiento de los requisitos pertinentes para la apertura, modificación, ampliación, cierre, afectación, mantenimiento, etc. de los caminos: el derecho de los encerrados y la defensa de los invadidos. Más cuando hoy, sobre todo por exigencias del desarrollo de la agricultura, expandida por todo el territorio, la existencia y utilización de los caminos son herramientas fundamentales. Hemos visto en el ámbito rural, por la carencia de infraestructura vial, por falta de apertura y afectación de caminos, el uso de huellas impropias para el tránsito de los actuales vehículos de gran porte. Silos y tolvas empantanados debiendo descargar el grano en el pantano, el agua y el barro, con tremenda pérdida para el productor. En otro orden los establecimientos con pasos, servidumbres o caminos irregularmente trazados que alteran la funcionalidad de las

decreto 40/2007, que norma: "En las zonas rurales podrán "atarse" de forma tal que no invadan las calzadas ni las banquetas".

⁵⁹ BREBBIA, Fernando P., *Temas de Derecho Agrario*, p. 58. Edit. Zeus. Rosario 1974.

⁶⁰ SAAVEDRA METHOL, ob. cit. tomo II, p. 246.

explotaciones, menoscaban la actividad y organización en establecimientos colindantes y perjudican el valor venal de la propiedad.

Esto es contenido de Derecho Agrario y así lo entendían los viejos programas de estudio de la materia, donde no faltaba el estudio sobre vialidad rural y creemos que el tema no solo se vincula con la propiedad agraria sino, fundamentalmente, con la producción y el desarrollo de la empresa. Además, la política vial es parte importante de la política agraria.

UNIDAD ECONÓMICA AGRARIA

(El debate continúa)

GABRIELA ALANDA¹

1. INTRODUCCIÓN

Fue hace dos años que en este mismo ámbito varios colegas desarrollaron esta temática en el espacio que generosamente ofrece el Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario².

El cuestionamiento respecto a la regulación o no de la unidad económica agraria tiene frondosos antecedentes y se desarrolló por un largo período en nuestra provincia. A modo de apretada síntesis:

¹ JTP de la asignatura Derecho Agrario, Cátedra A1, de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral, Profesora invitada en la asignatura Política y Legislación Agraria en la carrera de Ingeniería Agronómica de la Facultad de Ciencias Agrarias de Esperanza de la UNL.

² Nos referimos a los trabajos expuestos por Ester Destéfani de Picco, Lilian del Rosario Landa y Mónica Liliana Navarro "Modificación de la unidad económica en la provincia de Santa Fe. Proyecto de ley", Mauricio Sánchez "Comentarios sobre el proyecto de ley de unidad económica Agraria en la Provincia de Santa Fe" y Ana Clara Moresco "La unidad económica agraria. Su regulación en Santa Fe" publicados en Memoria del VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, impreso en Talleres Gráficos Leograf, Buenos Aires, 2006, p. 359 a 383.

El 20/11/2003 la Cámara de Senadores, por unanimidad, le dio media sanción a un proyecto de ley que actualiza la regulación en materia de unidades económicas. En él se establecía la anexión a distancia, la intervención a municipios y comunas en todos los trámites en que estén involucrados inmuebles rurales ubicados en su jurisdicción, la vía recursiva y normas relativas a la eliminación del parvifundio y minifundio contemplando medidas estatales tendientes a la regularización de las situaciones de tenencia ilegal en nuestra provincia.

El 06/10/2004, exactamente un año después, y sin presentarse estudios de factibilidad agroeconómicas de la eliminación o regulación municipal de la unidad económica agraria, uno de los senadores que integrara la Cámara que le diera media sanción al precitado proyecto de ley, introduce un nuevo proyecto que transforma drásticamente la media sanción del año 2003, propiciando una nueva regulación o desregulación de la unidad económica. Este proyecto que recibiera la crítica tanto de dos Institutos de Derecho Agrario de nuestra provincia y de la Dirección de suelos del Ministerio de la Producción, ha llegado a modificarse substancialmente, tanto que presenta características idénticas al del Diputado Peirone al cual se le agregan los cuestionamientos que realizaran en esa Cámara tanto sectores representativos del agro como Federación Agraria y el Colegio de Ingenieros Agrónomos de nuestra Provincia.

Es decir, de los expedientes que tratan la eliminación o desregulación de la Unidad Económica Agraria en nuestra provincia, no encontramos un solo organismo técnico que avale tal posición³.

Numerosos proyectos debatían modificaciones de la más diversa índole a la ley vigente N° 9319.

Un sector entendía que con el advenimiento de las nuevas formas de producir la determinación de la unidad económica agraria ya no era útil, pues eran otros los actores agropecuarios y las formas de producir.

Otro sector advertía que aun con las transformaciones tecnológicas y la presencia de nuevos protagonistas en el sector, la unidad económica agraria continuaba manteniendo vigencia, debiendo *aggiornarse* a los nuevos tiempos y por ello la modificación era tan imperiosa como necesaria.

³ Extraído de "Fundamentación voto negativo del Bloque socialista en relación al proyecto que prevé la eliminación de la unidad económica agraria en la Provincia de Santa Fe", elaborado por Senadoras Patricia Sandoz y Marta Nardoni.

2. LEGISLACIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Qué es la unidad económica agraria⁴, qué elementos la caracterizan⁵, así como la

⁴ La noción de unidad económica aparece en la ley 12.636 de colonización en el año 1940, en el decreto reglamentario de la ley 13.246, de arrendamientos y aparcerías rurales, y en el art. 21 de la ley 14392, también de colonización, y la definen expresando: "Se entenderá por tal, el predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permite subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa". BREBBIA, Fernando, *Manual de Derecho Agrario*, ed. Astrea, 1992, ps. 149 a 210.

En coincidencia: "Otra forma de preservar las condiciones adecuadas del suelo agrícola son las instituciones jurídicas que se preocupan por normatizar un tipo de unidad económica de producción, que garantice al empresario agrario, por modesto que sea, una dimensión de su propiedad predial que le permita un trabajo intensivo sin perjuicio para las condiciones de explotación del área... en el caso de la unidad económica de producción, se trata de no pulverizar las propiedades rurales hasta un límite tal que, forzosamente, el productor no pueda menos que destruir la tierra, por razón del trabajo que debe brindarle a ella y en consecuente resultado y lucro que de ella espera". PIGRETTI, Eduardo, en "VI Congreso Internacional, Derecho Agrario, de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente Rural" - Secretaría de Posgrado y Servicios a Terceros - FCJyS.- UNL - 1995- ps. 25 a 35

En contra: "El proyecto modifica la definición de la unidad económica agraria, considerándola como toda parcela rural que "independientemente de su superficie" permite al titular o los titulares del dominio "ayudar a sus necesidades y colaborar en el desarrollo favorable de la explotación rural familiar". Título de nota: "En pedacitos, la tierra también vale", publicada en La Capital de Rosario, julio 2006.

⁵ En coincidencia: "La unidad económica está integrada por distintos factores: factor técnico: explotación racional; factor agro ecológico: condiciones de la tierra, calidad, superficie; Factor económico: es la relación entre producción y consumo, lo que produce una familia trabajando la tierra y lo que consume y necesita la misma para subsistir y progresar; factor sociológico: pues toma como unidad de trabajo a la familia tipo; factor jurídico: en cuanto representa la concreción justa del derecho de propiedad. Todos los elementos de la naturaleza, y los humanos actúan directa e indirectamente en su formación y gradúan su magnitud, la que no resulta rígida ni invariable, ya que depende no sólo de los factores naturales, sino también económicos y sociales". PÉREZ LLANA, Eduardo, citado por Fernando Brebbia en *Escritos de Derecho Agrario*, Secretaría de Posgrado y Servicios a Terceros - FCJyS - UNL 1993. En coincidencia: "La estimación a nuestro entender debe efectuarse tomando como base la explotación más óptima, pero también la más generalizada en la zona y no explotaciones que aunque las condiciones ecológicas las señalen como recomendables no se encuentren debidamente difundidas en el lugar. En primer lugar priva la tierra y el clima, es decir los factores ecológicos a los cuales inevitablemente se subordina toda la tarea rural. Luego interviene el factor técnico a través del tipo de explotación adoptado, sistemas de cultivos, y cosechas escogidos. Paralelamente, gravita el factor económico, los elementos de trabajo de que se dispone, valor atribuido a la tierra, costo de la mano de obra, gravámenes, distancias, transporte, formas

necesidad de mantener la figura⁶ son temas que han sido considerados por los legisladores.

Finalmente, y de resultas de la puja, en octubre del año 2007 se sanciona, el 20 de septiembre, la Ley N° 12.749 conocida como ley de división de condominios⁷. Esta ley establece:

Exceptúase de la prohibición establecida en la ley N° 9.319, pudiendo disponerse o dividir inmuebles rurales en fracciones inferiores a la unidad económica cuando a la fecha de promulgación de la presente los inmuebles rurales estén inscriptos en condominio o se encontrare iniciado un proceso sucesorio del que derive la adjudicación en condominio conforme los términos de la ley N° 9.319. La excepción establecida en el párrafo precedente será por dos (2) años a contar desde la promulgación de esta ley.

En mayo del presente año el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 1346/08 reglamentario de la ley citada⁸. El mismo dispone qué instrumentos deben aportar los copropietarios para acceder a la división de condominio, ellas son:

de comercialización, etc." VÁZQUEZ, Víctor, *En torno al concepto de Unidad Económica*, en Revista JA, 1962-VI-92.

En contra: "Ese concepto de unidad mínima, más allá de sus intenciones, quedó en desuso ya que el salto tecnológico del sector agropecuario y la capacitación del empresario agropecuario obligan a hablar de unidades tecnológicas de producción y no de superficie, amén de que es restrictivo y ridículo que el Estado imponga al hombre de campo una racionalidad que supuestamente no tendría". Op. cit. *En pedacitos, la tierra también vale*, publicada en La Capital de Rosario, julio 2006

⁶ La inconstitucionalidad derivada de los proyectos queregonaban la desregulación o una regulación tal que en los hechos significa el aniquilamiento de la institución fue planteada por los institutos de derecho agrario de los colegios de abogados de la provincia, acompañó el reclamo la Federación Agraria Argentina y el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia.

En coincidencia: "El primero de los cuestionamientos, destacado esencialmente por los Institutos de Derecho Agrario de nuestra provincia, es el relativo a la constitucionalidad este tipo de proyectos. Entendemos que conforme lo establece el Código Civil la división de las cosas no puede ser tal que convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Por consiguiente, si no es la provincia a través de organismos técnicos especializados en modelización agraria quien establezca coherentemente un mínimo que permita la rentabilidad y sustentabilidad de la explotación para una empresa agraria familiar, serán los tribunales quienes juzguen la división que no convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Produciéndose de esta forma una dispersión y ausencia de homogeneización en materia de política agropecuaria. Y por otro lado el vacío que genera repercute en un amplio espectro de institutos jurídicos (bien de familia, sistema de colonización, etc) que se verían afectados siendo perjudicial para quienes encuentran en éstos un sistema protectorio". Op. cit. de Fundamentación voto negativo del Bloque socialista.

⁷ La ley N° 12.749 fue promulgada el 17 de octubre de 2007.

⁸ El decreto N° 1346 se dictó el 26 de mayo de 2008

1) Certificado de estado de dominio y fotocopias certificadas de las inscripciones dominiales del inmueble expedido por el Registro General;

2) En su caso, constancia de iniciación del Juicio Sucesorio expedido por el Registro de Procesos Universales;

3) La situación de condominio debe ser anterior al 17 de octubre de 2007 fecha de promulgación de la ley;

4) La iniciación de la gestión comienza con una solicitud de excepción a la Ley N° 9319 deberá presentarse ante la Dirección General de Suelos y Aguas del Ministerio de la Producción con la firma de la totalidad de los propietarios condóminos manifestando su consentimiento en dividir el/los inmueble/s rurales cuyo dominio esté inscripto a su nombre, y además asienten que la división se llevará a cabo en la forma que han determinado en el plano adjunto

5) Las firmas deberán certificarse ante escribano público o autoridad judicial competente.

6) Incorporar dos (2) planos de mensura en los cuales se plasma la división del condominio

7) Para evaluar la procedencia temporal de la presentación se tomará la fecha de iniciación del trámite de excepción la que deberá efectuarse dentro de los dos (2) años que ordena la ley, independientemente de la conclusión del mismo, aprobando o denegando la petición.

8) La aprobación o denegación de la división del condominio será resuelta mediante el dictado de la pertinente Resolución Ministerial.

9) El artículo 6° del decreto dispone que el Poder Ejecutivo autoriza al Ministro de la Producción a constituir una Comisión Veedora ad hoc a propuesta de las entidades de la sociedad civil que juzgue relevantes y apropiadas en función de su carácter representativo y de los fines de la Ley N° 12749, la que tendrá como función vigilar su efectivo cumplimiento y el de sus reglamentaciones, quien actuará con carácter previo y consultivo al Ministro.

10) Todas las actuaciones seguirán el trámite administrativo previsto en el Decreto-Acuerdo N 10204/58.⁹

⁹ Del Decreto Acuerdo N° 10.204/58: Art. 1) La iniciación de gestiones o actuaciones ante la Administración Provincial podrá ser promovida únicamente por quienes tuvieran interés legítimo en misma, debiendo realizarse la presentación por escrito, ante la Mesa de Entradas y Salidas de la repartición que corresponda. En la presentación se llenarán los siguientes requisitos esenciales: a) Expresar nombre completo de la persona o institución, con especificación de su domicilio real, pudiendo también constituirse domicilio legal. b) Manifestar si se comparece por derecho propio o en representación de terceros. c) Exponer los hechos explicados claramente. d) Manifestar si se acompañan documentos u otras pruebas como complemento de la presentación. e) Formular la presentación en términos claros y concretos. Art. 3: En el caso de acompañarse documentos u otras pruebas como complemento de la presentación, cuyo extravío pueda causar

Cabe aclarar que la nueva ley de división de condominios no derogó la ley de unidad económica agraria 9319 y por ello ésta es aplicable a todos los demás casos de pretensión de división de inmuebles rurales que no estén en situación de condominio o aún bajo tal circunstancia cuando los condóminos deciden no hacer uso de la excepcionalidad que habilita la ley 12.749.

Los mentores de la nueva ley sostienen que la misma actúa como alivio a múltiples problemas de condominios surgidos por la regulación de la unidad económica en la provincia.

Sin embargo, advertimos que ningún parámetro productivista ha quedado plasmado en ella, razón por la cual lo que ha primado y lisa y llanamente, en esta nueva ley, es la protección a ultranza del derecho de propiedad en su raigambre más individualista tal como lo plasmaba el Código Civil antes de la reforma al 2326 y 3475 bis por la ley 17.711, lo que significa francamente un retroceso.

Las consultas más comunes son acerca de: ¿dónde físicamente está mi porción o porcentaje en el campo?; ¿tiene la porción que me asignan en el plano las mismas características topográficas e isoaptitud que la mi condómino?; ¿dividimos por el valor de la tierra? ¿qué tratamiento otorgamos a las mejoras? Cómo incorporamos compensaciones anteriores? En fin, en esta tarea se encuentran hoy día abogados, escribanos, ingenieros agrónomos y agrimensores.

Si bien podría decirse ha sido una solución intermedia entre la eliminación de la figura y la regulación de la misma, la introducción de la excepción resulta riesgosa a todas luces tomando en cuenta la experiencia en la vecina provincia de Entre Ríos que en la misma regulación de la unidad económica agraria llevó el germen de la excepción transformándose luego ésta en la regla¹⁰.

perjuicios al interesado o a terceros, se podrá solicitar que el original se reserve en la Mesa de Entradas y Salidas y se agregue copia al expediente o, si se tratare de otras pruebas, se reserven en igual forma para ser exhibidas oportunamente ante quien corresponda y se deje constancia de su recepción en las actuaciones. Art. 10: Cuando se actúe ante la Administración en representación de terceros, deberá justificarse la personería: a) Mediante poder otorgado ante Escribano Público o Actuarios de Juzgados de Primera Instancia, cuando el asunto que se gestione exceda el valor de seis mil pesos moneda nacional. b) Mediante carta poder otorgada ante los Actuarios de Juzgados de Paz Letrados, Departamentales o Legos del domicilio del autorizante o ante el señor Jefe de Mesa de Entradas y Salidas de la repartición, cuando el valor del asunto que se gestione sea hasta seis mil pesos moneda nacional. c) Mediante la presentación del respectivo documento habilitante, por parte de los Directores, Gerentes o Apoderados, cuando se represente a Sociedades o instituciones. d) Cuando por la característica del asunto tratado no pueda determinarse el monto pecuniario, se actuará con carta poder otorgada con los requisitos del inciso b).

¹⁰ Ley N° 8773 de Subdivisión de Tierras, nos referimos expresamente a lo previsto en el inciso f) del art. 4.

3. HACIA UNA NUEVA LEGISLACIÓN

Creemos que debe darse curso a propuestas superadoras que regulen la subdivisión de inmuebles rurales respetando lo dispuesto por la legislación de fondo¹¹.

Asimismo pensamos que toda herramienta legal, para ser útil, es necesario se fundamente en necesidades reales, constatables en los hechos. El fundamento de la figura radica en garantizar la condición que naturalmente tienen los suelos y la capacidad de uso que los mismos admiten.

Como todos sabemos, existen distintas calidades de uso de suelo que resultan determinantes de las actividades agropecuarias a desarrollarse en ellas: son las denominadas zonas agroeconómicas.

Si avanzamos sobre ellas, o a pesar de las mismas, corremos el riesgo de incidir notoria y negativamente sobre la conformación que la zona tiene naturalmente (por ejemplo, genéricamente hablando, los suelos del sur de la Provincia son más aptos para agricultura que los del norte, siendo éstos más adecuados para ganadería) Otro tema aparte, pero vinculado a lo expresado, es que una actividad agropecuaria sea más rentable que otra, problemática que debe ser comprendida y solucionada en el marco de una política agraria integral brindando a los productores avales económicos suficientes para que den al suelo el uso más apto de acuerdo a las condiciones edafológicas e hidrológicas.

Entendemos que una nueva ley de unidad económica debería contemplar los siguientes aspectos:

- 1) contemplar la unidad económica agraria en base a actividades corrientes y no corrientes;
- 2) posibilitar la división articulando con el concepto de "mejora integral de la situación preexistente";
- 3) prever la anexión a lindero y a distancia;

¹¹ En coincidencia: "En nuestro sistema constitucional, toda legislación de fondo —entre ella la del Derecho Privado sustantivo y más específicamente la regulación del Derecho de Propiedad y las restricciones del mismo— son facultades delegadas por las provincias al Congreso de la Nación, en virtud del principio de unidad de legislación contenido en el art. 75 inc. 11 (ex inc. 67 inc. 11) de la Constitución Nacional", subraya. "En virtud de esa potestad, la ley N° 17.711 agregó al art. 2326 del Código Civil, un segundo párrafo que prohíbe la subdivisión de las cosas cuando la misma torne en antieconómico su uso y aprovechamiento". Asimismo, otro párrafo autoriza a las autoridades locales a reglamentar en materia de inmuebles la superficie mínima de la unidad económica". Por lo tanto —sigue el Colegio— la eliminación o suspensión de la Unidad Económica de modo alguno es facultad de las provincias, las que sólo tienen la de reglamentar su superficie, siendo la ley sancionada el 20 de setiembre claramente inconstitucional". La figura mencionada "constituyó en su momento un gran avance doctrinario plasmado en el texto legal, de acuerdo con las conclusiones del Primer Congreso Argentino de Derecho Agrario, realizado en San Nicolás". Nota del Colegio de Abogados de Rosario publicada por el Diario El Litoral en Setiembre de 2007.

4) diseñar la concentración parcelaria destinada a propietarios para que alcancen a obtener una superficie lo más próxima posible a una unidad económica agraria de acuerdo a la zona agroeconómica donde se encuentre,

5) propender a la solución para aquellos fundos caracterizados como minifundios irreversibles (*ab initio*) a efectos de que puedan dividirse para anexarse a otros linderos,

6) instrumentar créditos blandos y exenciones impositivas, para que los condóminos puedan acceder a la compra del resto de las porciones indivisas (únicamente pensada para productores que llevan a cabo una explotación directa y personal, al estilo del denominado "ejecutor directo y personal de las tareas" como existe en la legislación brasilera)

7) revisar, y adaptar de ser necesario, el mapa de regiones de la provincia de Santa Fe, del cual surgen las superficies mínimas referenciales por debajo de las cuales será necesario realizar un estudio agroeconómico para determinar la existencia de la unidad económica agraria en cada inmueble en particular.

8) Dar intervención a los Municipios y las Comunas donde están ubicados los inmuebles a subdividir.

Finalmente, cabe destacar la vigencia de este instituto, pese a que muchos lo califican de "demodé", encontrándolo plasmado en el proyecto de ley de contratos agrarios de autoría de la Federación Agraria Argentina, alcanzando ribetes más que interesantes, además de su proyección y alcance en el denominado proyecto de ley contra la extranjerización de tierras de idéntica autoría.

UN NUEVO SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE GANADO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EL DOCUMENTO ÚNICO EQUINO (DUE)

ALFREDO GUSTAVO DILORETO¹

Con la sanción de la Ley 13.627 (B.O. 25/01/07) se implementa con carácter obligatorio el Documento Único Equino (DUE) para la identificación individual y tránsito de los animales de la especie equina (art. 1º) el que constituye un sistema de identificación, de control sanitario y de contralor para el traslado, en reemplazo del sistema de marcas y señales regulado en el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10.081 y modif.) y por la Ley de Guía Única (10.891) creando para ello el Registro de Identificación Equino (art. 2º).

Esta Ley ha sido fundamentada en la imposibilidad de muchos propietarios de caballos que los poseen como un elemento recreativo (deporte, paseo, desfiles, etc.) que no reúnen los requisitos para obtener un boleto de marca exigido por el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (ser propietario u ocupante legal de un inmueble rural en la provincia, art. 122), lo que provoca también dificultades para su traslado lícito y para

¹ Profesor adjunto ordinario de Derecho Agrario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor adjunto de Derecho de los Recursos Naturales y del Ambiente en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de La Plata.

documentar las operaciones que puedan realizarse sobre los mismos, como asimismo sobre la imposibilidad de efectuar un eficiente contralor sanitario. Por otra parte también se halla contemplada la situación de aquellos que cumplen con la obligación de marcar y de los propietarios de animales de pura sangre, los que para desplazarse para la participación en eventos de distinta naturaleza actualmente deben cumplir con un trámite sumamente burocrático para la obtención de la guía correspondiente, proponiéndose con la aplicación de la presente la agilización en los traslados del ganado equino.

Por último, a través del sistema creado se brindará una herramienta de gran utilidad en la lucha contra el abigeato y en la determinación de la responsabilidad civil en caso de accidentes provocados por equinos.

Finalmente con relación al dominio, en los fundamentos se expresa que "el equino pasará a ser considerado con este sistema un bien semoviente registrable y cada uno tendrá su documento único".

De esta manera se excluye del régimen general que establece el Código Rural de marcar obligatoriamente y optativamente de señalar el ganado mayor, abandonando una práctica de más de cuatro siglos desde que "...los Cabildos de la colonia autorizasen primero y obligasen inmediatamente después, al uso de "marcas" en el ganado. El sistema como que respondía a necesidades reales, fue acogido íntegramente por las leyes y costumbres, y pasó a la legislación patria sin variantes"² ante la importancia de la actividad ganadera que dominó la actividad agraria, la que "nació con los primeros ejemplares de la raza caballar que Mendoza trajo de España. Eran animales andaluces, perfeccionados por árabes"³.

Esa circunstancia hizo que las marcas, los certificados y las guías constituyan "la materia más auténtica de nuestro derecho rural"⁴.

Las marcas y señales tienen por objeto determinar e indicar la pertenencia del ganado por medio de signos aparentes y fácilmente perceptibles a simple vista, constituyendo "medios de identificación colectiva de los animales, más no individual"⁵ permitiendo a través del mismo establecer que un animal pertenece a tal o cual propietario, pero sin identificar al animal.

Este sistema, teniendo en cuenta que en nuestra campaña satisfacía necesidades concretas, fue receptado por los códigos rurales provinciales con inicio en el de la Provincia de Buenos Aires sancionado en 1865, obra de Valentín Alsina, por ser el "medio más apto para la defensa y protección de la riqueza pecuaria"⁶ continuando dicho pro-

² PÉREZ LLANA, Eduardo, *Derecho Agrario*, 2ª ed., Abad & Beigbeder, Santa Fe, 1958, p. 538.

³ CATALANO, Edmundo F., BRUNILLA María Elena, GARCIA DIAZ, Carlos J., LUCERO Luis E., *Lecciones de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales*, Zavallia, Buenos Aires, 1998, p. 143.

⁴ PÉREZ LLANA, Eduardo A., op. cit., p. 539.

⁵ PÉREZ LLANA, Eduardo A., op. cit., p. 547.

⁶ BREBBIA Fernando P., MALANOS Nancy L., *Derecho Agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997, p. 303.

ceso en las demás provincias con la adopción de distintas soluciones en cuanto al valor probatorio de las marcas y señales.

Etapas éstas que culminarían en el año 1983 con el dictado del Decreto Ley 22.939 denominado "Ley de Unificación del Régimen de Marcas y Señales", que en su artículo 1º define a la marca como "la impresión que se efectúa sobre el animal de un dibujo o diseño, por medio de hierro candente, de marcación en frío, o de cualquier otro procedimiento que asegure la permanencia en forma clara e indeleble que autorice la Secretaría de Agricultura y Ganadería".

"Marca", entonces, es el diseño o dibujo que se efectúa sobre el cuero del animal mediante hierro candente o en frío.

Pero también pueden ser utilizados otros procedimientos que aseguren la permanencia, adoptando en este caso el Decreto 3465/07 Reglamentario de la Ley 13.627, un Sistema de Identificación Electrónica de Animales mediante la utilización de un Dispositivo Pasivo de Radiofrecuencia (arts. 1 y 2), incorporándose así un nuevo sistema acorde a las modernas tecnologías el que se ha estado promoviendo mediante "el uso de un chip electrónico, colocado en la oreja del animal, el cual contiene los datos tendientes a identificar al mismo y a su propietario, actuando como una pieza identificatoria que puede tener valor probatorio"⁷.

En consecuencia, el sistema creado pasa a ser un "modo de identificación individual del animal"⁸ asimilándose al utilizado para los animales de pura raza, el que comprende a todos los equinos radicados en la provincia, sean puros de raza o mestizos sin distinción por actividad, sexo y edad (art. 2 del Anexo I del Decreto 3465/07).

SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN

Sobre este aspecto, el artículo 4º de la Ley establece que la identificación deberá ser individual, única, inviolable y auditable, debiendo ofrecer su correcto cumplimiento un sistema confiable de trazabilidad individual y por rodeos, para asegurar tanto la procedencia como la propiedad de los animales.

En cuanto a la trazabilidad, puede ser definida como "el sistema de gestión de información de un alimento, desde su origen hasta el consumidor final"⁹, por ello no debe confundirse identificación con trazabilidad, ya que la primera es un medio para alcanzarla.

El sistema de identificación y registro incluirá: los medios de identificación individual para ser usado en cada equino con el correspondiente sistema de lectura,

⁷ CATALANO - BRUNILLA - GARCIA DIAZ - LUCERO, *Lecciones...* cit., p. 214.

⁸ BREBBIA Fernando P., MALANOS Nancy L., op. cit., p. 324.

⁹ DROVETTA Diógenes, *La Trazabilidad en la Ganadería*, IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2002, p. 89.

el documento identificatorio del animal y de su propietario, de amparo del traslado, de control sanitario, de registro de transferencias, modificaciones, bajas y envíos a faena y las bases de datos informatizadas (art. 7° del Decreto 3465/07).

El Documento Único Equino será una cartilla de conformidad con lo que determine el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción (conf. Ley 13.757) en su carácter de autoridad de aplicación, el que será codificado en su margen superior con numeración perforante constituida por un carácter alfabético y seis dígitos numéricos (art. 10 del Anexo I Decr. Regl.) y que deberá contener los datos identificatorios del equino, sus características físicas por escrito y dibujadas, fotos y lugar para colocar el troquel con el código del transpondedor, datos del propietario y del médico veterinario interviniente, transferencias de propiedad, anotaciones veterinarias y registro de envío a faena y baja por muerte.

El Sistema de Identificación Electrónica de Animales, tal como lo prevé el artículo 13 del Anexo I aprobado por el Decreto 3465/07, utilizará un transpondedor (Microchip) inyectable, el que será provisto por la autoridad de aplicación y que el glosario contenido en el artículo 6 de mismo define como el "dispositivo que transmite la información que tiene almacenada cuando es activada por un transceptor (es decir se trata de un microchip pasivo)", en que es fácilmente auditable durante todo el proceso de producción.

TRAMITACIÓN DEL DOCUMENTO ÚNICO EQUINO

El lugar específico, único y puntual donde será colocado el microchip y su tamaño será determinado por la autoridad de aplicación (art. 23 del Anexo I Decr. Regl.) y se entregará al Médico Veterinario privado que intervenga para su colocación por la Oficina de Guías de la Municipalidad, quienes los recibirán del organismo de aplicación.

La apertura del Documento Único Equino por parte del Médico Veterinario privado acreditado, deberá hacerse en los productos al pie de la madre, la que también debe estar identificada con el Documento Único Equino y/o N° de RP y siempre antes de abandonar el establecimiento donde nació y/o antes de inscribir una transferencia del producto a identificar (art. 38 del Anexo I Decr. Regl.).

TRANSFERENCIAS Y BAJAS DE EQUINOS IDENTIFICADOS

En relación a los actos que impliquen la transferencia de la propiedad de equinos identificados con el Documento Único Equino, los mismos deberán documentarse a los fines administrativos ante las Oficinas de Guías Municipales mediante la confección del Certificado de Adquisición, el que deberá contener los datos del equino que se transfiere, los del vendedor, los del comprador, los del funcionario municipal actuante, el lugar,

fecha, hora, serie y número, ello de conformidad con el modelo que se aprueba como Anexo 3 del Decreto 3465/07 (art.43 y 44 del Anexo I Decr. Regl.).

Luego se deberán volcar los datos en el Documento Unico Equino incorporando los datos del comprador y del Certificado de Adquisición, siendo informada la operación al Registro Provincial de Identificación Equina (arts. 45, 46, 47 y 48 del Anexo 1 Decr. Regl.). No se podrá registrar la transferencia si el equino no cuenta con las certificaciones sanitarias vigentes en el marco de la Resolución N° 617/05 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos que crea el Programa de Control y Erradicación de las Enfermedades Equinas y aprueba el Reglamento de Control Sanitario.

La muerte de un equino identificado con el DUE será denunciada ante la Oficina de Guías municipal, quien deberá comunicarla al Registro Provincial de Identificación Equina y remitir el DUE a la autoridad de aplicación, para el caso de no denunciarse la muerte del equino el Registro lo dará de baja transcurridos treinta años de vida del animal (arts. 50, 51 y 52 del Anexo I Decr. Regl.).

REMISIÓN A REMATES, FERIAS Y A FAENA DE LOS EQUINOS IDENTIFICADOS

Para el caso de la remisión a remate feria por su propietario, el artículo 55 del Anexo I del Decreto Reglamentario establece que podrá optar por concurrir muido del DUE y para el caso de venta deberá suscribir el Certificado de Adquisición y el DUE ante el funcionario de la Oficina de Guías municipal y el nuevo propietario saldrá con el DUE a su nombre y podrá de ese modo amparar su traslado.

Para el caso de no estar presente, deberá previamente confeccionar ante la Oficina nombrada un Certificado de Remisión (de conformidad al modelo aprobado en el Anexo 4 del Decreto 3465/07) donde autorizará al representante de la firma rematadora para que suscriba en su lugar el Certificado de Adquisición y el DUE.

En el caso de la remisión de equinos a faena, lo será siempre desde el predio de concentración o campo registrado y habilitado por el Senasa y deberán ir acompañados por el DUE, previa intervención de la oficina de Guías municipal donde el funcionario interviniente completará el documento con la leyenda "Destino a Faena" y comunicará al Registro dicho envío, fecha en que lo hará y establecimiento de destino.

EQUINOS PUROS DE RAZA

Otro aspecto es el referido a los equinos puros de raza, a los que la Ley 13.627 en su art. 10 prevé que para el caso de un ejemplar inscripto en un registro genealógico reconocido, conforme lo dispuesto por Decreto Ley 22.939 en su artículo 11, su propiedad se probará por el respectivo certificado de inscripción en el mismo —tal por ejemplo el Stud Book Argentino llevado por el Jockey Club de Buenos Aires para los caballos de

Pura Sangre de Carrera o el llevado por la Asociación Argentina de Fomento Equino para los caballos de Silla Argentino y Tiro Argentino— en los que la transmisión del dominio sólo se perfecciona entre las partes y respecto de terceros mediante su inscripción en dicho registro, también deberán ser identificados mediante el DUE, siendo indispensable al momento de registrar la transferencia que también se asiente la misma en el Documento Único Equino.

En este caso, si bien es obligatoria la identificación de todo equino puro de raza mediante el DUE y su correspondiente transpondedor, además de su inscripción en el Registro Provincial Identificador Equino (art. 81 del Anexo I del Decreto 3465/07) de conformidad al art. 2º del decreto reglamentario, el DUE será un sistema de contralor en el traslado y de control sanitario en reemplazo del establecido en el Código Rural y en la Ley de Guía Única de Traslado de Ganado.

Finalmente y en cuanto al tránsito interprovincial tanto de otras provincias a la de Buenos Aires como de ésta hacia otras, aquellos equinos que no tengan residencia habitual y permanente en esta provincia y que sólo estén temporalmente, por ejemplo por motivos tradicionalistas, deportivos, exposiciones, reproducción, etc., mantendrán su identificación de origen y circularán con la documentación emitida por la provincia de origen (guía de tránsito, Decreto Ley 22.939) más la certificación sanitaria expedida por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, documentación ésta que también servirá para su retorno al lugar de origen (art. 25 del Decreto 3465/07). Similar operatoria se adoptará para la remisión a remates feria de equinos provenientes de otras provincias, los que transitarán e ingresarán al recinto donde se efectúe la subasta con la documentación que exige la provincia de origen -guía, DTA y marca- (art. 56 del Anexo I Decr. Regl.), tampoco se exigirá la identificación de los animales provenientes de otras provincias cuando el lugar de destino sea un matadero de equinos (art. 66 del Anexo I Decr. Regl.).

Una situación conflictiva se advierte en relación a las crías, toda vez que si una yegua de otra provincia en tránsito en la Provincia de Buenos Aires tuviera cría, la misma según se establece en el segundo párrafo del arriba citado artículo 25, deberá ser identificada mediante un Documento Único Equino, ya que declara que la documentación expedida por la provincia de origen no ampara a dicho producto. En este punto es de señalar que el Decreto Ley 22.939 en su artículo 9º establece que se presume, salvo prueba en contrario, que las crías no marcadas o señaladas pertenecen al propietario de la madre, debiendo para ello ser aplicable hallarse al pie de la madre y el artículo 7º obliga a marcar el ganado mayor durante el primer año de vida.

En consecuencia, dicha cría no debería ser identificada mediante el Documento Único Equino en la medida en que dicho animal retorne a su destino de origen, reglándose su propiedad mediante las normas locales.

Este principio, surge del artículo 173 del Código Rural de la Provincia de Buenos Aires que garantiza que las guías y los certificados o las constancias equivalentes otorgadas fuera de la provincia, de conformidad con las leyes del lugar de emisión, tendrán el mismo valor que las otorgadas en la provincia.

Principio éste que emana del federalismo adoptado por la Constitución Nacional como forma del estado, que en su artículo 7º declara que los actos públicos de una provincia gozan de entera fe en las demás, así "...cada provincia puede dentro del espíritu del art. 75 inc. 12 (ex 67 inc. 11) de la Constitución, crear sus registros de propiedad, ...sin que las inscripciones que en ellos se hagan tengan imperio, por simple transferencia, sobre los registros de las otras provincias, de la Capital o de los territorios federales"¹⁰.

En ese sentido, serán tenidos por auténticos "...los actos y decretos de los poderes ejecutivos provinciales, siempre que se hayan publicado o comunicado en la forma que cada provincia hubiese adoptado para su promulgación y ejecución"¹¹,

CONCLUSIÓN

A partir de la implementación del presente régimen en la Provincia de Buenos Aires y ante la dificultad para la aplicación práctica en la especie equina del sistema regulado en la Ley de Marcas y Señales para Propietarios de Ganado (Ley 22.939), el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 10.081/83) y en la Ley de Guía Única de Traslado de Ganado (Ley 10.891) se adopta un sistema de individualización del animal mediante la utilización de un sistema de identificación electrónica para todos los equinos radicados en su territorio.

Además, mediante dicho sistema se permitirá el monitoreo de los animales durante todo su ciclo biológico, brindando seguridad sanitaria y alimentaria en todas las etapas de su desarrollo desde el nacimiento hasta la comercialización, en un mercado cada vez mayor, que faenó en el año 2004 en plantas frigoríficas de la Provincia de Buenos Aires la cantidad de 112.531 cabezas¹².

Por otra parte, se posibilitará la remisión de equinos destinados a participar en eventos deportivos y tradicionalistas que deben ser movilizados por un breve tiempo, brindando el Documento Único Equino un instrumento que ampare su traslado hasta el lugar de destino y su regreso hacia el sitio de origen, evitando ello eventuales problemas durante el mismo, al hallarse amparado durante todo el viaje por la documentación que acredite el dominio de los animales, lo que brindará seguridad tanto al animal como a su propietario.

De esta manera, se superarían los problemas que se suscitaran en cuanto al valor probatorio de las marcas y señales, al crearse un sistema que posibilite la individualización del animal, otorgando su inscripción un título de propiedad del animal, tal como

¹⁰ DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 138.

¹¹ DALLA VIA, Alberto R., op. cit., p. 139.

¹² Fuente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

lo señalaba el Dr. Martínez Golletti "...el dueño de un vacuno también debería tener en su poder el elemento para probar su propiedad..."¹³.

Finalmente, el Documento Único Equino también permitirá agilizar el movimiento del ganado, generando una mayor seguridad en ello y brindando la posibilidad de ejercer por parte del Estado un mejor contralor en cuanto a sus aspectos sanitarios y a la propiedad, brindando nuevas herramientas para combatir el delito de abigeato en esta categoría de ganado.

¹³ MARTINEZ GOLLETTI, Luis E., *Actualización de Códigos Rurales: Propiedad del Ganado*, en VII Congreso Argentino de Derecho Agrario", Bahía Blanca, 2004.

TEMA XV

**RESPONSABILIDAD SOCIAL
EMPRESARIAL AGRARIA**

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA RSE EN EL AGRO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

MARÍA ADRIANA VICTORIA¹

INTRODUCCIÓN

Las actividades empresariales deben estar en concordancia con los intereses de la sociedad en la que vivimos. Los frutos, productos y servicios, deberán fomentar la seguridad de las personas, el uso sensato de los recursos naturales, y el cuidado del medioambiente.

En el ámbito agrario se señalan algunos problemas suscitados por las distintas especialidades de la actividad agraria² y, por lo general, los objetivos empresariales ac

¹ Prof. Tit. de Legislación Agraria e investigadora de la UNSE. Prof Tit. de Derecho Agrario y de los Rec. Nat. e investigadora de la UCSE. Santiago del Estero, Argentina. Miembro del Comité Científico de UMAU. Miembro del Comité Ejecutivo del CADA. E-mail: mariaadriana-victoria@arnet.com.ar - dramavictoria@hotmail.com

² 1) Problemas de erosión hídrica y eólica por el mal manejo del suelo o rotaciones inadecuadas (por ej. sobre explotación de soja); 2) problemas en el tratamiento y manejo de los efluentes (por ej. en explotaciones intensivas- avícolas, tambo, feed-lot, y también en las industrias agropecuarias como la cárnica, láctea, azucarera, etc.); 3) la pérdida de la biodiversidad; 4) la problemática del bienestar de los animales, con normas solo en la CE; 5) la problemática del cambio climático y los efectos sobre la producción y el hombre; 6) el desconocimiento de los efectos de los distintos agroquímicos sobre las plantas o animales y sobre el ambiente en general, la falta de cumplimiento de los tiempos de carencia; 7) la disposición de envases que ocasiona serios problemas de acumulación y toxicidad a largo plazo, produciendo muchas veces contaminación de

tuales, están enfocados hacia el logro de una mayor competitividad y productividad³. "Productividad" y "competitividad", son entonces la razón que lleva a que las decisiones empresariales hagan una valoración del costo beneficio, la inversión realizada con respecto a las utilidades generadas, pero lamentablemente con una visión a corto plazo, sin medir consecuencias, de los efectos nocivos de la inversión en el futuro de las actividades agrarias, tanto típicas como conexas.

La misma dinámica del mercado, con sus tendencias neoliberales y la gran necesidad de mantenerse o sobrevivir es un sistema de relaciones complejas y desiguales, en donde la ética y la moral, el concepto de justicia y otros aspectos relevantes a principios y valores han perdido importancia. Ello hace que el concepto de "responsabilidad social empresarial" (RSE) o "responsabilidad social corporativa" (RSC) sea desatendido, pues en su afán de crecer y mantenerse, se juega con reglas irregulares en busca de arrebatarle el mercado a su competencia y ser más rentables, haciendo que toda práctica comercial sea válida, sin importar si se afecta o impacta algo o a alguien.

Pero hoy en día, algunas empresas están cada vez más convencidas de que su éxito económico ya no depende únicamente de una estrategia de aumento al máximo de los beneficios a corto plazo, sino de tener en cuenta la protección del medio ambiente y el fomento de su RS, incluidos los intereses de los consumidores. Muchas de ellas tienen y practican una visión ecoproductiva que arrima producción-conservación; producción-seguridad alimentaria; producción-desarrollo sustentable.

El Libro Verde de la CE propone una definición de la RS de las empresas⁴ basada en la decisión voluntaria de éstas de contribuir al logro de una mejor sociedad y medio ambiente⁵. Asimismo, la RSE es la adopción de un conjunto de relaciones, respecto de los empresarios con su entorno social y medioambiental. Se trata de cómo deben ser las

aguas, suelo, aire, en alimentos para consumo humano o animal; 8) la impericia en el manejo de agroquímicos por parte de los aplicadores, tanto en el manipuleo del producto y sus envases como en la regulación y aplicación de las maquinarias. Ante lo cual surgen preguntas y dilemas a resolver como: 1) la sustentabilidad de la agricultura y el medio ambiente; 2) la biotecnología, investigación y apropiación de genes y propiedad intelectual; 3) la globalización a nivel de pequeñas y medianas empresas; 4) la política, el diálogo y lo que incide sobre nuestras acciones (mercados, Estados); 5) las buenas prácticas agrícolas; 6) las buenas prácticas comerciales; 7) el trabajo rural, el trabajo infantil; 8) los derechos humanos; 9) la pobreza. SECILIO, Gustavo. *Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro*, in SECILIO, Gustavo (Editor) pp. 12-13.

³ La "productividad" se entiende como la capacidad de producir y vender más, a menor costo y con una excelente calidad, lo que permite a los frutos y productos que se promociona mantenerse y crecer en los mercados a los que pertenece, sea nacional o extranjeros, haciéndose así mucho más competitivos.

⁴ Comunidad Europea. Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. EUR-Lex-52001DC0366-ES. Véase: www.eu.int.

⁵ Esta definición se puede complementar con la idea expresada por algunos autores que defienden otro contenido de la RSC, tal es la obligación de los directivos de desarrollar las políticas empresariales, tomar las decisiones o emprender las acciones más acordes con los objetivos

prácticas y conductas de los empresarios, es decir su comportamiento en relación a los consumidores, el medioambiente, sus trabajadores, las ONG, el Estado y la sociedad en general. Las "buenas prácticas" constituyen el barómetro que nos permite medir cuándo estamos frente a empresarios confiables que respetan las normas y cumplen con sus obligaciones⁶.

En los últimos años, ha surgido un amplio consenso sobre la importancia de la RSE en las actividades de las empresas, ya que se han dado cuenta de diversos factores⁷.

Por lo que resulta de sumo interés para el presente trabajo delinear los efectos del Pacto Global de Naciones Unidas en el agro, su posible implementación en los distintos ámbitos de la empresa a los fines de la RSE, aconsejándose respecto a su voluntariedad u obligatoriedad y algunas acciones que se pueden desarrollar. Como limitaciones se señala el análisis referido únicamente a los principios que ponen en práctica los derechos humanos y ambientales, ya que no se desarrollarán los laborales ni el de anticorrupción.

Tema novedoso, al cual se pretende aportar.

1. PRINCIPIOS INFORMANTES DEL PACTO GLOBAL DE NACIONES UNIDAS

En el World Economic Forum realizado en Davos (Suiza), en enero de 1999, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, anunció su iniciativa para el lanzamiento del Global Compact (Pacto Global), que fue formalmente realizado en la sede de la ONU el 26 de julio de 2000⁸. Consiste, básicamente, en que las empresas se

y valores de la sociedad. Véase: ANDERSON, J. W. *Corporate Social Responsibility. Guidelines for top management*. New York, Quórum Books, 1989.

⁶ Véase: VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in AMAT LLOMBART Pablo (Coordinador). *Derecho Agrario y alimentario español y de la Unión Europea*. Universidad Politécnica de Valencia, España, Ediciones Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2.007, pp. 525-549. En igual sentido en: VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in *Revista Nuevas Propuestas* n° 39. Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina, junio de 2006, pp. 7-33.

⁷ 1) La mundialización ha aumentado el grado de complejidad organizativa de las empresas pues la creciente expansión de sus actividades en el extranjero hace surgir nuevas responsabilidades a escala mundial, en particular en los países en desarrollo; 2) la imagen, el prestigio y, por consiguiente, el éxito de las empresas depende de su compromiso en favor de los consumidores; 3) para calcular mejor los factores de riesgo y de éxito de una empresa, las instituciones financieras piden obtener información que no se limite a los tradicionales informes financieros; 4) las empresas tienen un claro interés en contribuir al desarrollo del conocimiento y de la innovación si quieren beneficiarse de una mano de obra competente; 5) el desarrollo de prácticas que tengan en cuenta elementos medioambientales y sociales contribuye a la modernización de las actividades de las empresas y, por consiguiente, a su competitividad a largo plazo. Véase: Comunicación de la Comisión de 2.7.2002 relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible [COM (2002) 347 final - no publicada en el Diario Oficial]. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/n26034.htm>

⁸ Véase: <http://www.un.org/spanish/globalcompact/>

comprometan a cumplir un conjunto de principios relacionados con derechos humanos, aspectos laborales, medio ambiente y practicas anticorrupción⁹.

El Global Compact está dirigido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. En el seno de la ONU opera el Programa de investigación sobre RSE¹⁰.

Dicho Pacto no es una agencia más de las Naciones Unidas sino una red creada para difundir una iniciativa destinada a profundizar la cultura de la RSC¹¹. Se trata de una iniciativa voluntaria, un marco de trabajo para promover el desarrollo sostenible para la buena ciudadanía corporativa. El Pacto Global no es: un instrumento obligatorio o regulatorio ni un código de conducta o estándar con vinculación contractual¹².

⁹ Dichos principios operan en cada uno de los ámbitos mencionados, conforme al siguiente detalle: "Derechos humanos". Principio 1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional. Principio 2. Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices en abusos a los derechos humanos. "Derechos laborales". Principio 3. Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Principio 4. Las empresas deben eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Principio 5. Las empresas deben abolir de forma efectiva el trabajo infantil. Principio 6: Las empresas deben eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación. "Medio ambiente". Principio 7. Las empresas deben apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales. Principio 8. Las empresas deben adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental. Principio 9. Las empresas deben fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente. "Lucha contra la corrupción". Principio 10. Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno. (El Pacto Mundial. Los diez principios. <http://www.un.org/spanish/globalcompact/principes.htm>). El 10º principio fue incorporado en junio de 2004, luego de una larga consulta realizada por la Oficina del Pacto Global en New York a los participantes de la iniciativa. Véase: Documento Guía. Implementación del 10º principio contra la corrupción. El Pacto Global, Octubre, 2004, Traducido al español por la Red Argentina del Pacto Global. Documento de Lineamiento - 10º principio, Red Argentina del Pacto Global p. 2/13. (Más información en www.unglobalcompact.org).

¹⁰ <http://www.unrisd.org/engindex/research/busrep.htm>.

¹¹ En el centro de la Red se encuentra la Oficina del Pacto Global, quien está acompañada de cinco agencias de la ONU: la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹² Véase: FUERTES, Flavio - GOYBURU, María Lara y IAMETTI, Ana "Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial". Oficina del Pacto Global en Argentina. www.unglobalcompact.org. En igual sentido: "Guía del pacto global: una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial". 1ª ed. Buenos Aires: Sistema de Naciones Unidas en Argentina, 2004, Naciones Unidas-Administración 1. Titulo CDD 352.114 3 www.undp.org.ar y en www.eclac.org/argentina.

El Pacto Global ha logrado ya una gran difusión a nivel mundial¹³ y se han formado más de 40 Redes Nacionales¹⁴ (en su mayoría empresas y organizaciones empresarias) que dieron origen a la red más numerosa de América Latina. Al mismo tiempo, dicho Pacto se ha convertido, en poco tiempo, en la iniciativa de RSC, con mayor cantidad de adhesiones en nuestro país¹⁵. El mismo fue lanzado en Argentina con la presencia de 39 empresas nacionales el 16/12/04, en Buenos Aires¹⁶.

¹³ Hasta el año 2007, más de 4000 empresas firmaron el Pacto Global. Véase: Boletín ONU. Naciones Unidas. Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, n° 8/53, del 27/05/08. www.cinu.org.mx

¹⁴ Hay redes nacionales, regionales, sectoriales, las que contribuyen a la sostenibilidad de la iniciativa. Las redes pueden organizarse según criterios geográficos (país, región) o sectoriales (de ingeniería, agraria, etc.). Las redes nacionales y regionales sirven cada vez más de medios para atraer participantes, ya sea para promover soluciones innovadoras a niveles superiores a fin de reproducirlas y multiplicarlas en el plano mundial o para llevar a la práctica los resultados de los diálogos mundiales sobre temas concretos de interés común. El grado de eficacia de las redes depende de las medidas adoptadas y la capacidad de los participantes para comunicarse debidamente con los miembros de las redes y con la comunidad empresarial. Véase: "Redes que integran el pacto Mundial". www.Unglobalcompact.org.

La Red Argentina del Pacto Global, al 30 de noviembre del 2006 contaba con 272 organizaciones. Véase: www.undp.org.ar

¹⁵ Para analizar el perfil de la Red Argentina véase "Evaluando Pacto Global en Argentina: perfil de las empresas adheridas", Documento de Trabajo n° 1. Oficina del Pacto Global en Argentina, Buenos Aires, 2004

¹⁶ Véase: http://www.pactoglobal.org.ar/userfiles/file/Perfil_de_las_empresas_adheridas.pdf. En Argentina tuvo amplia aceptación y desde el año 2004 hasta el presente firmaron 285 empresas y organizaciones. Las empresas firmantes con sede en Argentina que pertenecen a la cadena agroindustrial son: Aguas Danone de Argentina S.A., Arcor S.A.I.C., Argenti Lemon S.A., BASF Argentina S.A., Bayer (Alemania), Bianchi S.A., Bodegas Chandon S.A., Bodegas de Argentina A.C., Bodegas Familia Zuccardi, Bodegas y Viñedos Crotta S.A., Bodegas y Viñedos O. Fournier, Cámara de Productores de Leche de Entre Ríos (CAPROLER), Cámara de Viñateros y Bodegueros del Este - Bodega Don Alejandro, Cámara Empresaria de Medio Ambiente (CEMA), Cargill S.A., Citrusvil S.A., Compañía Azucarera Los Balcanes S.A., Concentra Argentina S.A., Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER), Consejo Empresario Mendocino, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Du Pont Argentina S.A., El Monje S.R.L., El Vivero Forestal Bariloche, Ernesto Rodríguez e Hijos S.A., Establecimiento Las Marías, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Finca La Celia S.A., Frigoríficos Aconcagua S.A., Fundación Arcor, Fundación para el Desarrollo, Gotte S.A., Guayal S.A., Industrias Amanco Argentina S.A., Konavle S.A. Ingenio Aguilares, La Agrícola Regional Coop., Ledesma S.A.A.I., Masisa Argentina S.A., Mastellone Hermanos S.A., Nestlé Argentina S.A., Novartis Argentina S.A., Repsol YPF, Síntesis Química S.A.I.C., Tecnovo S.A., Timbo Riojana S.A., Tort Valls S.A., TRASUR S.A., Unilever de Argentina S.A., Viñas del Sol S.R.L., Zafra S.A. (Fuente: Elaboración propia Etic Agro. Instituto de Ética y Calidad en el agro, en base a Red Argentina del Pacto Global. <http://www.eticagro.com.ar>).

Según otra investigación, hay 275 empresas argentinas adheridas al Pacto Global, que

Los nueve principios que promueve el Pacto Global se derivan de tres acuerdos internacionales y pactos complementarios¹⁷. Asimismo obran antecedentes sobre la implementación del 10° principio¹⁸.

Se trata de principios de ilimitada vigencia espacial y temporal, surgidos en la sociedad global y que derivan, fundamentalmente, de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹. Conforme a los mismos, las empresas, una vez adheridas, deben: iniciar un proceso de cambio de sus operaciones a fin de que el Pacto Mundial y sus principios pasen a ser parte de su estrategia, su cultura institucional y sus operaciones cotidianas; promover públicamente el Pacto Mundial y sus principios por medio de, por ejemplo comunicados de prensa, discursos, etc. e incluir en su informe anual u otro informe análogo (por ejemplo informe de sostenibilidad), una descripción de la forma en que apoya el Pacto Mundial y sus diez principios, reportándose el grado de cumplimiento de los principios del Pacto Global. Este informe, llamado "Comunicación sobre el Progreso" (COP), es el instrumento que otorga credibilidad a la iniciativa pero es, a la vez, una demostración del grado de compromiso de la empresa con la misma²⁰.

suscribieron un compromiso cívico-corporativo. Y, si bien Argentina ocupa el segundo lugar en cantidad de empresas que adhirieron a este Pacto, la caída del interés ha sido progresiva: mientras que hasta el 2004 se adhirieron 245 empresas, en los últimos tres años (2005 a 2007), sólo lo hicieron 29. Pero más del 50% de las empresas adheridas desde 2004 no comunican sus progresos en la instrumentación de los principios establecidos en el Pacto Global, ya que, por año, sólo un 20% de ellas lo hace. (trabajos de María Eugenia DI PAOLA de FARN, y Verónica BARACAT, de la Red Internacional de Género y Comercio en Argentina, referido al relevamiento y análisis del alcance que tiene el Pacto Global de la ONU, con el objetivo de realizar aportes para su mejor instrumentación) Véase: SANTOS, Martín R. "Estudios sobre pacto Global y Reporte Social". <http://argentina.blogresponsable.com/2007/12/estudios-sobre-pactoglobal-y-reporte.html>.

¹⁷ 1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESR), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2) La Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos Laborales de 1998; 3) La Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Véase: http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm. <http://www.ilo.org/dyn/declaris/declarationweb.indexpage>- <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/Default.htm>

¹⁸ La Convención de Naciones Unidas sobre la corrupción, aprobada por consenso por los Estados miembros el 31 de diciembre de 2003 y el Convenio Antisoborno de la OECD. desarrollados en forma conjunta con Transparencia Internacional, la Cámara Internacional de Comercio y la Oficina de Drogas y Delitos de la ONU (UNODC).

¹⁹ *El Pacto Mundial. Los diez principios*. www.un.org/spanish/globalcompact/principes.htm

²⁰ Resulta de importancia la remisión de la COP ya que es la forma en que las empresas pueden demostrar sus progresos lo cual brinda credibilidad respecto a los principios adoptados. Por ello es que durante la Cumbre de Dirigentes del Pacto Mundial, éstos indicaron el deseo de reforzar la COP como indicador del compromiso constante de los participantes. Por tanto, las COP se incluyeron en las Medidas de integridad del Pacto Mundial (15 de junio de 2004) y las empresas que no hayan enviado un enlace de su COP al sitio web del Pacto Mundial el 30 de junio de 2005

Los principios del Pacto Mundial tienden a establecer una relación, sobre todo, con la categoría de recursos que son "intangibles", como el prestigio de un sello de calidad o de una denominación de origen o indicación geográfica, etc.; las relaciones con la comunidad; las posibles responsabilidades. Todo ello agrega valor a la empresa.

Dichos principios son una fuente de soluciones innovadoras que abren nuevos mercados y fortalecen las ventajas competitivas. Se aplican tanto a las grandes, como a las medianas y pequeñas empresas.

El avance hacia los objetivos derivados de los principios del Pacto Mundial agrega una dimensión social y ambiental a los resultados financieros. Esto proporciona una perspectiva más amplia, de la forma en que la empresa aporta una contribución positiva a la sociedad en que realiza sus actividades²¹.

2. PRÁCTICAS EMPRESARIALES QUE LO IMPLEMENTAN

La RSE es una combinación de aspectos legales, éticos, morales y ambientales, conforme ya se señaló. Los aspectos legales se mueven en el ámbito de los derechos humanos, laborales y ambientales. Se trata de un quehacer de las empresas en estos ámbitos, conforme a una decisión voluntaria, no impuesta, aunque exista cierta normatividad frente al tema.

2.1. ÁREA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Principio 1: "Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional". — Las empresas pueden trabajar a favor de los derechos humanos en dos ámbitos concretos: los lugares de trabajo y la comunidad²².

o en un plazo de dos años a contar de la fecha de su adhesión al pacto Mundial, se considerarán inactivas hasta que lo hagan. El sitio web del Pacto Mundial hará una distinción entre empresas activas e inactivas. Véase: "La guía en la Comunicación de Progreso". www.unglobalcompact.org.

²¹ Pacto Mundial. Cómo llevarlo a la práctica. El Pacto Mundial. Principios del Pacto Mundial. Modelo de rendimiento del Pacto Global. 05-24192 (S). www.unglobalcompact.org.

²² 1) "En los lugares de trabajo" cuando: a) facilitan condiciones de trabajo seguras y saludables; b) garantizan la libertad de asociación; c) aseguran la no discriminación en los procesos de selección de personal; d) garantizan que no se emplea, bien directa o indirectamente, mano de obra forzosa o infantil; e) facilitan el acceso básico a la salud, la educación y la vivienda a los trabajadores y sus familias, si no pueden lograrlo en el ámbito de su comunidad. 2) "En la comunidad" cuando: a) evitan el desplazamiento forzoso de individuos, grupos o comunidades; b) trabajan para proteger el modo de vida económico de las comunidades locales contribuyendo a generar un debate público; c) evitan la criminalización de la protesta social, especialmente cuando se dispone de cuerpos de seguridad propia o contratada. No debe ser cómplice de abusos de los derechos humanos. Puede haber una complicidad: 1) directa; 2) por beneficio indirecto; 3) silenciada. FUERTES, Flavio (PNUD), Coordinador del Proyecto del Pacto Global en Argentina, GOYBURU, María Lara (CEPAL), Asistente

Algunas prácticas de respeto a los derechos humanos en una empresa consisten en: 1) Desarrollar una política de empresa y una estrategia que fomenten el respeto de los derechos humanos; 2) desarrollar un proyecto higiénico-sanitario y de seguridad en el trabajo; 3) disponer de dotación de personal para la formación en cuestiones relativas a los derechos humanos e identificar la forma en que estas cuestiones pueden afectar al negocio; 4) disponer de dotación de personal de formación para la aplicación de políticas internas en la empresa en relación con los derechos humanos; 5) realizar informes de impacto de derechos humanos sobre la actividad del negocio y revisarlos periódicamente; 6) discutir el impacto de las cuestiones relativas a los derechos humanos con los grupos afectados; 7) trabajar en la mejora de las condiciones de trabajo junto con los trabajadores y sus representantes; 8) ejecutar un programa de capacitación continua tanto para el personal permanente como para el eventual; 9) proporcionar condiciones de acceso a determinados servicios básicos (vivienda, salud, educación, etc.) para los empleados y sus familias; 10) desarrollar tecnología muy básica para permitir optimizar el proceso de cocción de la soja, para lograr, a través de la capacitación, distintos productos como garrapiñadas de soja, etc. asegurando una fuente de vitaminas accesible²³ y con ello la seguridad alimentaria; 11) instaurar un "Fondo de autoayuda" generado por el aporte preacordado mensual de todo el personal al cual la empresa aporta un valor equivalente, duplicando de ésta forma el monto. Este fondo tiene como objetivo atender las necesidades establecidas por sus miembros a través de préstamos o adjudicaciones; 12) establecer un programa de aproximación a las familias de todos los empleados de la empresa, buscando el acercamiento mutuo, con la finalidad de relevar necesidades inherentes a la educación de sus hijos y las posibilidades actuales para su inserción laboral²⁴; 13) implementar sellos de comercio justo²⁵.

Principio 2: Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices en abusos a los derechos humanos. — Es decir que las empresas deben evitar cualquier relación con situaciones de menoscabo de derechos humanos. Como actividades empresariales se pueden señalar: 1) constatación de las condiciones de salud, educación, alimentación de empleados de las empresas con las cuales se contrata para provisión de insumos

del Pacto Global y LAMETTI, Ana (PNUD), Asistente del Pacto Global. *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

²³ SECILIO, Gustavo, *Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro*, in SECILIO, Gustavo (Editor)... op. cit. p. 44.

²⁴ FUERTES, Flavio - GOYBURU, María Lara y LAMETTI, Ana, *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

²⁵ Véase: VICTORIA, María Adriana. "Comercio justo en el marco de la responsabilidad social empresarial", in Actas del VI Encuentro del Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de abogados de Rosario, Rosario, provincia de Santa Fe, realizado durante los días 5 y 6 de octubre de 2006, editado el 25 de septiembre de 2006, en Buenos Aires, Argentina, ISBN n° 987-1087-74-8, pp. 309-324.

y servicios; 2) respeto por las personas por parte de los servicios de seguridad de la empresa quienes no deben realizar actos violatorios de los derechos humanos; 3) no consentir prácticas de discriminación sistemática en leyes de contratación aplicadas a grupos concretos discriminados por raza, sexo, religión, política, etc.; 4) no colaborar con el desplazamiento forzoso de poblaciones en razón de la actividad de la empresa²⁶.

2.2. ÁREA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

La empresa debe comprometerse plenamente con la protección del medio ambiente y con el mejoramiento de las condiciones de vida tanto en su dimensión interna como externa. Los principios de protección al medio ambiente acogidos por la empresa reflejan la responsabilidad que la empresa debe asumir ante el entorno y constituyen la base de diversas iniciativas implementadas en todos los ámbitos de la empresa²⁷.

Principio 7: "Las empresas deben apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales". — Las medidas preventivas se apoyan en una serie de conceptos clave²⁸ y el elemento fundamental del enfoque preventivo, desde un punto

²⁶ SECILIO, Gustavo, *Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro*, SECILIO, Gustavo (Editor)... op. cit. p. 44-45.

²⁷ Una empresa que implemente un programa efectivo de ecoeficiencia podrá obtener los siguientes beneficios: a) minimizará costos de producción; b) utilizará de manera más responsable los recursos naturales; c) reducirá la emisión de contaminantes; d) será competitivo e innovador en la producción; e) obtendrá ingresos adicionales con el reciclaje y reuso de desechos; f) gozará de prestigio entre distribuidores y consumidores; g) reducirá el nivel de rotación de personal y mantendrá un ambiente laboral sano y estable; h) tendrá acceso a nuevas oportunidades de mercado y cumplirá con estándares internacionales; i) mejorará sus relaciones públicas y obtendrá la aprobación de su comunidad. La implementación de programas de ecoeficiencia, además de beneficiar a la empresa, también tiene consecuencias positivas para el desarrollo sostenible a nivel regional y global. La reducción de consumo de materias primas y de desechos repercute en la creación de un balance ambiental en el planeta. El aumento en los niveles de seguridad y desarrollo de recursos humanos motiva un panorama de equidad social. La eficiencia y responsabilidad empresariales son un instrumento eficaz para establecer acciones conjuntas con gobiernos y sociedad civil. Finalmente, la competitividad y rentabilidad provocados por la adopción de nuevas tecnologías se traduce en el crecimiento económico de la empresa, y por ende, de la región. VALDERRAMA, Liduvina. "Ecoeficiencia: Producir más con menos", Ponencias: III Seminario Internacional de Ecoeficiencia, Producción Limpia y Consumo Sustentable - GIRH en la pequeña y mediana industria. Líder de la Agenda de Ecoeficiencia de Vitalis, Ivalderrama@vitalis.net. <http://www.vitalis.net/ecoefficiencia.htm> obtenida el 18 Dic 2006 06:20:07 GMT.

²⁸ a) Adopción de medidas preventivas, en caso necesario antes incluso de disponer de pruebas científicamente contrastadas, que impidan que un retraso en la aplicación de dichas medidas pueda acabar perjudicando a los recursos naturales o a la sociedad; b) salvaguardia de un espacio ecológico sin interferir en los márgenes ecológicos de forma que se proteja y se amplíe

de vista empresarial, es la "idea de prevención en lugar de la de cura" ya que resulta más rentable la adopción de medidas preventivas que garanticen que no se van a causar daños al medioambiente.

A fin de implementar el enfoque preventivo, las empresas deben considerar diversas "variables"²⁹ y, respecto de la valoración de las incertidumbres, éstas disponen actualmente de una serie de valiosas "herramientas" para recabar información sobre problemas potenciales e impactos ocasionados por los cambios tecnológicos, de procesos, de planificación y de gestión³⁰. La empresa puede adoptar una serie de "medidas" como: a) desarrollar márgenes de seguridad cuando se establece la normativa en aquellas áreas en las que todavía existe una considerable inseguridad; b) prohibir o limitar actividades cuyo impacto en el medioambiente sea dudoso; c) utilizar los medios tecnológicos más avanzados; d) implementar los enfoques ecológicos industriales de producción más limpia; e) comunicar a las personas e instituciones interesadas; d) aplicar prácticas contra la erosión del suelo; e) implementar sistemas de rotación en ganadería y agricultura, labranza conservacionista, siembra directa³¹; e) desarrollar la producción orgánica

la capacidad asimiladora del entorno natural, lo que implica no hacer un mal uso de los recursos; c) proporcionalidad de la respuesta para demostrar que determinadas restricciones selectivas no se traducen en costos excesivos. En otras palabras, tener en cuenta los riesgos que deberán afrontar las generaciones futuras si se ponen en peligro los ecosistemas de vida esenciales; d) obligación moral de proteger, aquellos que emprendan una actividad o que realicen alteraciones en un entorno determinado deberán demostrar que no causan daños al medioambiente; e) promover los derechos intrínsecos del medioambiente permitiendo que los

²⁹ 1) A pesar del costo adicional que implica la adopción de medidas preventivas para evitar daños al medioambiente, el costo de reparación o deterioro de la imagen de la empresa, puede ser mucho más gravoso si se trata de responder por daños ya producidos; 2) la inversión en métodos de producción no sostenibles, es decir que agoten los recursos y degraden el medioambiente produce una rentabilidad menor a largo plazo que la inversión en actividades ecosostenibles. A su vez, la mejora del rendimiento ambiental supone un riesgo financiero inferior, una consideración importante a tener en cuenta por parte de las aseguradoras; 3) la investigación y el desarrollo en productos respetuosos con el medioambiente pueden producir considerables beneficios a largo plazo. FUERTES, Flavio (PNUD), Coordinador del Proyecto del Pacto Global en Argentina, GOYBURU, María Lara (CEPAL), Asistente del Pacto Global y IAMETTI, Ana (PNUD), Asistente del Pacto Global. *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

³⁰ a) "Evaluación y gestión del riesgo ambiental". Esta evaluación permite establecer el potencial de daños ambientales no intencionados junto con otro tipo de riesgos; b) "análisis del ciclo de vida" (ACV). Con esto, se estudian las oportunidades de inputs y outputs de signo medioambientalmente positivo para el desarrollo de productos y procesos; c) "evaluación de impacto ambiental". Esta evaluación garantiza que el impacto de los proyectos de desarrollo se mantengan en un nivel aceptable; d) "informe de estrategia medioambiental". Esta clase de informes garantiza que el impacto de las políticas y planes son tenidos en cuenta y sus efectos son mitigados. Estas herramientas facilitan obtener los datos que las empresas necesitan contar al momento de decidir qué medidas (e inversiones) adoptar. Ibid.

³¹ SECILIO, Gustavo, *Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro*, in

o ecológica; f) adoptar códigos de buena práctica agraria o de buena manufactura; g) aplicar normas ISO 14000 (gestión ambiental) e ISO 26000 (RSE); h) realizar la evaluación de impacto ambiental de actividades productivas riesgosas³²; i) adoptar desincentivos económicos como impuestos a los agroquímicos de síntesis, bolsas de polietileno³³; j) utilizar el enfoque precautorio como ser en el cultivo y comercialización de transgénicos a fin de preservar la salud de los consumidores y el ambiente; k) incorporar cláusulas ambientales y sobre RSE en los contratos agrarios.

Principio 8: "Las empresas deben adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental". — La Cumbre de la Tierra de Río celebrada en 1992, centró su atención en diversos puntos: 1) el daño a diversos ecosistemas naturales; 2) la amenazada capacidad del planeta para sostener la vida en el futuro; 3) la limitada capacidad para sostener el desarrollo económico y social a largo plazo. A la par, emitió un mensaje a las empresas que fue recogido en el Capítulo 30 de la Agenda 21 en el cual se ahonda en la función que desempeñan las empresas y la industria en la agenda de temas para el desarrollo sostenible y se presentan directrices generales del significado de la responsabilidad medioambiental para las empresas³⁴.

Dado el papel cada vez más importante que desempeña el sector privado en las

SECILIO, Gustavo (Editor)... op. cit. p.50.

³² Véase: VICTORIA, María Adriana. "Institutos y técnicas sobre calidad y seguridad alimentaria en los mercados internacionales". VII Congreso Argentino de Derecho Agrario. Universidad Nacional del Sur. Instituto Argentino de Derecho Agrario. Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina (7, 8 y 9 de octubre de 2004), Congreso Argentino de Derecho Agrario. VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in AMAT LLOMBART, Pablo (Coordinador). Derecho Agrario y alimentario español y de la Unión Europea... op. cit. VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in Revista Nuevas Propuestas n° 39... op. cit.

³³ Véase: VICTORIA, María Adriana. "Instrumentos económicos a ser receptados por la normativa del NOA (Argentina) a favor del ambiente en la relación producción-comercio". Congreso ambiente y calidad de vida en el NOA. Universidad Nacional de Catamarca. 26 al 28 de octubre de 2000, San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Argentina.

³⁴ Se destacó que: "La gestión responsable y ética de los productos y los procesos de fabricación desde el punto de vista de la salud, la seguridad y el medioambiente. Hacia este fin, las empresas y la industria deben encaminar sus medidas autorreguladoras, orientándose hacia la aplicación de los códigos adecuados, los permisos y las iniciativas integradas en todos los estamentos de la planificación empresarial y la toma de decisiones y fomentando la apertura y el diálogo con los empleados y con el público". "A fin de proteger el medioambiente, el enfoque preventivo deberá ser aplicado por cada uno de los Estados en función de sus posibilidades. Cuando exista la amenaza de que se produzcan daños serios o irreversibles, no se podrá alegar falta de conocimientos científicos como razón para aplazar la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación medioambiental". FUERTES - GOYBURU - IAMETTI, *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

cuestiones de gobernabilidad global, el público demanda que las empresas desarrollen sus actividades de una manera que no sólo se traduzca en una mayor prosperidad económica y favorezca la justicia social, sino que también garantice la protección ambiental en todas las regiones y los países del mundo (incluso fuera del lugar donde están radicadas). Así, las empresas ganan legitimidad cuando satisfacen las demandas de la sociedad y cada vez más la sociedad expresa una necesidad clara de desarrollar prácticas medioambientalmente sostenibles. Una de las formas que tienen las empresas para demostrar su compromiso hacia una mayor responsabilidad medioambiental, es el desplazamiento de su modo de desarrollar sus actividades pasando de los "métodos tradicionales" hacia los enfoques más responsables a la hora de plantear las cuestiones medioambientales, con los consecuentes beneficios.

El agro debe tender hacia una mayor responsabilidad ambiental³⁵ a través del uso correcto de agroquímicos de síntesis, técnicas de uso y aprovechamiento del suelo, agua, bosques, utilización de códigos de buena práctica agraria, trazabilidad, ISO 14000, producción orgánica, sellos ecológicos, evaluación de impacto ambiental³⁶ y de comercio justo³⁷; incorporación de cláusulas ambientales y de RSE en los contratos agrarios.

Principio 9: "Las empresas deben fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente". — Si bien un reto a largo plazo es favorecer el desarrollo y la difusión de la tecnología respetuosa con el medioambiente ello repercutirá en la empresa tanto en su dimensión interna como externa. Cuando la empresa se compromete con el Pacto Global, las tecnologías consideradas como respetuosas con el medioambiente

³⁵ VICTORIA, María Adriana. "Hacia una responsabilidad civil agroambiental y agroalimentaria", in Revista de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SeCyT) n° 7/8. Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina, abril-noviembre 2002, pp. 75-132. VICTORIA, María Adriana. DIAZ LANNES, Federico. MAUD, Ana María. ZEMAN, Claudia. "Les deux visages de la responsabilité civile de l'entrepreneur agricole en Argentina: l'agroenvironnemental et l'agroalimentaire". XXII International Congress of the C.E.D.R. (the European Council of Agricultural Law), realizado en Almería, España, 21 al 25 de octubre del año 2003.

³⁶ Véase: VICTORIA, María A. "Institutos y técnicas sobre calidad y seguridad alimentaria en los mercados internacionales". VII Congreso Argentino de Derecho Agrario. Universidad Nacional del Sur. Instituto Argentino de Derecho Agrario. Bahía Blanca, 7, 8 y 9 de octubre de 2004), Congreso Argentino de Derecho Agrario. VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in AMAT LLOMBART, Pablo (Coordinador). Derecho Agrario y alimentario español y de la Unión Europea... op. cit. VICTORIA, María Adriana. "Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)", in Revista Nuevas Propuestas n° 39... op. cit.

³⁷ Véase: VICTORIA, María Adriana. "Comercio justo en el marco de la responsabilidad social empresarial", in Actas del VI Encuentro del Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario... op. cit. internacionales, María Adriana. "Instrumentos económicos a ser receptados por la normativa del NOA (Argentina) a favor del ambiente en la relación producción-comercio". Congreso ambiente y calidad de vida en el NOA... cit.

son aquellas señaladas en el Capítulo 34 de la Agenda 21 como "medio ambientalmente saludables"³⁸. Esta amplia definición, incluye los medios de alta tecnología y control, pero también favorece de forma explícita un enfoque preventivo progresivo, como la prevención de la contaminación y las tecnologías de producción más limpia.

Este principio se orienta, por lo tanto, hacia una tecnología más limpia cuya función sea facilitar un beneficio o servicio humano, en lugar de centrarse sólo en los productos en sí mismo.

Operan razones para desarrollar y difundir las tecnologías limpias³⁹. Evitar el impacto ambiental a través de la prevención de la contaminación y el diseño de productos ecológicos incrementa la eficiencia así como la competitividad global de la empresa y puede producir nuevas oportunidades de negocio⁴⁰.

La adhesión al Principio 9 dependerá en cierta medida del tamaño y la naturaleza de la empresa, no obstante, todas las empresas desearán beneficiarse del uso más eficiente de los recursos y dado que este principio afecta tanto a las tecnologías "hard" como a los sistemas "soft", los puntos de partida potenciales son amplios. En una agro-industria, la mejora de la tecnología puede lograrse a través de diversos "medios"⁴¹, a la

³⁸ Son aquellas que "protegen el medioambiente, contaminan menos, utilizan los recursos de una forma sostenible, reciclan más sus desechos y productos y manejan los residuos de una manera más aceptable que las tecnologías a las cuales sustituyen. No se trata de tecnologías meramente individuales sino de sistemas integrales que incluyen know-how, procedimientos, productos y servicios y equipos así como procesos que mejoran la organización y la gestión medioambiental". FUERTES, Flavio (PNUD), Coordinador del Proyecto del Pacto Global en Argentina, GOYBURU, María Lara (CEPAL), Asistente del Pacto Global y IAMETTI, Ana (PNUD), Asistente del Pacto Global. *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

³⁹ Las tecnologías que son medioambientalmente excepcionales permiten reducir el uso de recursos finitos así como utilizar los recursos existentes de forma más eficiente. Así, el uso de técnicas eficientes en la rotación de suelos con destino a la agricultura o el uso de agua para riego resulta de importancia en el agro. El almacenamiento de residuos, su tratamiento y eliminación, es un proceso costoso tanto en términos económicos como ambientales y sociales. Como las tecnologías sanas generan menos residuos y desechos, el uso continuado de tecnologías ineficientes puede representar un incremento sobre los costos operativos de las empresas. Además también influye retrospectivamente sobre el tipo de control que prima el remedio sobre la prevención. *Ibid.*

⁴⁰ Dado que las tecnologías medioambientalmente saludables reducen las ineficiencias operativas también producen un nivel inferior de emisiones contaminantes. Esto beneficia, en primer lugar, a los trabajadores que están expuestos a un menor riesgo de materiales peligrosos cada día y también se traduce en una reducción considerable del riesgo de accidentes o de desastres tecnológicos. *Ibid.*

⁴¹ 1) "Cambios en el proceso o en las técnicas de producción o fabricación" (desde modificaciones sencillas hasta cambios más avanzados que requieren esfuerzos de investigación y desarrollo); 2) "sustitución de unas materias primas por otras" (a fin de utilizar insumos menos tóxicos, tal es el caso de determinados agroquímicos de síntesis); 3) "reutilización de materiales en la propia empresa" (separación, tratamiento y recubrimiento de materiales útiles a partir de residuos, las así llamadas "sinergias de productos derivados". *Ibid.*

par que operan "enfoques" a nivel estratégico para mejorarla⁴² pudiéndose adoptar una serie de "medidas"⁴³.

⁴² a) Establecer una política de empresa individual o corporativa sobre el uso de tecnologías limpias; b) difundir la información disponible entre los individuos o grupos de interés para ilustrar el comportamiento medioambiental y los beneficios que se obtienen utilizando tecnologías limpias; c) reorientar la investigación y el desarrollo hacia un "diseño por la sostenibilidad"; d) utilizar la evaluación del ciclo de vida en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, de forma que tenga en cuenta los impactos en cuanto a fabricación, uso y fin de ciclo de vida del producto; e) empleo de Informes de tecnología medioambiental, una herramienta analítica diseñada para garantizar que el proceso de toma de decisiones relativo a la adaptación tecnológica, implementación y uso es sostenible; f) revisión de los criterios de inversión y de la política de fuentes de proveedores y contratistas que garanticen que en sus ofertas se estipula un mínimo de criterios de protección medioambiental; g) cooperación con los aliados del sector industrial para garantizar que "la mejor tecnología disponible" esté a disposición de otras organizaciones. Un ejemplo de cómo se favorecen las tecnologías respetuosas con el medioambiente procede del área del cambio climático y del trabajo con el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). Aquí el objetivo es fomentar el uso de tecnologías que tengan como resultado unas emisiones más reducidas de gases con efecto invernadero y en particular el dióxido de carbono CO₂. En su *Inventario de Tecnologías, Métodos y Prácticas para la Reducción*

⁴³ 1) implementación de sistemas de gestión ambiental; 2) desarrollo de auditorías ambientales periódicas; 3) uso de métodos de contabilidad empresarial que reflejen los costos ambientales ocultos y detecten ahorros potenciales; 4) utilización de fuentes de energía renovables; 5) uso racional de la energía; 5) incorporación de indicadores de Desarrollo sustentable en la planificación estratégica de la empresa, con evaluación periódica; 6) internalización del código de ética de la empresa; 7) implementación de sistemas de gestión tendientes a la mejora continua en las áreas comprometidas; 8) reducción de impactos ambientales de sus actividades, a través de programas de mejora continua; 9) implementación de programas de reciclado de residuos; 10) traslado de estándares de trabajo a sus contratistas; 11) realización de programas de capacitación a su personal, clientes y comunidad referidos al uso racional de la energía, agua, suelo, agroquímicos; 12) disminución de emisiones de gases invernadero; 13) adopción de nuevos desarrollos tecnológicos con disminución del impacto ambiental respecto a las instalaciones reemplazadas; 14) elaboración y difusión del reporte de indicadores de Desarrollo sustentable en forma anual; 15) certificación de sistemas de gestión de la calidad y medio ambiente: a) ISO 9001/94, b) ISO 9001/00, c) ISO 14001/96. (Ibíd.), d) seguridad y salud ocupacional, calidad y responsabilidad social; 16) toma de créditos para tecnología limpia (VICTORIA, María Adriana. "Instrumentos económicos a ser receptados por la normativa del NOA (Argentina) a favor del ambiente en la relación producción-comercio". Congreso ambiente y calidad de vida en el NOA... cit.); 17) difusión de la información disponible entre los individuos o grupos de intereses para ilustrar el comportamiento medioambiental y los beneficios que se obtienen utilizando tecnologías limpias; 18) utilización de la evaluación del ciclo de vida en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, de forma que tenga en cuenta los impactos en cuanto a fabricación, uso y fin de ciclo vital del producto; 19) revisión de los criterios de inversión y de la política de fuentes de proveedores y contratistas que garanticen que en sus ofertas se estipula un mínimo de criterios de protección ambiental; 20) cooperación con los aliados del sector industrial para garantizar que la mejor tecnología disponible esté a disposición de otras organizaciones como ser para la producción orgánica, la siembra directa en granos y oleaginosas

La implementación de los principios precedentes debe constituirse en un objetivo primordial en la empresa⁴⁴ y ésta debería interrumpir las relaciones comerciales con aquellos proveedores a los que se haya demostrado que no respetan sosteniblemente las normas básicas internacionales adoptadas por la OIT⁴⁵.

Además de los logros económicos y ambientales, una empresa ecoeficiente puede gozar de mayor prestigio entre clientes, socios y proveedores, además de incidir en la disminución del índice de rotación de personal, mejorar el ambiente de trabajo, será más competitivo en los mercados internacionales y obtendrá una mayor y mejor visibilidad frente a su comunidad⁴⁶.

Cuando se adquiera conciencia de que la RS es una inversión que produce retornos en utilidades, los empresarios asumirán un liderazgo positivo en el tema, y esto es más que probable, es una realidad hacer de la RS una acción de ganancias para la misma empresa⁴⁷.

3. CONCLUSIONES

En el ámbito agrario, resulta visible la posible aplicación del Pacto Global, fundamentalmente en el área ambiental, dado el impacto de la actividad agraria en el ambiente, actividad que se sirve de los recursos naturales productivos (suelo, agua). Ámbito, el agrario, donde operan "algunas carencias", referidas a: 1) el conocimiento de lo que significa la RSE o RSC y sus beneficios para las empresas, estados y comunidad. 2) los principios del Pacto Global de ONU y su aporte al sector agrario. 3) la información de la relación que existe entre la RSE y los resultados económicos de las empresas. 4) El conocimiento de los consumidores, comunidad, inversores y Estado, sobre el concepto de RSE. 5) Los recursos para acciones en favor de la RSE con que cuentan las pequeñas y medianas empresas (PYME). 6) El respeto a la existencia de acciones que se pueden promover tanto en el ámbito interno como externo de la empresa a favor de la RSC. 7) La coherencia de las políticas públicas en este ámbito.

Por ello, resulta necesario que "las empresas": 1) No causen daños y, desde un punto de vista proactivo, aporten soluciones a los problemas específicos como el medio

o las certificaciones FSC de la cadena forestal (SECILIO, Gustavo, Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro, in SECILIO, Gustavo (Editor)... op. cit. p. 51).

⁴⁴ Estos principios se pueden incluir en el "Manual de sistema de gestión de calidad, medio ambiente y seguridad de la empresa"

⁴⁵ Principios básicos de responsabilidad social en Bosch. Stuttgart, desde 2004. http://www.imfmetal.org/main/Files/ifa_bosch_sp.pdf.

⁴⁶ DIAZ MARTIN, Diego. "Ecoeficiencia: comportamiento empresarial responsable", Presidente de Vitalis. <http://www.vitalis.net/ecoefficiencia.htm> obtenida el 18 Dic 2006 06:20:07 GMT.

⁴⁷ La responsabilidad social de la empresa, un buen negocio. <http://www.monografias.com/trabajos13/bune/bune.shtml>

ambiente, la justicia de los trabajadores, consumidores y ciudadanos en general. 2) Sean responsables de los impactos ambientales y sociales, e internalicen dichos costos. 3) Se responsabilicen de sus actividades en el ámbito social, mediante mecanismos eficaces. 4) Desarrollen un enfoque equilibrado de la RSE en los ámbitos económico, social y medioambiental, así como para los intereses de los consumidores. 5) Se adhieran al Pacto Global de NU y demuestren sus progresos remitiendo la COP a fin de posibilitar la integridad y credibilidad de su adhesión al Pacto y sus principios. 6) Respeten los acuerdos e instrumentos internacionales existentes, según los ámbitos. 7) Mejoren la divulgación de la información y la transparencia de las prácticas empresariales, para el logro de su credibilidad. 8) Pongan a disposición de los consumidores, información fiable, sobre las condiciones de producción y comercialización de los frutos y productos agrarios. 9) Aumenten la transparencia en los siguientes ámbitos: a) códigos de conducta (derechos de los trabajadores, derechos humanos, protección del medio ambiente, anticorrupción); b) normas de gestión (integrando los aspectos sociales y medioambientales en las actividades diarias de las empresas); c) medición de resultados, elaboración de informes y validación (redacción de informes internos por parte de las empresas sobre sus actividades en el ámbito de la RSE); d) etiquetas (derecho de los consumidores, a la información sobre los productos mediante el etiquetado); e) inversión socialmente responsable (ISR), especialmente para los fondos de pensión; es decir, invertir en empresas teniendo en cuenta sus resultados sobre RSE. 10) Adopten herramientas, técnicas que posibiliten el ejercicio de los derechos que recepta el Pacto Global, tales como: códigos de conducta, códigos de buena práctica agraria; trazabilidad; método HACCP; adopción de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas; certificación de producción orgánica o ecológica, comercio justo, trabajo decente; aplicación de normas ISO 9000, 14000 y 26000; informes sociales, adopción de informe Triple cuenta de resultados (Triple Balance o Triple Bottom Line) o Informe de sostenibilidad, acepción ésta adoptada por el Global Reporting Initiative (GRI), balance social; certificación de la Social Accountability 8000 (SA 8000) y de la Social Accountability 1000 (SA 1000); adopción del Forest Stewardship Council (FSC); aplicación de la Global Sullivan Principles; auditorías ambientales; evaluación de impacto ambiental; imposición de impuestos ambientales, derechos de emisión transables, cuotas de resarcimiento; adopción de créditos y subsidios ambientales. 11) Focalicen la acción comunitaria en las actividades en las que la intervención del Estado aporte un verdadero valor añadido, acompañando las responsabilidades del Estado, comprometiéndose con lo que constituye la base de todo desarrollo posible: justicia y seguridad, en el interior de la empresa y en su entorno. Situaciones a las que aporta la "calidad agroalimentaria y agroambiental en cuanto nuevo paradigma del Siglo que se ha iniciado"⁴⁸, ya que los derechos humanos, laborales, sociales y ambientales cobran particular relevancia en el sector agrario.

⁴⁸ Véase: VICTORIA, María Adriana. *Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur*. Tesis doctoral. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, julio de 2000.

RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA

HUGO WILDE¹

Podemos definirla como la contribución activa y voluntaria al mejoramiento social, económico y ambiental por parte de las empresas, generalmente con el objetivo de mejorar su situación competitiva y valorativa y su valor añadido.

Estamos ante una empresa, cuando encontramos la combinación de los factores de la producción, efectuada por el empresario, que con un fin lícito y lucrativo produce bienes y servicios para ser volcados al mercado.

Esa combinación de los factores de la producción (el hombre, el capital, la tecnología, y en la empresa agraria la tierra), hace que la empresa tenga directa implicancia con el factor humano y el factor ambiental.

Con el factor humano, porque utiliza su fuerza y actividad personal para beneficio de ambos.

Con el factor ambiental, porque produce con productos del medio ambiente y vuelca esos productos al medio ambiente.

Así, las empresas se encuentran en constante interacción con su medio ambiente externo, intercambiando permanentemente insumos, productos e información.

En consecuencia debemos reconocer esa dualidad que hace advertir una interdependencia entre la empresa y el ambiente en que se desarrolla.

Además de los factores de la producción que utiliza y afecta, la actividad de la

¹ Instituto de Derecho Agrario Colegio de Abogados de Santa Fe.

empresa debe ser obviamente lícita, caso contrario debería el Estado tomar otras medidas. No es permitido que la empresa contamine, afecte el medio en el que se desarrolla, extraiga riquezas naturales y humanas para beneficio propio, sin devolver esos beneficios a la comunidad o repararlos si son dañosos, pero si son lisa y llanamente ilícitos, su actividad debe suspenderse de inmediato.

Ese objeto, además de lícito, debe ser lucrativo, pues es la esencia de la empresa. No puede realizar actividad económica a pérdida, si se caracteriza como empresa. Para otras actividades está el Estado o las ONG.

Por último, toda su actividad de producir bienes o servicios, los envía al mercado, por lo que tiene directa influencia o relación ese producto con la población que recibe los mismos o los efectos que tiene la actividad empresarial misma. De allí, la directa interdependencia de la empresa con el medio, que incluye naturaleza y hombre.

La noción de Responsabilidad Social Empresarial se encuentra intimamente relacionada a cómo las empresas se relacionan con la sociedad e impactan en la misma.

Hago hincapié en el carácter dual de esta relación porque considero que categorizar a una empresa como socialmente responsable constituirá una de sus principales ventajas competitivas y un elemento que le permitirá distinguirse de otras empresas competidoras, facilitándole su posicionamiento en el mercado. Ello redundará en mayores y mejores oportunidades de negocio, además de una convivencia útil con el medio.

RESPONSABILIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDAD JURÍDICA

La responsabilidad social se diferencia de la responsabilidad jurídica. Esta contiene una serie de normas que imputan una culpabilidad dolosa o culposa por un determinado accionar, aplicando una sanción preestablecida.

La responsabilidad social no está reglada por una norma jurídica ni tiene sanción en tal sentido, pero sí tiene sanción como una norma moral o social. Esta es una sanción de la comunidad hacia la empresa o especialmente el empresario.

En la responsabilidad jurídica la sanción la da la misma norma. En la responsabilidad social, la sanción la da el mercado o la sociedad en la que se desarrolla la empresa.

Puede incluso derivar luego en una responsabilidad jurídica, como es el caso de contaminación ambiental.

La sociedad o el mercado hace una valoración de la actitud o actividad realizada por la empresa, pero luego de realizada ésta. Antes no existen previstas una actividad y una sanción, como sí ocurre en la responsabilidad jurídica.

Se carece de un proceso institucionalizado de adjudicación de responsabilidad, ya que no existen tribunales que juzguen la responsabilidad social, pues no está prevista en normas jurídicas, en las cuales se debe basar el juez para sancionar.

La responsabilidad social se diferencia de la responsabilidad política, ya que en

ésta se ejerce un poder a través de una autoridad estatal, mientras que la responsabilidad social es un ejercicio privado del empresario, aunque éste sea el Estado.

Para que la empresa sea imputable socialmente, debe existir una decisión de autoridad competente que le imputa una sanción por existir una norma válida que le impone un deber ser que es lo que incumple. Existirá, entonces, culpa y por ende la responsabilidad, cuando procede del incumplimiento de dichas normas.

La responsabilidad jurídica no surge de una imputación arbitraria sino de una norma jurídica. Las normas jurídicas son tales, porque imponen deberes de conducta a un sujeto. Las normas morales o sociales no tienen una disposición escrita que obligue a esa conducta, por eso después de realizada la conducta surge la sanción, que puede ser de diferentes niveles, aun de conductas similares.

La responsabilidad social empresaria va más allá del cumplimiento de las normas legales y de las reglas de mercado, pues damos por hecho que la empresa cumple con dichas normas, de allí que dije debe tener un objeto lícito. La legislación laboral y las normas de medio ambiente son de cumplimiento obligatorio, y cualquier empresa debe asumirlas al inicio de sus actividades. Pero son base del cumplimiento de su responsabilidad social, pues no puede decir la empresa que cumple con su responsabilidad social si no cumple con su responsabilidad jurídica.

LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA

Existen dentro del factor de la producción de la empresa el factor humano, compuesto por su personal empleado y su personal directivo, que son los que interrelacionan con la empresa en forma inmediata.

Otros grupos humanos, definidos como aquellos que sin participar directamente en las operaciones de la empresa pueden influenciar o ser influenciados por ella, son los consumidores, los medios de comunicación, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad circundante a la empresa.

Estos grupos poseen la capacidad de movilizar la opinión pública y una variada gama de recursos a favor o en contra de una empresa, pudiendo afectar positiva o negativamente sus operaciones e imagen. Desde las asociaciones intermedias, el Estado, la comunidad misma y también la competencia, se pueden realizar actos que impliquen directa o indirectamente a la empresa, en relación a su actividad y su rentabilidad y accionar en la sociedad. Una medida contra un acto antisocial de la empresa puede paralizarla y perjudicarla económicamente. Una mala imagen adquirida puede hacerle perder mercados en el exterior.

Se concluye que la responsabilidad social de la empresa hace referencia a la obligación ética o moral, voluntariamente asumida por la empresa como institución hacia la sociedad en su conjunto, en reconocimiento y satisfacción de sus demandas o

en reparación de los daños que puedan haberle sido causados a ésta en sus personas o en su patrimonio común por la actividad de la empresa.

Tres niveles de responsabilidad empresaria:

1) Responsabilidades básicas derivadas de la función económica: La producción, la promoción y conservación de empleo y el crecimiento económico de la empresa, todo aquello que haga directamente a la mejor producción y por ende beneficio de la empresa misma. Por ejemplo: crear sistemas que no contaminen, que eviten ruidos, no generar olores ni crear molestia a la comunidad; aumentar la producción contratando personal con capacitación y apoyar la cultura del mismo; apoyar los sistemas de seguridad de la comunidad; mejorar procesos productivos no contaminantes, etc.

2) Responsabilidad con la comunidad: Conservación del medio ambiente, creación de relaciones laborales, información a consumidores. Es decir, todo aquello que hace que la empresa se proyecte hacia la comunidad con acciones inclusive de beneficencia: apoyar una escuela, patrocinar un parque, donar cosas útiles para tareas educativas, tener asilos, clubes. Obviamente que no toda empresa tiene la capacidad económica para hacerlo, pero de una u otra forma le genera beneficios a largo plazo por esa acción.

Pero hay otras acciones hacia la comunidad que por lo general no tienen mayores costos y resultarán en beneficios para la empresa. Por ejemplo: uso racional de los recursos que utiliza, evitando derroche, como agua, basura, etc.; generar una cultura del reciclaje dando a utilizar lo que no utiliza la empresa; respetar el espacio público y la propiedad de los vecinos; mantener limpio y lucir con altura el establecimiento o empresa, tanto en su exterior como interior; apoyar a empresas de la comunidad; servir a las entidades educativas, policiales, deportivas y a diferentes grupos comunitarios; evitar el soborno; contratar personas con deficiencias físicas que puedan desempeñar una función; no patrocinar e incluso oponerse a eventos y actos públicos o privados que atenten contra la moral, el orden jurídico, lo legal o que estimulen conductas no sanas para la comunidad.

3) Responsabilidades indirectas pero que debe asumir la empresa: combatir la pobreza y fomentar las cuestiones urbanas; promover e involucrarse en campañas, sociales, ambientales, educativas y de beneficio a la comunidad; patrocinar eventos comunales, de organismos cívicos, de voluntariados y similares; invertir en el patrocinio de deportistas; invertir en investigaciones sociales, en la capacitación integral de sus empleados y de miembros de la comunidad.

UNA NUEVA FORMA DE HACER NEGOCIOS

Como se dijo en el concepto de empresa, el objetivo económico continúa cumpliendo un papel fundamental, ya que de lo contrario estaríamos desnaturalizando a la empresa. Es claro, en este sentido, que al cumplir el contrato económico, siempre y

cundo sean respetuosas de las disposiciones jurídicas, las empresas están realizando su principal contribución al bienestar de la sociedad.

La Responsabilidad Social Empresarial no significa que el empresario (el que combina los factores de la producción) deba darle menor importancia a la generación de beneficios, sino que su objeto lucrativo no se produzca a cualquier precio ni a cualquier costo, como la explotación de mano de obra, la destrucción del medio ambiente o la corrupción de funcionarios públicos, entre otros que podríamos mencionar.

Desde nuestra perspectiva, que una empresa sea socialmente responsable supone que sea ciudadana, pero que sea ciudadana de una manera especial, esto es, que no se limite exclusivamente al respeto de las obligaciones jurídicas, sino i que vaya un paso más allá del cumplimiento legal, integrando voluntariamente en sus prácticas, tanto operativas como comerciales, consideraciones de índole ética, social y medioambiental.

Teniendo en cuenta este concepto, se engloban un conjunto de prácticas, estrategias y sistemas de gestión administrativa, comercial y de producción empresarial que persiguen un nuevo equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Por supuesto que en nuestro ordenamiento económico, las empresas, a medida que van tomando mayor tamaño, van adoptando estos principios. Pero le es a veces difícil cumplir en igual medida a la empresa pequeña o a la que recién empieza.

Y esto no es nuevo; podemos tener antecedentes en el desarrollo del cooperativismo y el asociacionismo, que procuran obtener para el productor-empresario una mejor eficacia empresarial, pero con principios de democracia, de ayuda mutua, apoyo a la comunidad y mejor distribución de los beneficios. Institutos éstos que, a medida que crecen de tamaño las empresas, se van dejando de usar, pues la empresa grande ya depende menos de sus similares más pequeñas. Pero si ello es así en el aspecto comercial, no lo es tanto en relación al tema que nos ocupa, es decir la responsabilidad social.

IMPORTANCIA DE LA NORMA EXTERNA SOBRE LA CONDUCTA DE LA EMPRESA LOCAL

Ahora bien, en nuestra doctrina recién se empieza a debatir este aspecto de la empresa, y debemos admitir que la propensión de las empresas es producir más con la mayor eficacia y eficiencia posible. Para la empresa la responsabilidad social es por ahora una buena idea superada por la necesidad de incrementar las ganancias empresariales y las inversiones productivas.

Sin embargo, los comportamientos socialmente son funcionales al sistema empresario, no tal vez en su constante actividad productiva, pero sí cuando se presentan hechos que hacen que la empresa requiera del apoyo de la comunidad en donde se desempeña. Una empresa que contamina constantemente no podrá requerir la ayuda de la comunidad cuando se ve impedida de producir o vender sus productos como consecuencia de ese accionar antisocial.

La exigencia del mercado, especialmente el extranjero, como el europeo, japonés o estadounidense, hace que la empresa debe cumplir con normas, que no son jurídicas nuestras, pero sí de aquellos países sobre sus empresas. Indirectamente esas normas se hacen exigibles, moralmente y económicamente, a nuestras empresas.

Esa exigencia hace a una nueva forma de hacer y de conducir los negocios, y cumplirla les permitirá incrementar sus beneficios y utilidades.

La función social por ahora debe ser un instrumento que le permita a la empresa beneficiarse en su ámbito de actuación, sea comercial o social. No una norma imperativa, salvo aquellas de carácter ético y penal.

En empresas de los EEUU se considera castigar a una empresa por su falta de responsabilidad social, ya sea no adquiriendo sus productos y servicios o criticándola ante el mercado. Esta acción de la empresa no es sólo por motivos propios, sino porque el mercado de sus productos así se lo exige. El mercado de cuero, muy sensibilizado por la matanza de animales, impulsa la adquisición de ropa producida con cueros de animales criados en cautiverio o producción del cuero en forma no contaminante. Ello obliga a la empresa productora de ropa a adquirir la materia prima con esos requisitos; por ende, la empresa productora (curtiembre, en este caso) debe adaptar su producción a esos requisitos (planta depuradora de residuos, cueros adquiridos en criaderos, no uso de productos contaminantes, etc.) y así se van exigiendo en la cadena productiva hacia abajo, los requisitos que la misma comunidad impone para su mejor convivencia.

En nuestro país es difícil aún que el público castigue a una empresa por comportamiento no social, pues todavía impera el precio del producto o su necesidad. Pero estas medidas se están produciendo desde las empresas más grandes hacia las empresas más pequeñas. Puede que a primera vista la preferencia a castigar o premiar pueda parecer escasa, pero los hechos que se van dando muestran un claro indicio del proceso de una cultura de la responsabilidad social.

Por tal razón, el actuar responsablemente no debería ser considerado como un gasto improductivo, sino como una inversión, como una herramienta estratégica que podría traer aparejados importantes beneficios económicos para la empresa, pero también, como hemos visto, para la sociedad

CERTIFICACIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

En este marco ya existen incipientes reconocimientos a las gestiones de responsabilidad social de las empresas. Así como se institucionalizaron los premios a la eficacia, al rendimiento, a la investigación, a la exportación, etc. Ello mediante reconocimientos de instituciones o la misma comunidad, lo que debería terminar en un reconocimiento oficial con la entrega de un Certificado de Responsabilidad Social Empresarial. Por supuesto todo ello debe acreditarse, previo una evaluación detallada, a todas aquellas empresas que superen determinados requisitos mínimos en su actividad. Este reconoci-

miento oficial representaría un elemento de trascendental importancia para las empresas y para la sociedad.

Esto permitiría a los distintos sectores de la sociedad controlarse mutuamente, esto es, constituiría un instrumento de rendición de cuentas horizontal entre las propias empresas. En EEUU se le llama "accountability" o rendición de cuentas utilizado por diversos interlocutores, sean primarios, públicos o secundarios, en sus relaciones con éstas. Cuando la rendición de cuentas es horizontal el comportamiento social responsable de una empresa se promueve y extiende a lo largo de toda la cadena de producción.

Como expliqué antes, especialmente con relación a los proveedores, a quienes debe exigirse la instrumentación de políticas de responsabilidad social como condición necesaria previa a la negociación comercial.

La certificación permitiría constituir para la empresa una situación fáctica en el que las probabilidades de ser sancionada se minimizan. Se individualizaría a la empresa y podría obtener beneficios que neutralizaran el actual y común accionar de la empresa que evita el costo de cumplir con las normas jurídicas que es generalmente, mayor que el de no cumplirlas. La existencia de un certificado de estas características constituiría un mecanismo de identificación de todas aquellas empresas que cumpliendo con las normas (contaminación, seguridad laboral, producción natural, etc.) se beneficiaran para reducir sus mayores costos por ese ejercicio.

Además, la certificación funciona como una acción ejemplificadora, las empresas certificadas como socialmente responsables, tendrán un efecto demostrativo proyectándose sobre la conducta de otras empresas.

Las empresas, ante todo, son agentes sociales y económicos, productores de bienes y servicios. La sustentabilidad de sus negocios hace posible que asuma compromisos sociales y ambientales perdurables en el tiempo.

Consideramos que la Responsabilidad Social supone el cumplimiento de los deberes legales y económicos propios de una institución, pero también el ejercicio en la sociedad de determinadas responsabilidades que exceden a las citadas.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA AGRARIA

La responsabilidad social es un sistema complejo de responsabilidades compartido por diferentes actores, siendo sólo uno de ellos la empresa, y donde la "responsabilidad empresarial" es una parte de este sistema.

Para que ese sistema funcione como tal es necesario que cada integrante asuma su responsabilidad, participe, y se complemente e interrelacione con los otros.

Esa participación, que será más o menos activa de acuerdo con el grado de participación que tenga la empresa, ya que cuanto más se involucren todos los actores, se obtendrán mejores resultados de los esfuerzos compartidos.

En el caso de la empresa agraria, debemos tener en cuenta la empresa agraria

según su tamaño. Así, la empresa unipersonal, chica o mediana tiene menos participación, pero ello no la excluye. Un hecho relevante es la restricción a las fumigaciones en zonas suburbanas, lo que impide realizar ciertas producciones agrícolas (p.ej. soja) en esas tierras. El comportamiento social del productor en ese sentido hace a su relación con la comunidad y su actividad social empresaria. La actividad agraria, en esas zonas, debe tener en cuenta la convivencia con la comunidad. Producir, pero sin interferir en la vida cotidiana y saludable de la comunidad. Ello se aprecia en actividades pecuarias, porcinas, apícolas, avícolas, etc., que desarrolladas cerca de centros urbanizados producen hechos que perturban la normal vida de la comunidad.

La gran empresa agraria tiene los mismos objetivos y responsabilidades, tal vez magnificados por su mayor actividad, pero con mejores recursos para adaptar su actividad dentro de los términos de la responsabilidad social empresaria.

A quien más se debe contemplar dentro de este aspecto es a la empresa agro-industrial, pues su actividad está más ligada o más cercana a la vida de la comunidad.

TENDENCIA ACTUAL

En Europa, ya varias instituciones y organizaciones, formadas también por los Estados, han desarrollado iniciativas para promover y fomentar el comportamiento socialmente responsable de las empresas.

Generalmente estas iniciativas o proyectos incluyen una serie de normas o recomendaciones que, si bien no son de obligado cumplimiento, sí incorporan un compromiso por parte de los Estados adheridos para fomentar su desempeño en la actividad empresarial de sus respectivos países.

Mediante estos proyectos, lo que se busca es uniformidad de principios, actuaciones y medidores de la responsabilidad social del empresario, de tal forma que la labor de las empresas en este ámbito pueda ser reconocida no sólo en el entorno más cercano de la empresa sino también en el ámbito internacional.

Entre las normas o convenios que prevén esta actuación de las empresas, podemos citar: a) El Libro Verde de la Comunidad Europea; b) El pacto mundial como iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para promover la conciliación de los intereses empresariales con los valores y demandas sociales; c) La declaración sobre "Inversión Internacional y Empresas Multinacionales" que la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) publicó durante el año 2000 y d) Iniciativa de 1997 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el apoyo de instituciones privadas, empresas, sindicatos, ONGs y otras organizaciones "con el objetivo de fomentar la calidad, el rigor y la utilidad de las Memorias de Sostenibilidad".

SÍNTESIS

1. La responsabilidad social se diferencia de la jurídica, en razón de que ésta tiene una norma jurídica que obliga a una determinada acción y con una sanción en caso de incumplimiento. La responsabilidad social está regida por normas morales, pero impulsada por un beneficio económico a la empresa en caso de cumplimiento de la misma.

Es este aspecto el que debe impulsar al empresario agrario a cumplir con normas sociales, que hacen a su responsabilidad y especialmente a la convivencia con el medio en que se desarrolla la actividad de su empresa.

Toda responsabilidad social que esté luego regulada legalmente, será una responsabilidad jurídica de cumplimiento obligatorio.

2. Es necesaria la implementación de una certificación de empresa cumplidora de su responsabilidad social. Aunque ello no sea se en principio oficial, sirve para categorizar a las empresas que cumplen con su compromiso social, lo que la posesionaría mejor en el mercado.

3. La empresa agraria no escapa a ello, especialmente la agroindustrial. Pero el productor agrario debe producir respetando la convivencia con el medio en que se desempeña, más aún cuando desarrolla su actividad cerca de poblaciones, o pueda afectar a éstas.

4. La responsabilidad social de la empresa está ligada a la gestión. Por ello, aunque es un concepto que aparece como no aplicable a la gran mayoría de las pequeñas empresas y se cree que es sólo para grandes empresas, ello no es así, ya que la gestión empresarial existe en todas las empresas, no importando su tamaño.

5. En los últimos años han surgido diferentes iniciativas mundiales que han pulsado la incorporación de la responsabilidad social en la estrategia empresarial.

NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADAS POR LAS EMPRESAS EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y SU CONTROL

CLAUDIA R. ZEMAN¹

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier decisión y acción que tome la empresa agroalimentaria tiene un impacto sobre el medio ambiente, ya sea a través del consumo de los recursos naturales (inputs como materias primas, energía, etc.) ya sea en los outputs, contaminando. La empresa debe contribuir a un desarrollo sostenible y económicamente viable, satisfaciendo las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Los estudios científicos recientes y los graves problemas ambientales han ubicado a las empresas como las principales responsables del deterioro medioambiental, por lo que han tenido que hacer frente a las constantes presiones de diferentes organizaciones y de la sociedad civil que les exigen respuestas para la solución a estos problemas, destacándose en tal sentido el activismo de las ONGs. Así se proyecta una nueva concepción de empresa, ya que no sólo debe de ser una unidad de producción y distribución de bienes y servicios requeridos por la sociedad, sino que además debe actuar conforme a una responsabilidad

¹ Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero y Universidad Católica de Santiago del Estero, República Argentina.

social que concrete una serie de acciones para la preservación del medio ambiente y para un consumo energético racional.

Todo ello ha motivado que la interacción de la organización y el medio ambiente se entienda como un elemento relevante para la integración de las variables medioambientales a los procesos de toma de decisiones empresariales.

El concepto tradicional de empresa se va transformando al incorporar una serie de factores a la gestión empresarial, como los relacionados con el entorno natural y el desarrollo sostenible, como así también por el rol cada vez más activo de ONGs, grupos ecologistas, partidos políticos, organismos de consumidores y organismos internacionales en defensa del medio ambiente.

Las actividades de las empresas ante estos retos pueden tomar dos caminos. Por un lado, hay empresas reactivas que se niegan a aceptar las presiones o reaccionan a ellas cuando no les queda más remedio, mientras que hay otras que responden proactivamente, adelantándose a las demandas de los *stakeholders* (inversionistas) e intentan buscar nuevas opciones, tal como lo sostienen Rodríguez y Ricart.

La gestión empresarial actual debe considerar además de los factores económicos, otros objetivos como el de "cero impactos" comprometiendo un sistema de gestión ambiental que la responsabilice socialmente. Las empresas deberán sensibilizarse ante las demandas ecológicas de sus mercados, ayudando a la mejora y a la protección del sistema natural.

2. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL DE LAS EMPRESAS

La idea de gestión del riesgo ambiental supone la adopción de estrategias por parte de las empresas, la planificación de las acciones que se van a desarrollar, las pautas, los controles, la realización de estudios previos de impacto ambiental, la información, la participación pública y privada, la educación tendiente a crear una mayor conciencia ambiental, el establecimiento de un régimen de incentivos para las empresas que adopten medidas que redunden en una mejor calidad ambiental, una organización institucional adecuada y una correcta valoración de la tradicional relación del hombre con el medio.

Esto implica asumir responsabilidades que trascienden a sus productos, y considerar entre sus prioridades el impacto ambiental que genera su actividad, "gestionando" o "administrando" sus recursos de un modo racional, equilibrado e inteligente, que permita alcanzar un desarrollo sustentable.

Como afirmación de esa responsabilidad social y conforme su propia iniciativa del compromiso asumido respecto de las exigencias reglamentarias y convencionales a las cuales se deben ajustar, se observa que las empresas se esfuerzan por elevar las normas ligadas al desarrollo social, a la protección del ambiente y de los derechos humanos fundamentales y adoptan un modo abierto de "gobernanza", conciliando los diversos intereses en el seno de un enfoque global de la calidad y del desarrollo sustentable.

Si bien un reto a largo plazo es favorecer el desarrollo y la difusión de la tecnología respetuosa con el medioambiente ello repercutirá en la empresa tanto en su dimensión interna como externa. Cuando la empresa se compromete con el Pacto Global, las tecnologías consideradas como respetuosas con el medioambiente son aquellas señaladas en el Capítulo 34 de la Agenda 21 como "medioambientalmente saludables".² Lo importante aquí es comprender que esta amplia definición incluye los medios de alta tecnología y control, pero también favorece de forma explícita un enfoque preventivo progresivo, como la prevención de la contaminación y las tecnologías de producción más limpia.

Uno de los principios fijados en el Pacto global, para el logro de la RSE es aquel que reza: "las empresas deben fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente". El principio noveno se orienta, por lo tanto, hacia una tecnología más limpia cuya función sea facilitar un beneficio o servicio humano, en lugar de centrarse sólo en los productos en sí mismo.

Existen razones de peso para desarrollar y difundir las tecnologías limpias³. Evitar el impacto ambiental a través de la prevención de la contaminación y el diseño de productos ecológicos incrementa la eficiencia así como la competitividad global de la compañía y puede producir nuevas oportunidades de negocio⁴.

² Son aquellas que "protegen el medioambiente, contaminan menos, utilizan los recursos de una forma sostenible, reciclan más sus desechos y productos y manejan los residuos de una manera más aceptable que las tecnologías a las cuales sustituyen. No se trata de tecnologías meramente individuales sino de sistemas integrales que incluyen know-how, procedimientos, productos y servicios y equipos así como procesos que mejoran la organización y la gestión medioambiental". FUERTES, Flavio (PNUD), Coordinador del Proyecto del Pacto Global en Argentina, GOYBURU, María Lara (CEPAL), Asistente del Pacto Global y IAMETTI, Ana (PNUD), Asistente del Pacto Global. *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial*. Oficina del Pacto Global en Argentina. www.unglobalcompact.org. En igual sentido: *Guía del pacto global: una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial*, 1º ed., Buenos Aires: Sistema de Naciones Unidas en Argentina, 2004.

³ Las tecnologías que son medioambientalmente excepcionales permiten reducir el uso de recursos finitos así como utilizar los recursos existentes de forma más eficiente. Así, el uso de técnicas eficientes en la rotación de suelos con destino a la agricultura o el uso de agua para riego resulta de importancia en el agro. El almacenamiento de residuos, su tratamiento y eliminación, es un proceso costoso tanto en términos económicos como ambientales y sociales. Como las tecnologías sanas generan menos residuos y desechos, el uso continuado de tecnologías ineficientes puede representar un incremento sobre los costos operativos de las empresas. Además también influye retrospectivamente sobre el tipo de control que prima el remedio sobre la prevención. *Ibid.*

⁴ Dado que las tecnologías medioambientalmente saludables reducen las ineficiencias operativas también producen un nivel inferior de emisiones contaminantes. Esto beneficia en primer lugar a los trabajadores que están expuestos a un menor riesgo de materiales peligrosos cada día y también se traduce en una reducción considerable del riesgo de accidentes o de desastres tecnológicos. *Ibid.*

La adhesión al "Principio 9" dependerá en cierta medida del tamaño y la naturaleza de la empresa, no obstante, todas las empresas desearán beneficiarse del uso más eficiente de los recursos y dado que este principio afecta tanto a las tecnologías "hard" como a los sistemas "soft", los puntos de partida potenciales son amplios. En una agroindustria, la mejora de la tecnología puede lograrse a través de diversos medios⁵, a la par que operan enfoques a nivel estratégico para mejorarla⁶.

3. TÉCNICAS ECOEFICIENTES

Se han señalado algunas "técnicas ecoeficientes" que se pueden implementar en las empresas tales como: a) "cambios en la materia prima" (rediseño de productos y cambio de especificaciones para promover el uso de materiales reciclados, que no sean tóxicos, que estén libres de solventes y que no contaminen); b) "cambios de tecnología" (sustitución de procesos químicos por mecánicos; uso de equipos que consuman menos energía; instalación de computadoras para el control de procesos; reemplazo de equipos obsoletos e ineficientes); c) "cambios de proceso" (disminución del número de procesos u operaciones; sustitución por procesos limpios; instalación de sistemas de conservación de energía, controladores de proceso, sensores y medidores; aplicación de controles estadísticos de calidad); d) "orden y limpieza" (control de inventarios y almacenamiento ordenado; mantenimiento de instalaciones; sustitución de materiales de limpieza con

⁵ 1) "Cambios en el proceso o en las técnicas de producción o fabricación"; 2) "sustitución de unas materias primas por otras"; 3) "reutilización de materiales en la propia empresa".

⁶ a) Establecer una política de empresa individual o corporativa sobre el uso de tecnologías limpias; b) difundir la información disponible entre los individuos o grupos de interés para ilustrar el comportamiento medioambiental y los beneficios que se obtienen utilizando tecnologías limpias; c) reorientar la investigación y el desarrollo hacia un "diseño por la sostenibilidad"; d) utilizar la evaluación del ciclo de vida en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, de forma que tenga en cuenta los impactos en cuanto a fabricación, uso y fin de ciclo de vida del producto; e) empleo de Informes de tecnología medioambiental, una herramienta analítica diseñada para garantizar que el proceso de toma de decisiones relativo a la adaptación tecnológica, implementación y uso es sostenible; f) revisión de los criterios de inversión y de la política de fuentes de proveedores y contratistas que garanticen que en sus ofertas se estipula un mínimo de criterios de protección medioambiental; g) cooperación con los aliados del sector industrial para garantizar que "la mejor tecnología disponible" esté a disposición de otras organizaciones. Un ejemplo de cómo se favorecen las tecnologías respetuosas con el medioambiente procede del área del cambio climático y del trabajo con el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). Aquí el objetivo es fomentar el uso de tecnologías que tengan como resultado unas emisiones más reducidas de gases con efecto invernadero y en particular el dióxido de carbono CO₂. En su Inventario de Tecnologías, Métodos y Prácticas para la Reducción de las Emisión de Gases con efecto Invernadero, el IPCC se ha centrado en el sector energético. *Ibíd.*

unos más amigables para el ambiente; medición de consumos y desechos; tratamiento de efluentes; control de derrames); e) "mantenimiento de equipos" (establecimiento de un programa de inspecciones; mantenimiento preventivo y predictivo del equipo; calibración del equipo); f) "reutilización y reciclaje" (decantación de sólidos; recuperación de solventes; reciclaje de agua, papel, envases, plásticos, metales, lodos y desechos; recuperación de averías; recuperación de materias primas por medio de condensación, absorción y filtración; recuperación de calor⁷.

Además de logros económicos y ambientales, una empresa ecoeficiente puede gozar de mayor prestigio entre clientes, socios y proveedores, además de incidir en la disminución del índice de rotación de personal, mejorar el ambiente de trabajo, ser más competitivo en los mercados internacionales y obtener una mayor y mejor visibilidad frente a su comunidad⁸.

Las empresas pueden adoptar las siguientes medidas: 1) implementación de sistemas de gestión ambiental; 2) desarrollo de auditorías ambientales periódicas; 3) uso de métodos de contabilidad empresarial que reflejen los costos ambientales ocultos y detecten ahorros potenciales; 4) utilización de fuentes de energía renovables; 5) uso racional de la energía; 5) incorporación de indicadores de desarrollo sustentable en la planificación estratégica de la empresa, con evaluación periódica; 6) internalización del código de ética de la empresa; 7) implementación de sistemas de gestión tendientes a la mejora continua en las áreas comprometidas; 8) reducción de impactos ambientales de sus actividades, a través de programas de mejora continua; 9) implementación de programas de reciclado de residuos; 10) traslado de estándares de trabajo a sus contratistas; 11) realización de programas de capacitación a su personal, clientes y comunidad referidos al uso racional de la energía, agua, suelo, agroquímicos; 12) disminución de emisiones de gases invernadero; 13) adopción de nuevos desarrollos tecnológicos con disminución del impacto ambiental respecto a las instalaciones reemplazadas; 14) elaboración y difusión del reporte de indicadores de Desarrollo sustentable en forma anual; 15) certificación de sistemas de gestión de la calidad y medio ambiente: a) ISO 9001/94, b) ISO 9001/00, c) ISO 14001/96⁹, d) seguridad y salud ocupacional, calidad y responsabilidad social; 16) toma de créditos para tecnología limpia¹⁰; 17) difusión de la información disponible entre los individuos o grupos de intereses para ilustrar el comportamiento medioambiental y los

⁷ VALDERRAMA, Liduvina, *Ecoeficiencia: Producir más con menos*, Ponencias: III Seminario Internacional de Ecoeficiencia, Producción Limpia y Consumo Sustentable - GIRH en la pequeña y mediana industria... cit.

⁸ DIAZ MARTIN, Diego, *Ecoeficiencia: comportamiento empresarial responsable*, Presidente de Vitalis. <http://www.vitalis.net/ecoefficiencia.htm> obtenida el 18 Dic 2006 06:20:07 GMT.

⁹ FUERTES, Flavio, GOYBURU, María Lara y IAMETTI, Ana, *Guía del Pacto Global. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial...* op. cit.

¹⁰ VICTORIA, María Adriana, *Instrumentos económicos a ser receptados por la normativa del NOA (Argentina) a favor del ambiente en la relación producción-comercio*, Congreso ambiente y calidad

beneficios que se obtienen utilizando tecnologías limpias; 18) utilización de la evaluación del ciclo de vida en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, de forma que tenga en cuenta los impactos en cuanto a fabricación, uso y fin de ciclo vital del producto; 19) revisión de los criterios de inversión y de la política de fuentes de proveedores y contratistas que garanticen que en sus ofertas se estipula un mínimo de criterios de protección ambiental; 20) cooperación con los aliados del sector industrial para garantizar que la mejor tecnología disponible esté a disposición de otras organizaciones como ser para la producción orgánica, la siembra directa en granos y oleaginosas o las certificaciones FSC de la cadena forestal¹¹.

La implementación de los principios precedentes debe constituirse en un objetivo primordial en la empresa¹² y ésta debería interrumpir las relaciones comerciales con aquellos proveedores a los que se haya demostrado que no respetan sosteniblemente las normas básicas internacionales adoptadas por la OIT¹³.

Cuando se adquiera conciencia de que la RSE es una inversión que produce retornos en utilidades, los empresarios asumirán un liderazgo positivo en el tema, y esto es más que probable, es una realidad hacer de la RS una acción de ganancias para la misma empresa¹⁴.

4. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL FRENTE A LOS OMG

Entre las empresas que utilizan nuevas tecnologías se encuentran aquellas que aplican la biotecnología en la producción de alimentos ya sea "in natura" o procesados.

Ante la presencia de potenciales riesgos derivados de la utilización de transgénicos, la cuestión de la responsabilidad social y ambiental de las empresas que investigan, manipulan, utilizan, producen y comercializan alimentos transgénicos, supone que las mismas como parte integrante de la sociedad, comiencen a pensar "en verde", extremando sus cuidados y aplicando en sus procesos, todos los procedimientos que aseguren una correcta evaluación y gestión del riesgo ambiental implicado en su actividad.

de vida en el NOA. Universidad Nacional de Catamarca. 26 al 28 de octubre de 2000, San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Argentina.

¹¹ SECILIO, Gustavo. *Instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) en el agro*, in SECILIO, Gustavo (Editor), Responsabilidad social empresarial. Hacia un Pacto Global en el agro. 1ª edición, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, octubre de 2006. p. 51.

¹² Estos principios se pueden incluir en el Manual de sistema de gestión de calidad, medio ambiente y seguridad de la empresa.

¹³ *Principios básicos de responsabilidad social en Bosch*. Stuttgart, 2004. http://www.imfmetal.org/main/Files/ifa_bosch_sp.pdf.

¹⁴ *La responsabilidad social de la empresa, un buen negocio*. <http://www.monografias.com/trabajos13/bune/bune.shtml>

Respecto de los empresarios que operan utilizando la biotecnología y producen alimentos transgénicos, entiendo que surge como un imperativo, la adecuación de sus conductas a los principios del Global Compact, cumpliendo su obligación de garantizar el derecho a la información del consumidor respecto de los alimentos transgénicos, a través de un correcto etiquetado, consignando las propiedades del mismo, su compatibilidad con el ambiente y la salud de los consumidores que le permita al consumidor efectuar una elección responsable en el momento de su compra. Específicamente, respecto de los OMG, resulta necesario adicionar información precisa en cuanto a los métodos utilizados para su elaboración y también a la presencia de ingredientes calificados como transgénicos, sus cualidades, composición, origen y procedencia, a los fines de evitar que se induzca al error al consumidor. Según las recomendaciones para el etiquetado de alimentos obtenidos por medios biotecnológicos, formulado por la Comisión del Codex Alimentarius, de la FAO, ONU, se deben examinar cuatro aspectos fundamentales del etiquetado de alimentos en relación a los procedimientos de producción: 1) la protección de la salud de los consumidores contra cualquier riesgo proveniente de procesos de producción; 2) las consecuencias nutricionales derivadas de cambios en la composición del alimento; 3) los cambios tecnológicos trascendentes en las propiedades del alimento. 4) la prevención de las prácticas comerciales engañosas o desleales.

De igual modo, deben aplicar el principio de precaución en su actividad, extremando todos los recaudos a efectos de evitar daños en la salud y el medio ambiente, el cual debe ser concretado a través de políticas que apunten a la bioseguridad, que prevengan los posibles daños. Deben también asumir el compromiso de adoptar las mejores y más seguras técnicas, que garanticen una seguridad ambiental y alimentaria.

Ello se podría materializar a través de la adopción de distintas técnicas e instrumentos tales como:

a) Las auditorías ambientales, aplicando las (EMAS) Eco Management and Audit Scheme, que se traduce como Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales, cuyo objetivo es la mejora del comportamiento medioambiental de las organizaciones. De modo tal, que constituye una herramienta para gestionar los efectos medioambientales de las compañías y mejorarlos de forma continua,

b) la aplicación de sellos o etiquetas sociales, que certifican a los productos como provenientes de recursos "sustentables y responsables", así como el manejo y los servicios de los recursos naturales, que frente a la sociedad distinga a aquellas empresas socialmente responsables en su accionar.

c) la certificación de la calidad de las empresas a través de las normas ISO 9000 de gestión de la calidad y 14000 de gestión ambiental, que permitirán identificar y especificar las tareas practicadas en la producción de transgénicos. Las mismas brindan herramientas y sistemas para la administración de numerosas obligaciones ambientales de una organización sin prescribir que metas debe alcanzar. De igual modo, posibilitan la identificación y resolución de problemas y la recurrencia de los mismos, entre otras

ventajas. Respecto de los consumidores y clientes, brindan la confianza de obtener productos que cumplirán con los requisitos de calidad establecidos.

d) la adopción de la trazabilidad, que conforme lo define la norma ISO 8402 es "la aptitud para volver a recorrer la historia, la utilización o la localización de una entidad por medio de modalidades de comprobación de la identidad que son registradas", y que será otro modo de garantizar la seguridad alimentaria y ambiental. Según el art. 18 del Reglamento N° 178/2002 de la Unión Europea, la Trazabilidad es la posibilidad de reconstruir y seguir el recorrido de un alimento o de un pienso a través de toda las fases de producción, transformación y distribución; y se dice que a través de ella es posible seguir el producto alimentario "del campo a la mesa". La función de este mecanismo es poder retrotraerse al momento en el cual se ha verificado el hecho generador de un daño y de ese modo individualizar la responsabilidad y evitar ulteriores consecuencias dañosas.¹⁵

e) la Social Accountability 8000, es un estándar de monitoreo y verificación voluntario para fijar las condiciones laborales en las operaciones globales de manufactura, que nace luego de las ISO 9000 y 14000 y resulta aplicable a cualquier industria.

Como contrapartida, surgen también de modo imperativo, obligaciones para el Estado, quien debe ejercer un correcto control sobre las empresas, para verificar y garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de bioseguridad y que la mentada RSE, no resulte sólo una fachada de las compañías nacionales o transnacionales, para modificar sus imagen frente a la sociedad y a los consumidores.

De igual modo los consumidores, deberán demandar a las empresas un compromiso mayor con el ambiente y la sociedad en el desarrollo de su actividad, sin dejarse deslumbrar por las acciones de apoyo a las causas sociales promovidas por las empresas, a través de las ONGS.¹⁶

5. CONSIDERACIONES BIOÉTICAS

De la relación existente entre sociedad y naturaleza, surgen riesgos producidos por la actividad humana cada vez más invasivos que afectan a la toda la humanidad. Los criterios de valoración de los riesgos para valorar los peligros derivados de la actividad humana por la utilización de nuevas sustancias, productos o tecnologías, surgen de la interacción entre ciencia y derecho señaladas supra. Asimismo existen dos tendencias al respecto: una que considera irracionales los miedos del público y que sólo los técnicos pueden proveer evaluaciones del riesgo objetivas y confiable, y otra que deposita en el

¹⁵ GERMANÓ, Alberto. *Manuale di Diritto Agrario*. 5ª Edizione. G. Giappichelli Editore. Torino. Italia año 2003. p. 353.

¹⁶ ZEMÁN, Claudia, *Los alimentos transgénicos frente a la Responsabilidad social empresarial*, en el 6º Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, realizado en Rosario, Santa Fe, pp. 301-308.

público, como directamente afectado por los riesgos, la posibilidad y el deber de evaluar la aceptabilidad de los mismos. Ambas posiciones resultan extremas, por lo que resulta adecuada una exigencia de objetividad en la evaluación de los riesgos, que será provista por la juricidad como lugar de objetiva composición de saberes diversos¹⁷.

Frente a esta situación surgen los aportes de la nueva ética, que tratan de cambiar la conciencia del hombre y convertirla en la "nueva conciencia ecológica". En tal sentido el hombre debe aprender a adoptar como criterio de valoración de su estilo de existencia en el mundo, el mismo amor que el Creador tiene hacia sus criaturas. Esta nueva conciencia fundada en los nuevos valores se concretará con el respeto a la naturaleza, la racionalidad y la moderación, abandonando las antiguas cosmovisiones antropocéntricas que entendían al hombre como dueño, señor y abusador de la naturaleza, sin conciencia social. Se abandona el campo semántico del "yo" para entrar en el "nosotros", que contempla las nuevas dimensiones y relaciones, que se centran en la solidaridad del hombre con la naturaleza y con sus congéneres. Esta nueva visión, atenta a los riesgos de las nuevas tecnologías, las entiende ahora no como instrumento de destrucción o dominio, sino como instrumentos de caridad. Esta nueva concepción ha coadyuvado para que el derecho encuentre en estos nuevos valores y principios, el fundamento de las regulaciones jurídicas de los hechos técnicos que demandan una adecuada regulación, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras, frente a las incertezas de la ciencia.

En este marco las empresas como integrantes de la sociedad, que decidan adherir a los postulados de la RSE, deben necesariamente introducir en la cultura de su organización una nueva ética cuyos valores y principios se encuentren imbuidos de la solidaridad del hombre con el ambiente y con sus pares.

6. CONCLUSIONES

Se plantea de modo inexorable una nueva concepción de empresa, la cual no sólo debe de ser una unidad de producción y distribución de bienes y servicios requeridos por la sociedad, sino que además debe actuar conforme a una responsabilidad social que concrete una serie de acciones para la preservación del medio ambiente y para un consumo energético racional.

Las empresas agroalimentarias deben responder proactivamente, adelantándose a las demandas de los *stakeholders* (inversionistas) aplicando técnicas que redunden en una mejora de los aspectos medioambientales, económicos y sociales.

La gestión empresarial actual debe considerar además de los factores económicos, otros objetivos como el de "cero impactos" comprometiendo un sistema de gestión

¹⁷ TALLACCHINI, Mariachiara. *Diritto per la natura*. Ecología e filosofía del diritto, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996. p.. 276.

ambiental que la responsabilice socialmente. Las empresas deberán sensibilizarse ante las demandas ecológicas de sus mercados, ayudando a la mejora y a la protección del sistema natural.

En cuanto a las empresas que utilizan los OMG, la gestión de los riesgos existentes debe realizarse conforme a criterios consensuados en el seno de la sociedad en su conjunto con la participación activa de todos los actores sociales (gobernanza), que los conduzca a adoptar con responsabilidad y ajustados a fundamentos científicos, las decisiones más beneficiosas para el logro de la protección de la salud humana y la preservación del medio ambiente. Ello con la finalidad de lograr más y mayores beneficios derivados de la aplicación de las nuevas técnicas biotecnológicas en la agricultura y en la industria.

Frente a la descontrolada expansión de la biotecnología resulta necesario acudir a las respuestas de la bioética como puente hacia el futuro —al decir de V. R. Potter— que nos fijarán los valores y principios a resguardar en pos de la garantía de los derechos humanos fundamentales, ya que la internalización de una nueva ética empresarial es uno de los postulados de la responsabilidad social empresarial.

SEGURIDAD ALIMENTARIA. DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA

ANA MARÍA MAUD¹

PRESENTACIÓN

La búsqueda de la seguridad alimentaria, a partir de la aplicación del principio de precaución, no es sólo preocupación exclusiva de los poderes públicos, ya que es relevante el rol que cumplen las empresas desde que se instala el concepto de responsabilidad social empresaria.

Ello, sobre todo a partir del momento en que la pérdida de confianza de los ciudadanos respecto del papel del gobierno hace que aquellos busquen esa seguridad en las empresas ya que serían quienes están en mejores condiciones de prever los posibles efectos dañosos de sus productos.

De ahí la importancia del tema, ya que la aplicación del principio de precaución vinculado en sus inicios a la materia ambiental, se ha extendido hacia cuestiones de seguridad alimentaria hoy no solo de patrimonio exclusivo de los poderes públicos, sino también de las empresas comprometidas con el entorno social en el que actúan.

Se destaca, no obstante, la falta de regulación legal sobre el tema, lo cual motiva a proponer su adecuada tratamiento a fin de que el derecho de los pueblos a la seguridad alimentaria sea una realidad.

¹ Universidad Nacional de Santiago del Estero.

PRECISIONES CONCEPTUALES

a) Qué es la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) — En el intento por precisar los contornos de la RSE se han buscado distintas definiciones, las cuales coinciden en la necesidad de promover las buenas prácticas en los negocios mediante la asunción por parte de la empresa de la responsabilidad de los impactos que genera la actividad productiva a la que se dedica².

En líneas generales, la RSE consiste en la adopción de un conjunto de relaciones respecto de los empresarios con su entorno social y medioambiental. Se trata de cómo deben ser las prácticas y conductas de los empresarios, es decir su comportamiento en relación a los consumidores, el medioambiente, sus trabajadores, las ONG, el Estado y la sociedad en general. Las "buenas prácticas" constituyen el barómetro que nos permite medir cuándo estamos frente a empresarios confiables que respetan las normas y cumplen con sus obligaciones³.

b) El principio de precaución — Un informe del Primer Ministro francés señala que el principio de precaución "define la actitud que debe observar cualquier persona que tome una decisión relativa a una actividad respecto a la que se puede suponer razonablemente que comporta un peligro grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras o para el medio ambiente. Dicho principio concierne especialmente a los poderes públicos que deben hacer prevalecer los imperativos de salud y de seguridad sobre la libertad de intercambio entre los particulares y entre los Estados"⁴.

Esto es lo que nos interesa de la definición ya que la aplicación del principio va más allá de la mera responsabilidad, para establecer ciertas reglas de políticas públicas en las que deben prevalecer "los imperativos de salud y de seguridad sobre la libertad de intercambio entre los particulares y entre los Estados"⁵.

Ello no significa que sólo es deber del Estado la formulación de políticas sobre la materia, ya que serán responsables las empresas frente a determinadas acciones que ponen o pudieran poner en peligro la vida o la salud de las personas o proyectarse a

² NÚÑEZ, G. *La responsabilidad social corporativa en el marco del desarrollo sostenible*, en www.premiociudadania.com.ar. Responsabilidad social empresaria.

³ VICTORIA, María Adriana. *Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresarial (RSE)*, trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Responsabilidad Social y ambiental de las empresas. Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina, 28/6/06.

⁴ KOURILSKY, Philippe et VINEY, Genevieve, *Le principe de précaution - Rapport au Premier Ministre*, 15 de octubre de 1999, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, p. 81, citado por FIGUEROA YAÑEZ, Gonzalo, p. 27.

⁵ FIGUEROA YAÑEZ, Gonzalo. *El principio de precaución frente a los viejos conceptos de la responsabilidad civil* archivo del portal de recursos para estudiantes, www.robertexto.com

las generaciones futuras, por lo que aún cuando tiene un origen jurídico, este principio debe verse como un principio esencialmente político⁶.

Desde este punto de vista, la aplicación del principio supone una concepción del Estado como instrumento de control y no de suplencia, con lo que se procura evitar un paternalismo que vaya en contra de la autonomía privada.

En este contexto se inserta el tema de la responsabilidad social empresarial, en cuanto, más allá del deber o la política a adoptar por el Estado en materia de precaución, son las empresas las que están en mejores condiciones de informar sobre potenciales riesgos de un producto, siendo la transparencia lo que las guiará en el camino de la búsqueda y consecución de su compromiso para con la sociedad y la salud pública.

LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN VINCULADO A LA RSE

El principio de precaución se vinculó en un comienzo a la política medioambiental, y así fue consagrado en distintos documentos internacionales, tales como:

a) El Pacto Global, que es el mandato del Secretario Gral. de las Naciones Unidas en el foro económico mundial de Davos, Suiza, en 1999, y puesto en marcha oficialmente en el año 2000, en que básicamente las empresas se comprometen a cumplir un conjunto de principios relacionados con el medio ambiente y desde este punto de vista, deben apoyar la aplicación del principio de precaución en el terreno ambiental y adoptar las iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental y alentar su desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente;

b) Consejo Mundial para el Desarrollo sostenible (WBCSD). En el documento del 2000 el WBCSD añade otras áreas de contenido como la transparencia.

c) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las directrices de la OCDE son también muy ilustrativas en cuanto al desglose de las áreas contenidas en la noción de responsabilidad social de la empresa.

Se establecen una serie de principios relativos al desarrollo de buenas prácticas de gobierno empresarial y de relaciones entre la empresa y las sociedades en las que desarrolla su actividad.

Posteriormente el principio de precaución se ha ido extendiendo hacia temas de salud pública, derechos de los animales y comercio internacional, no sin problemas, dadas las imprecisiones a la hora de su definición, lo cual obliga muchas veces a improvisar,

⁶ Sobre el tema BERGEL, Salvador Darío, *La introducción del principio precautorio en la responsabilidad civil y El principio precautorio y los riesgos en cultivos de variedades transgénicas*, inédito y en la Revista de Derecho y Genoma Humano N° 16, respectivamente.

en lugar de anticiparse, y se dice⁷ por ello, que en cierto modo opera en forma contraria a la práctica política tradicional.

En la Unión Europea, es el Libro Blanco de Seguridad Alimentaria (EC, 2000) el que indica las pautas clave de la nueva política en materia de seguridad alimentaria que se basará sobre tres principios fundamentales: la independencia (de los reguladores), la excelencia (del conocimiento científico manejado dentro del sistema) y la transparencia.

Las propuestas concretas del Libro Blanco residen en la importancia de la participación y colaboración de todos los afectados, no sólo de los productores y agricultores o de las diferentes autoridades competentes sino también de los consumidores a los que se otorga explícitamente una parte de la responsabilidad en vigilar que se cumplan los reglamentos y políticas sobre seguridad alimentaria.

Un punto clave es la transparencia del sistema. Y en esto juega un papel relevante el tema de la RSE, ya que la seguridad alimentaria no será preocupación del Estado sino de las empresas comprometidas con el medio, donde los ciudadanos y partes implicadas deben tener fácil acceso a toda la información relevante, facilitando la identificación de puntos problemáticos en caso de crisis o dudas sobre la seguridad de un alimento. Parte de eso será un diálogo permanente con los consumidores y su participación en la toma de decisiones.

LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

a) Los obispos de la región de América Latina y el Caribe, conjuntamente con los responsables de las pastorales sociales —Cáritas— de 17 países y representantes de los empresarios católicos (UNIAPAC), sindicalistas y otros miembros de la Sociedad Civil, convocados por el Departamento de Justicia y Solidaridad del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), a fin de reflexionar sobre la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) han destacado que el rápido crecimiento de empresas transnacionales... está generando un proceso global de re-estructuración productiva, una desigual distribución de la riqueza y una pérdida de influencia y capacidad regulatoria de los Estados. Por lo que en este contexto, un signo de esperanza de nuestros tiempos es el surgimiento de empresas con auténtica responsabilidad social... Los empresarios y dirigentes que administran sus empresas con responsabilidad social realizan prácticas empresariales abiertas y transparentes, generan utilidades o beneficios no sólo para los accionistas y asociados, sino también para los trabajadores, la sociedad y el Estado, asegurando el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida para todos los que se relacionan directa o indirectamente con ella.⁸

⁷ AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana y otro. *Principio de precaución, políticas públicas y riesgo*, en www.ucm.es

⁸ Declaración por una práctica empresarial socialmente responsable en América Latina

b) En Argentina la precaución es un principio que guía la aplicación e interpretación del derecho ambiental general⁹. Efectivamente, en el derecho argentino, el principio precautorio es una categoría legal explícita, contenida en la ley 25.675 General del Ambiente, por lo que su campo de aplicación es claro, categórico, constituyendo un mandato de optimización.

El pacto global ya fue lanzado en la Argentina el 23 de abril de 2004. Cabe citar además, la Segunda Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, realizada en la ciudad de Buenos Aires, en el marco de un fuerte compromiso para cumplir con el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas —reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el 2015— tema que consideraban debía ser encarado cooperativamente y con la gradualidad necesaria para superar la fase asistencialista y recuperar esa dignidad perdida por los ciudadanos excluidos en un proceso articulado con amplia participación y... Desde esta perspectiva se consideró que un rol fundamental como parte de la solución lo tienen las empresas...¹⁰

Existe además un proyecto de ley en el Senado que fija el marco jurídico de la RSE al cual se deben ajustar las empresas nacionales o extranjeras que actúan en el país¹¹; establecer normas de transparencia y control de las empresas, siendo la misma de aplicación obligatoria para aquellas empresas que cuenten con más de 300 trabajadores.

CONCLUSIONES

De lo expuesto se concluye que es necesario promover la transparencia de las empresas en todas las actuaciones que lleve a cabo con la publicación de sus políticas sobre RSE y la información respecto de sus perfiles en materia de seguridad alimentaria.

A manera de incentivo, los gobiernos deberían estimular las empresas socialmente responsables y exigirlo de las otras frente a comportamientos contrarios a estas prácticas.

Se propone crear una norma internacional de carácter voluntario respecto a la que puedan certificarse y auditarse las empresas, para facilitar el cumplimiento de la regulación sobre RSE en materia de seguridad alimentaria.

No se trata de que los gobiernos impongan un sistema con "ejércitos de supervisores", sino que debe requerirse a los empresarios la misma transparencia y honestidad que se le exige al Estado.

y el Caribe 11 al 14 de abril de 2005, San José de Costa Rica (Costa Rica).

⁹ COONEY, Rosie. *El principio de precaución en la conservación de la biodiversidad y La gestión de los recursos naturales*, en www.pprinciple.net.

¹⁰ codigor.com.ar

¹¹ SEGURA, María F., *Ley de Responsabilidad Social Empresarial*, en www.mariaflorenciasegura.blogspot.com

Se considera imprescindible que la empresa sustente sus procesos y productos en estándares éticos, ya que la falta de transparencia es el principal elemento del problema, por cuanto la búsqueda de las utilidades y el afán de generar resultados a toda costa sin medir consecuencias, no permite que la empresa preste la atención que merece el tema de la responsabilidad social. Pero fundamentalmente por que la salud humana y su seguridad, por una necesidad de subsistencia de la humanidad misma, se ha convertido en un desafío que obliga a la búsqueda de una tutela efectiva y al juego armónico de la consecución de los objetivos empresariales con los de los derechos humanos, y para evidenciar la transición del concepto individual y primero de rentabilidad, al más amplio, último y trascendente, el de la solidaridad.

COOPERATIVAS AGRARIAS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

MYRIAM DEL VALLE TOMÉ¹

1. INTRODUCCIÓN

El cooperativismo es una forma eficiente y justa de organizar la actividad económica. Busca la educación y el bienestar de sus socios, es escuela de la democracia y permite desarrollar las potencialidades humanas, combatiendo hábitos negativos e inculcando responsabilidades.

Históricamente, desde fines de la Edad Media existían obras literarias que soñaban con una sociedad basada en la cooperación y en la ayuda mutua. Así, se puede mencionar, "Isla Utopía" de Tomas Moro y "La Ciudad del Sol" de Campanella.

Pero es a comienzos del Siglo XIX donde surge el denominado pensamiento del "socialismo utópico", que proponía modelos de sociedades en que cada uno producía según sus posibilidades y recibía según sus necesidades. Así se menciona a dos destacados ideólogos Roberto Owen (1771-1858) y Carlos Fourier (1772-1837).

La primera cooperativa nació en 1844, en Rochdale (Lancashire, Inglaterra). Esta cooperativa nació en pleno auge del liberalismo, y como una respuesta concreta de unos humildes tejedores a un desafío social de gran envergadura. Eran tiempos muy difíciles para los obreros, ya que el maquinismo estaba produciendo una terrible desocupación y explotación de la clase obrera. Es el contexto en que Marx se basó para escribir algu-

¹ Universidad Nacional de Santiago del Estero.

nas de sus obras. Pero si bien el cooperativismo nace en este contexto, no está ligado a ningún sistema político.

En nuestro país, también es tema de atención en varias provincias como Santa Fe, La Pampa, Formosa, Misiones, Santiago del Estero, etc.

En estas provincias se tipifica la actividad cooperativa como una actividad privada con fines de solidaridad social, que potencia la actividad de los pequeños productores a través de la cooperación. Se concibe el cooperativismo como un valioso instrumento para el desarrollo y perfeccionamiento humano. En la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero se dispone la promoción cooperativa, la exención de impuestos y la educación cooperativa. En el campo santiagueño existen muchos productores que todavía no han logrado asociarse para tener más fuerza en el mercado, pero también se han formado diversas cooperativas que han dado impulso al campo cabe mencionar las de actividad caprina, la exportadas de miel, algodón, etc. Todo tras el afán del gobierno de promover la actividad cooperativas a través del IPAC (Instituto Provincial de Acción Cooperativa).

2. COOPERATIVAS AGRARIAS

En la estructura económica argentina, la participación del sector agropecuario en el PBI total muestra una ubicación en la economía de significación. La globalización de las relaciones comerciales determina que las cooperativas agrarias argentinas estén sujetas a las tendencias que a nivel mundial están experimentando los mercados.

Para algunos autores las cooperativas agrarias de relevancia en cuanto a su actividad son de tres tipos: a) de trabajo o producción; b) de colonización, c) de comercialización y de industrialización. Los dos primeros grupos tienen un número reducido de cooperativas y son ejemplos de ellas la Cooperativa de Campo Herrera, de Tucumán (de trabajo), y la Colonizadora Argentina Cooperativa Ltda., de Santa Fe (de colonización).

En Argentina, las cooperativas agrarias nacieron en la Pampa Húmeda, pero hoy se ven importantes polos de cooperativismo en varias provincias. Estas nacen en reemplazo del almacén de ramos generales y del acopiador, los cuales explotaban a los productores. En razón de ello, las cooperativas agrarias nacen como cooperativas de objeto múltiple (multifuncionales), sirviendo para comercialización de la producción, su acondicionamiento o transformación, consumo, provisión, etc. Esto es de gran importancia en las cooperativas tambeas y vitivinícolas. El ente regulador de cooperativas ha de distinguir dentro de las cooperativas de comercialización agropecuaria, a cerealeras, algodóneras, ganaderas, granjeras, hortícolas, tambeas, vinifruithortícolas y yerbateras-tabacaleras.

Históricamente la primera manifestación del cooperativismo rural argentino data de 1898, en Pigüé, al sur de Bs. As, donde por iniciativa de colonos francés se funda la Cooperativa "el Proyecto Agrícola", para cubrir los riesgos del granizo. En tanto que pueda afirmarse que la primera cooperativa agraria específicamente se crea en 1904 en Buenos Aires, y fue la Liga Agrícola Ganadera de Junín.

En el año 1900 se funda la "Cooperativa Agrícola Lucienville" de Basavilbaso, Entre Ríos, y desde sus comienzos adopta un sistema que servirá luego de modelo para la mayoría de las cooperativas llamadas mixtas o multiactivas (trascendiendo el objetivo meramente asegurador de las primeras entidades) que pueblan toda la zona cerealera del país. La primera cooperativa algodonera ese forma en 1903 en Margarita Belén (Chaco), mientras el año 1908 ve el nacimiento de la primera cooperativa agrícola de Santa Fe. Son los primeros pasos de la labor cooperativista agraria argentina.

Siguiendo el desarrollo histórico en el año 1913, surge la primera cooperativa de segundo grado o cooperativa de cooperativas, como inicialmente fueron llamadas. Se trata de la Confederación Entrerriana de Cooperativas, refundada en 1930 con la actual denominación de Federación Entrerriana de Cooperativas.

La actividad agraria de mayor desarrollo en Argentina se remontan al año 1918 en donde la función productora e industrializadora de las cooperativas encuentra una expresión exitosa en la actividad tambera.

Es así que en esa época se constituye en Zavalla (Santa Fe) la primera cooperativa de tamberos, dedicada a la elaboración de quesos, cremas y leche pasteurizada, denominada "Sociedad Cooperativa de Lechería de Zavalla Ltda. Es la precursora de una vasta organización de entidades similares que se expanden en Santa Fe y Córdoba, especialmente, y que se convierten en auténticas defensoras del trabajo del pequeño y mediano productor tambero. Durante el gobierno de Perón se destaca la constitución de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA), entidad de segundo grado vinculada a la histórica Federación Agraria Argentina, con sede en Rosario, la que agrupa a cooperativas primarias, como complemento de la acción gremial. En 1956 durante el gobierno de la llamada Revolución Libertadora se destaca la constitución de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria CONINAGRO, cooperativa de tercer grado, organizada como entidad representativa del movimiento agropecuario argentino.

El panorama actual ha modificado sustancialmente el avance del cooperativismo en materia agraria; así, las diez principales empresas son multinacionales, las estatales no existen como tales, y las cooperativas han sido relegadas de su posición, por lo que se está privilegiando la integración vertical en sentido inverso, especialmente a partir de las multinacionales y grandes concentraciones.

3. EL COOPERATIVISMO Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Las cooperativas son empresas que se enfrentan problemas similares a los de las sociedades capitalizadas de forma tradicional (por los inversores), es decir, los problemas planteados por las concentraciones, la globalización, los cambios organizativos y tecnológicos y las variaciones de las necesidades de los clientes. Las cooperativas no sólo deben ser competitivas sino que, además, han de mantener las características propias de su naturaleza, es decir, ser empresas que gestionan democráticamente sus propios

miembros, que siguen el impulso de sus usuarios y cuya propiedad se comparte proporcionalmente a los aportes y/o operaciones realizados. Para las cooperativas, el éxito no es sólo el logro de una alta productividad, competitividad y eficiencia, sino también la mejora de la calidad de vida y la situación económica (o de otro tipo) de sus miembros (sean empresas o personas) y de la comunidad en la que presten sus servicios. De acuerdo con la definición dada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), una cooperativa es una asociación autónoma y voluntaria de personas que, para atender a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, se unen en una empresa que les pertenece conjuntamente y que controlan democráticamente.

La alianza Cooperativa Internacional, en el año 2007, al celebrarse el Día Internacional de la Cooperativas, puso como eje temático para desarrollar en las jornadas a realizarse a nivel mundial por dicha celebración "los principios y valores cooperativos para la RSE"

El principio de la RSE no es nuevo dentro de las cooperativas, desde sus inicios sus acciones afectan a la gran mayoría de sus miembros: los trabajadores, la comunidad y el entorno en el que operan. Puede considerarse al movimiento cooperativo como el pionero en el desarrollo y la práctica de la RSE.

Al tener las cooperativas una estructura democrática, que está basada en sus miembros, siempre han mirado más allá de las simples ganancias financieras. Los valores y principios han estado en el corazón del modelo empresarial cooperativo desde hace más de 150 años. Los valores específicos del cooperativismo incluyen: autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad y valores éticos como la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y el cuidado de los otros, lo que conforman los valores y elementos básicos de la RSE.

El Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE) sostiene que es posible hablar de responsabilidad social, porque la esencia misma de la empresa cooperativa es precisamente su excluyente finalidad social; y es necesario porque en el concepto de responsabilidad social se unen dos componentes vitales que hacen a la legitimidad y sustentabilidad de estos emprendimientos sociales: eficiencia y transparencia en el cumplimiento de su misión.

Una definición simple de la Responsabilidad Social Empresaria dice que: "Es la capacidad de una empresa de escuchar, atender, comprender y satisfacer las expectativas legítimas de los diferentes actores que contribuyen a su desarrollo". Es un verdadero estilo de gestión, por lo tanto, no hay posibilidad de ser una auténtica organización cooperativa si no desarrolla una gestión de responsabilidad social. Y por eso la RSE no es nueva en el mundo de las cooperativas.

3.1. LOS PRINCIPIOS DE LA RSE

Destacan acabadamente la importancia del concepto de RSE los siete indicadores

propulsados por el Instituto Ethos de Brasil. Es difícil encontrar a empresas cooperativas de excelencia que no estén reflejadas plenamente en ellos.

1. *Valores y transparencia* — Una sólida organización cooperativa debería estar siempre preocupada y ocupada por la difusión de sus valores sociales fundantes, y velar por el imperio absoluto de la transparencia en sus formas de gestión, tanto frente a sus propios asociados como de cara a toda la comunidad.

2. *Comunidad interna* — "Si tenemos la gente, tenemos el proyecto". No hay empresa cooperativa de excelencia que no esté integrada, dirigida y sostenida por gente excelente. Esto recorre un largo y permanente camino, que va desde la preocupación de formar y tener los mejores consejeros hasta disponer de los mejores cuadros de dirección y de trabajo. Ello supone además preocupación por formarlos, hacerlos crecer en sus habilidades personales, retribuirlos con justicia y equidad, y asegurar su futuro personal y familiar.

3. *Medio ambiente* — Cada vez es mayor la conciencia comunitaria acerca del cuidado y la preservación del medio ambiente. Una empresa cooperativa que tenga visión de mediano y largo plazo sabrá que las generaciones actuales sólo tenemos prestado un capital ambiental que les pertenece a las generaciones futuras: los futuros socios, nada más ni nada menos.

4. *Proveedores* — Es imposible pensar en la sustentabilidad empresarial de las empresas cooperativas —y en que éstas sean a su vez agentes de transformación social— si no utilizan a pleno toda su capacidad de generar nuevas conductas sociales en alianza con sus proveedores. Las cooperativas desarrollan y encarnan valores sociales que deberían ser cada vez más compartidos con sus proveedores. En el mundo actual, ésta ha demostrado ser una fenomenal herramienta de cambio y mejoramiento social.

5. *Consumidores* — Las empresas cooperativas en general están especialmente comprometidas en este punto, y particularmente las que generan y proveen servicios a sus socios. Si para las empresas privadas el principio de plena satisfacción es una variable de competitividad, cuánto más lo es para una cooperativa de servicios. La preocupación por el desarrollo, y la aplicación de la idea de calidad total, debería ser mucho más visible en una empresa social ya que esto le supone disponer de una "tasa de retorno" casi infinita. Es claramente un círculo virtuoso: socio-cliente-dueño.

6. *Comunidad* — Tal vez sea una de las dimensiones más visibles de la RSE de las empresas cooperativas en la escala comunitaria. Las empresas cooperativas que son consideradas líderes invierten no sólo recursos sino que participan en la construcción de una educación de calidad para todos los niños y jóvenes; generan y sostienen servicios de salud para todos los estamentos de edades de la población; patrocinan y respaldan de manera permanente hechos que hacen al rescate y la promoción de la cultura de las comunidades; promueven el deporte y la recreación; facilitan procesos de comunicación e

intercambio con otras comunidades y cooperativas, etc. En suma: saben que solamente es posible pensar empresas sociales sanas y duraderas en comunidades sanas y con futuro.

7. *Gobierno y sociedad* — Las empresas cooperativas deberían ser verdaderas escuelas de democracia, puesto que sus principios de gobierno así lo determinan. La simplicidad del principio "un socio, un voto" contrasta con el modelo de participación política que nos rige en la Argentina actual. Una empresa cooperativa de excelencia debería ser siempre un modelo inspirador de una nueva forma de gobierno político. Debería ser escuela de participación y de aprendizaje del ejercicio del bien común, a la par que un modelo que, por su propio ejemplo, generase una auténtica necesidad de transparencia en las demás organizaciones sociales comunitarias.

4. CONCLUSIONES

Si bien la doctrina cooperativa en Argentina se ha introducido y enraizado con los principios de la Alianza Cooperativa Internacional del año 1966 y los nuevos incorporados por Manchester de 1995, se ha encaminado a la idea de aplicación por parte del Estado de la llamada Economía Social. En un país cuya economía se sustenta básicamente de la producción del campo, es un anhelo que se desarrolle y se promueva con mayor intensidad la formación de Cooperativas que permitan cubrir las necesidades económicas, sociales y culturales comunes. La idea de la formación de empresas de propiedad conjunta, conlleva la idea de encarar una gestión con Responsabilidad Social y profundiza la propia naturaleza solidaria de las empresas cooperativas, definiéndola como un estilo de gestión, que basado en la fortaleza de los principios del cooperativismo, refuerza su compromiso con la democracia, la transparencia, el cuidado de la gente y del ambiente, atravesando toda la cadena de valor y aportando a la construcción de un nuevo modelo de gobierno y sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- VICTORIA, María Adriana - MONTENEGRO DE SIQUOT, Ofelia - TOME, Myriam del Valle, *El Cooperativismo Agrícola. Evolución y Perspectiva*. XXIII Congress and Colloquium of Agricultural Law, Roros, March, 2005.
- BERTOSI, Roberto Fermín, *Las Cooperativas: una mirada argentino-europea*. www.bioetica.org/colab13-5.htm.
- ULLA, Luis Alberto. *Siete Indicadores elaborados por Ethos*. Director Ejecutivo Fuente: IARSE
- PORRINI, María Laura, *Responsabilidad social y cooperativismo. Una sinergia con perspectiva de futuro*. Área de Investigación y Desarrollo, IARSE Fuente: Boletín N° 104 IARSE, 08/05/2007.

INSTITUTOS Y TÉCNICAS QUE HACEN A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA

LILIANA BELLES DE SANMARCO¹

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto Global, y las empresas que decidan voluntariamente adherirse a él, así como el desafío de internalizar la Responsabilidad Social Empresarial, implican en primer término un nuevo modelo de economía empresarial, a través del cual se abandona la idea tradicional de Empresa como Organización Económica "autista", encerrada en sí misma para asumirse como el núcleo central de una serie de relaciones interpersonales e interinstitucionales, en las que se amplía considerablemente el número de interlocutores directos e indirectos a los que denominaremos "stakeholders".

La RSE en la práctica no es una modalidad o forma de hacer negocios, si no que conlleva una filosofía empresarial que, para ser valedera debe radicarse como pauta cultural que identifique a la empresa² que apunta a establecer con carácter de permanencia instrumentos objetivos, claros, verificables, contrastables e imparciales que permitan a

¹ Integrante del grupo de investigación de la UN Santiago del Estero.

² Esta nueva concepción trae consigo una modalidad diferente de interpretar el concepto de Responsabilidad, tan adentrado en el léxico jurídico, ya que, a diferencia de la estructura tradicional de pensamiento que asocia Responsabilidad con la actitud de asumir el daño ya causado, nos situamos en una visión de la Responsabilidad que se sostiene en dos pilares básicos: la precaución y la prevención cuyo objetivo se dirige no sólo a evitar el daño, si no a trabajar para erradicar las causas posibles que lo originarían.

la organización dar cuenta de su accionar en materia de responsabilidad empresarial, instrumentos muy complicados de elaborar si se tiene en cuenta que tratan de medir e informar elementos intangibles que en su conjunto constituyen lo que hoy se denomina el capital social³. Analizaremos tres institutos y técnicas de sencilla aplicación en la empresa agropecuaria o agroindustrial, elaboradas por organismos radicados en diversos países que pretenden precisamente brindar medios idóneos de información del accionar corporativo que lleguen a la sociedad, especialmente a los consumidores, ya que en este mundo globalizado, la realidad es que la gente quiere saber.

2. INSTITUTOS PROPIOS DE LA RSE

A) TRABAJO DECENTE

Concepto aún en construcción, que surge desde el seno mismo de la Organización Internacional de Trabajo, de carácter integrativo pues abarca diferentes aspectos y espacios de la relación de empleo que, en este caso, se encuentran inspirados en un profundo contenido ético⁴, noción que expresa los vastos y variados aspectos que deberían ser considerados en las relaciones laborales, que son expresados en términos que todo el mundo puede reconocer, entender y asimilar⁵.

Convergen en este concepto cuatro objetivos estratégicos, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo genuino y regular, la protección social y el diálogo social, conceptos que pueden ser aclarados a través de principios tales como

³ El papel de las empresas, junto al de las ONG y los gobiernos, da lugar a una nueva manera de hacer desarrollo y de hacer negocios. Una empresa u organización tiene enorme influencia sobre bienes y personas de su entorno externo e interno. El medio ambiente, la salud física y mental de los recursos humanos, la necesidad que la sociedad posea entes sustentables con longevidad apropiada, el clima de transparencia en tiempo y forma, la inserción social de la empresa en la comunidad, son, entre muchos otros, bienes sociales, patrimonio intangible de todos los ciudadanos que la Empresa responsable debe conservar y proteger.

⁴ DEVOTO, Pablo. Trabajo realizado en el ámbito de la convocatoria de la Red Académica para el Diálogo Social, representando al Departamento de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

⁵ "El trabajo decente implica acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo. Estos derechos garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento, que se reciba un ingreso que permita satisfacer las necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares y que se logre un nivel de protección social para el trabajador, la trabajadora y los miembros de su familia. Estos derechos también incluyen el derecho de expresión y de participación laboral, directa o indirectamente a través de organizaciones representativas elegidas por los trabajadores y trabajadoras. Juan Somavia Director OIT".

estabilidad, trabajo formalizado, seguridad, condiciones seguras de labor, remuneración adecuada, capacitación continua y libertad sindical.

Adoptar el principio de trabajo decente conlleva en esencia un modo de hacer desde el seno de la Empresa, con especial atención a sus primeros interesados, los trabajadores⁶.

Con respecto al Trabajo Decente, la SAI⁷ ha elaborado la Norma SA 8000, norma auditable y certificable, que busca la prevención en lugar de la corrección, en materia de relaciones laborales⁸.

Quizá el mayor escollo que encuentran las empresas al momento de la certificación radica en que deben acreditar que sus propios proveedores también respetan los requerimientos de la norma, aun cuando no la certifiquen. Los requerimientos de esta norma serán de aplicación universal en lo que respecta a emplazamiento geográfico, sector industrial y tamaño de la compañía.

Los principales lineamientos de SA 8000 se manifiestan en 9 áreas:

- *Trabajo infantil*. La compañía no utilizará, ni apoyará el uso de trabajo infantil
- *Trabajos forzados*. No utilizará, ni auspiciará el uso de trabajos forzados, ni exigirá a su personal que deje bajo su custodia "depósitos", o documentos de identidad, al comenzar la relación laboral.
- *Salud y seguridad en el trabajo*. Establecerá un entorno laboral seguro y saludable, y tomará medidas adecuadas para prevenir accidentes y lesiones ocasionadas durante la actividad laboral o asociadas a ella, mediante la limitación, hasta donde sea razonablemente práctico, de las causas de riesgo inherentes al entorno laboral.
- *Libertad de asociación y derecho de negociación colectiva*. Respetará el derecho de los trabajadores a formar sindicatos, y a ser miembros del sindicato de su elección, así como a negociar colectivamente.
- *Discriminación*. No existirá discriminación por raza, casta, origen nacional,

⁶ El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo, no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social o que excluye el dialogo social y el tripartismo.

⁷ "Social Accountability Internacional", organización sin fines de lucro fundada en Estados Unidos en el año 1997

⁸ Es una norma de certificación sencilla de aplicar en las Empresas locales, ya que se sustenta en el cumplimiento estricto de las normas laborales vigentes en el país, cuya verificación no se contenta con la mera demostración de los registros si no que se le añaden entrevistas a trabajadores, clientes, proveedores, etc. Mediante un sistema de verificación por terceras partes. Dado que la Norma está sujeta a revisiones periódicas, su evolución permitirá recoger mejoras y sugerencias de las partes interesadas.

religión, discapacidad, género, orientación sexual, participación en sindicatos, afiliación política o edad al contratar, remunerar, entrenar, promocionar, despedir, o jubilar a su persona.

— *Medidas disciplinarias.* No utilizará, ni apoyará el uso de castigos corporales, coerción mental o física, ni abusos verbales.

— *Horario de trabajo.* La semana de trabajo normal será como la define la ley, pero no excederá las 48 horas.

— *Remuneración.* En base a la normativa legal del país, garantizará además que no se realicen deducciones de los salarios por razones disciplinarias.

— *Sistemas de gestión.* La Dirección de la empresa debe definir los procedimientos internos para una efectiva implementación y auditoría del sistema, así como las medidas correctivas necesarias⁹

La compañía deberá acatar la legislación nacional y cualquier otro derecho aplicable, cumplir con las obligaciones a las que la empresa se someta voluntariamente y con lo establecido en la SA 8000. Cuando tanto la legislación nacional y los otros derechos aplicables, como las obligaciones a las que la empresa se someta, como dicha norma traten de la misma cuestión, se considerará aplicable la regulación más estricta.

En la actualidad en la República Argentina la certifican DNV, Bureau Veritas y SGS.

B) BALANCE SOCIAL

Es una herramienta de la política empresarial que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa en términos de activos y pasivos sociales en sus ámbitos interno y externo durante un período determinado y frente a metas de desempeño definidas y aceptadas previamente con fines de diagnóstico del clima laboral y social, información, planeamiento de su política social y concertación con los diversos sectores con los cuales la empresa se relaciona, ya que trata de medir cualitativa y cuantitativamente el impacto de su accionar.

Se trata de instrumentos escritos, presentados de modo anual, que constituyen verdaderas memorias empresariales de sustentabilidad, expresan los impactos económicos, sociales y ambientales de la actividad empresarial y cubren un espectro mucho más amplio y variado que los clásicos informes contable-financieros de la empresa, ya

⁹ En síntesis la norma SA 8000 promueve la implementación de los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer y de varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos a la justicia social y a las condiciones laborales.

que se analizan diversos aspectos como las condiciones laborales de los trabajadores, los contratos realizados con terceros, las remuneraciones y beneficios pactados, la productividad del trabajador, la creación de nuevos puestos de trabajo, así como actividades concretas para incrementar el capital humano y social.

Este informe dista de ser un mero cuadro financiero para acentuar la dimensión social, ya que debe consignar detalles relacionados con la seguridad e higiene en el lugar de trabajo, la conservación del puesto, los derechos laborales, y las condiciones de trabajo en las empresas subcontratadas.

Hacer un balance social permite a la empresa definir políticas y programas, y aumentar la efectividad de inversiones sociales para la promoción de los trabajadores y de la sociedad. A su vez, es una herramienta que permite tomar decisiones con miras al aumento de la productividad y eficiencia en lo laboral y medir y controlar las consecuencias, costos y beneficios que se derivan de su actividad.

Ha sido definido como "un instrumento de gestión para planear, organizar, dirigir, registrar, controlar y evaluar, en términos cuantitativos y cualitativos la gestión social en un período determinado y en el que deben aparecer indicadores económicos, humanos y sociales relacionados con el entorno y los grupos internos y externos con los que la empresa se relaciona"¹⁰.

En nuestro país, la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral regula el Balance Social¹¹ en los arts. 25 a 27, receptando no sólo las disposiciones del art. 18 de la Ley 25.250, sino especialmente la reglamentación realizada por el Decreto 1171/00 y la aclaración realizada por la Resolución 23/01 del Ministerio de Trabajo (Boletín Oficial, 30/01/2001). Lamentablemente la Ley 25.877 aún no ha sido reglamentado¹².

¹⁰ NEVADO PEÑA, D., 1999. *Control de gestión social: la auditoría de los recursos humanos*. Ed. De la Universidad de Castilla.

¹¹ La Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral, impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional, se sancionó el 2/03/2004 ante la necesidad imperiosa de hacer frente a los serios cuestionamientos formulados a la Ley 25.250 (la recordada "Ley Flamarique" o "Ley Banelco"), tanto respecto a su sanción como a varios puntos de su contenido.

¹² La norma vigente dispone que las empresas que ocupen más de 300 trabajadores deben elaborar anualmente un balance social que recoja información sistematizada relativa a condiciones de trabajo y empleo, costo laboral y prestaciones sociales a cargo de la empresa. El art. 26 enumera en forma enunciativa la información que deberá contener el balance social, sin perjuicio de que pueda ser ampliada por la reglamentación, teniendo en cuenta la actividad realizada por la empresa. Entre los temas que se mencionan se encuentran: a) Balance general anual, cuenta de ganancias y pérdidas, notas complementarias, cuadros anexos y memoria del ejercicio. b) Estado y evolución económica y financiera de la empresa y el mercado en el que se actúa. c) Incidencia de costo laboral. d) Evolución de la masa salarial promedio. Su distribución según niveles y categorías. e) Evolución de la dotación de personal y distribución del tiempo de trabajo. f) Rotación del personal por edad y por sexo. g) Capacitación. h) Personal efectivizado. i) Régimen de pasantías y prácticas rentadas. j) Estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades inculpables. k) Tercerizaciones

El Balance Social debe ser confeccionado anualmente, y girado por la empresa al sindicato con personería gremial, signatario de la convención colectiva de trabajo que le sea aplicable, dentro de los treinta días de elaborado. Además debe remitir copia al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, considerándose dicha información como confidencial¹³.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha regulado asimismo la presentación de Balances de Responsabilidad Social y Ambiental, con carácter obligatorio para las empresas de más de 300 empleados o aquellas con número menor pero facturación superior a la establecida para las PYME y facultativo para el resto de las empresas cuyo domicilio legal se encuentre dentro de la jurisdicción de la ciudad¹⁴.

En la empresa, el Balance Social debe ser el resultado de un proceso de amplia participación que involucra la comunidad interna y la externa. Se promueve la publicación pública como complemento a otro tipo de demostraciones de indole financieras y socio ambientales. En la sociedad civil permite analizar las prácticas de las empresas que hacen Balance Social (comparar año a año) para poder tener datos concretos que inciden en la empresa (desde sindicatos, ONGs, consumidores). Establecer procesos en otros países para consensuar un modelo apropiado al contexto local/nacional.

De acuerdo al documento publicado por la OIT y ANDI, el Balance Social tiene los siguientes objetivos:

- Realizar el diagnóstico de la gestión empresarial en torno al cumplimiento de su Responsabilidad Social en un período determinado.
- Como herramienta de gestión empresarial el Balance Social, permitir a la gerencia la planificación de acciones.

y subcontrataciones efectuadas. 1) Programas de innovación tecnológica y organizacional que impacten sobre la plantilla de personal o puedan involucrar modificación de condiciones de trabajo.

¹³ En la doctrina, la opinión sobre la figura del Balance Social varía según los distintos autores. Para Vázquez Vialard (2000), se trata de hacer obligatoria una práctica usual de muchos países (no siempre obligatoria), que tiende a proveerles a los trabajadores una importante información de tipo social, a fin de interesarlos respecto del hacer y quehacer de la empresa. Por su parte, Grisolia e Hierrezuelo (2004), señalan que no puede desconocerse que el Balance Social es una herramienta útil que le permite a la representación de los trabajadores determinar la política de acción con respecto a determinada empresa de acuerdo con su situación, así como también reviste fundamental importancia a la hora de establecer las materias que serán objeto de la negociación colectiva. Sin embargo, estos autores adhieren a las misma observación que Camerlinck y Lyon Cahen (1980) le formularon al sistema francés: no existe disposición alguna que sancione el incumplimiento del empleador a su deber de confeccionar y entregar el Balance Social.

¹⁴ El organismo de aplicación es el Ministerio de Producción de la ciudad, el que deberá fiscalizar la presentación de los Balances, emitir informes anuales del cumplimiento de la ley y emitir certificado de presentación del mismo.

— Disponer de la información que se refiere a los recursos humanos de la empresa y a los sectores con los cuales ella tiene relación.

— Como instrumento de gestión, permitir a la empresa actualizar políticas y programas relacionados con su responsabilidad social.

El Balance Social es muy utilizado por el sector cooperativo, en especial por su constitución y sus objetivos, que se relacionan con la comunidad.

Según la OIT, "el Balance Social por sí solo no podrá conseguir transformar una empresa, pero si es aplicado en un ambiente favorable, será un elemento de enorme utilidad, ya que su práctica facilita el desarrollo de una política social voluntaria y no impositiva, ya que es una herramienta fundamental para la toma de decisiones relacionadas con la Responsabilidad Social libremente asumida".

C) ETIQUETADO SOCIAL

Al etiquetado social se lo considera como un instrumento para lograr lo que se ha dado en llamar el "comercio ético", pues no sólo proporciona información al consumidor, sino que actúa como incentivo para mejorar las repercusiones medioambientales y sociales del comercio y la producción.

El progreso social ya no es una cuestión que incumba exclusivamente a los Estados. Cada día un mayor número de empresas se preocupa de las repercusiones que tienen sus actividades en el ámbito social o en el medio ambiente; los consumidores, por su parte, son cada vez más conscientes de la responsabilidad que representa la selección de productos o de servicios que efectúan. Estos dos fenómenos convergentes han dado lugar a una proliferación de cartas o códigos de conducta y a la utilización de etiquetas, destinados a garantizar el respeto de diversos criterios sociales o de otra índole, en la fabricación de tal o cual producto¹⁵.

La "etiqueta social" colocada sobre un producto garantiza a los consumidores que en todas las etapas de producción se cumplen con los convenios fundamentales de la OIT que tratan sobre prohibición del trabajo forzado, derecho de organización y negociación colectiva, prohibición de todas las formas de discriminación, trabajo a domicilio, prohibición de trabajo infantil y libertad sindical; así como también el cumplimiento de las normas sobre higiene y seguridad, calidad ambiental y protección del medio ambiente. A los consumidores les interesa conocer las condiciones en que se produce el servicio o producto que desean adquirir; no les basta con saber la calidad y el precio

¹⁵ La tendencia cada vez más acentuada lleva progresivamente a las empresas a integrar cada vez más aspectos sociales, éticos y medioambientales en su política empresarial y de inversión, sin limitarse simplemente, en ocasiones, a respetar la legislación al respecto, es por ello que, en la actualidad se observa la aparición en el mercado de diversas "etiquetas sociales" de carácter voluntario.

del producto, sino que quieren saber también si se producen de manera responsable desde el punto de vista social. Para muchos consumidores, el comportamiento social de una empresa influye en las decisiones de compra de un producto o servicio. Puede ser definida como "palabras y símbolos sobre un producto con las que se intenta influir en las decisiones de compra de los consumidores garantizando el impacto social y ético de una operación empresarial en otras partes interesadas". Tanto la etiqueta social —adoptada recientemente en Bélgica— como la etiqueta ecológica —existente en la mayoría de los países altamente industrializados— constituyen mecanismos de control social de la producción. Se deja de lado la autorregulación empresarial que sólo favorece a las grandes corporaciones multinacionales y se pone el acento en las cuestiones que cada país considera trascendentes.

La etiqueta social constituye un instrumento diferenciador que da a conocer al comprador la procedencia de los productos y el respeto a las normas laborales y medioambientales que su elaboración ha conllevado.

En este momento en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tomado estado parlamentario un proyecto de ley que dispone el Etiquetado Social para las empresas con domicilio legal en la ciudad, a cargo de organismos públicos de la propia ciudad.

Desde hace menos de una década comienza la incorporación de requisitos de gestión ambiental y laboral en las normas o procedimientos vinculados al sector agroindustrial, tales como las Buenas Prácticas Apícolas (BPA), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y HACCP¹⁶. Cabe destacar que dichas normas son mayormente de origen privado y voluntarias, tal es el caso del EurepGAP¹⁷ involucradas en todas las etapas de la producción de frutas, hortalizas y flores y en los últimos años en la cadena ganadera. Este código se está difundiendo extensamente, con adhesión de empresas minoristas y mayoristas europeas y se están desarrollando códigos similares para otras actividades agrícolas¹⁸.

3. CONCLUSIÓN

Si bien la Responsabilidad Social Corporativa y los diversos institutos que refie-

¹⁶ Sigla en inglés de "Sistema de Análisis de Riesgos y puntos críticos de control".

¹⁷ EurepGAP: Euro-Retail Produce Working Group (EUREP); Good Agricultural Practices.

¹⁸ Otro ejemplo es la asociación francesa "La ética en la etiqueta" (l'éthique sur l'étiquette), un grupo de 44 organizaciones que promueve el etiquetado conciente sobre la base de los derechos humanos y el derecho del consumidor de estar informado, que denominan la "calidad social". La matriz del esquema calidad: Escribo lo que hago... Hago lo que escribo... Pido control de lo que hago (auditorías externas).

ren a ella se han adentrado en los procesos económicos de este mundo globalizado, aún resta un vasto camino por recorrer en la implementación de técnicas novedosas que la tornen realmente efectiva.

Los objetivos del milenio convocan a las empresas a asumirse con responsabilidad como agentes generadoras de desarrollo humanizado, y la normativa, los institutos y las figuras jurídicas deben estar a la altura de las necesidades del progreso. Quizá ese sea el gran desafío.

BIBLIOGRAFÍA

- BEKERMAN, M., *La economía y las prioridades sociales*, en diario Página 12, 28/11/2004.
- BOATRIGHT, J., *Ethics and the Conduct of Business*, Prentice Hall, 1993.
- BOWEN, H., *Social Responsibilities of the Businessman*, New York, Harper & Row, 1953.
- CAMERLINCK, G. y LYON CAHEN, G., *Droit du travail*, Dalloz, París, 1980, citados por Martínez Vivot, J., en "El compromiso de información por parte del empresario en la Ley 25.250, con particular referencia al balance social", en Trabajo y Seguridad Social, 2002.
- CAPPELLETTI, B., *Actores sociales y formación en Argentina, Aportes para el diálogo social y formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Cinterfor, Montevideo, 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, ONU, New York, pág. 187, 1969.
- CORRADETTI, S.; DEIBE, E.; FONTANA, B.; IACONA, J.; PERALTA, M.; RIAL, N.; y TREVIÑO, S., *El Trabajo Decente: El caso argentino*, X Encuentro Grupo Bologna - Castilla La Mancha, año 2001.
- DAVIS, K., *Can Business Afford to Ignore Social Responsibilities?*, en California Management Review, número 2, 1960.
- DONALDSON, T., *Ethical Issues in Business*, 1999.
- DRUCKER, P., *The New Meaning of Corporate Social Responsibility*, en California Management Review, 1984, número 26.
- EPSTEIN, E., *The Corporate Social Policy Process*, Beyond Business Ethics, Corporate Social Responsibility, and Corporate Social Responsiveness, en California Management Review, 1987.
- ETALA, C., *La Reforma Laboral de la Ley 25.877*, LexisNexis, Buenos Aires, 2004.
- FREDERICK, W., *The Growing Concern Over Business Responsibility*, en California Management Review, número 2, 1960.
- FREEMAN, R., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman, 1984.
- FRIEDMAN, M., *Friedman Doctrine. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, en The New York Times Magazine, 1970, pág. 32/33.
- GALLART, M., *Reflexiones para la vinculación con Empresas por parte de Escuelas Técnicas*, Programa Vinculación Empresa-Escuela, Buenos Aires, 2004

ÍNDICE GENERAL

Tema I

ASOCIATIVISMO AGRARIO

Sociedades agrarias de transformación. La experiencia española — <i>Carlos Alberto Farías</i>	11
Análisis y relaciones jurídicas de los complejos productivos o cluster — <i>Susana N. Formento y Héctor H. Pilatti</i>	21
Contratos asociativos de producción en la legislación norteamericana, posibles aplicaciones en el ámbito nacional — <i>Haraví Eloísa Ruiz</i>	35

Tema II

ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES

Sistemas productivos de <i>nothofagus antarctica</i> en la provincia del Chubut: análisis de la legislación vigente — <i>Omar Picco, María Mortola y Martín Escalona</i>	45
Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina y Adhesión de la Provincia de Corrientes — <i>Natalia Galván Zampedri y Andrea Liliana Isetta</i>	55

Tema III

ASPECTOS TRIBUTARIOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

Aspectos tributarios de la venta de inmuebles rurales — *Diógenes D. Drovetta*67

El impuesto inmobiliario rural en la provincia de Santa Fe. Cuestiones a tener en cuenta ante su posible reforma — *Ana Clara Moresco* 77

Tema IV

BIOTECNOLOGÍA Y DERECHO AGRARIO

Biocombustibles — *Carlos A. González*85

Tema V

CONTRATOS AGRARIOS

Locación de inmuebles e instalaciones en zonas rurales — *René Juan Galfré*.....97

Actualidad jurisprudencial en materia de contratos agrarios — *Leonardo Pastorino* ...107

Aspectos a tener en cuenta en una nueva ley de arrendamientos y aparcerías rurales y/o en sus reformas — *Juan José Fernández Bussy*123

Contrato de canje de bienes y servicios por productos agropecuarios. Aspectos legales e impositivos — *Rolando Rinesi*.....133

Consecuencias de la continuación del uso y goce del predio después del vencimiento del plazo de los contratos de arrendamiento rural o aparcería — *Luis A. Facciano*.....139

Contratos agrarios: necesidad de adecuar la ley 13.246 a la situación actual — *Guillermo Castro Vélez Sarsfield*.....149

Tema VI

CUESTIONES AGROAMBIENTALES

Consideraciones preliminares sobre el cambio climático y su impacto en la agricultura — <i>Jorge E. Fernández Reyes</i>	163
Protección ambiental de bosques nativos — <i>Alba Esther de Bianchetti</i>	177
Agroquímicos y poder de policía ambiental: reglas, principios y paradigmas — <i>Alicia Morales Lamberti</i>	189
Aspectos ambientales en la producción agropecuaria — <i>Julio César Miranda</i>	207
Engorde a corral: necesidad de su regulación. Provincia de Buenos Aires: jurisprudencia y proyectos legislativos — <i>Laura Camera, Gonzalo Fuentes y Edgardo González</i>	215
Consecuencias de la erupción del Volcán Chaitén en el sector agropecuario de la provincia del Chubut. aspectos legales — <i>M. Margarita Mórtola</i>	223

Tema VII

DERECHO LABORAL AGRARIO

El trabajador rural en la Provincia de La Pampa — <i>Carlos Emiliano Álvarez y Rosana Andrea Campanella</i>	233
---	-----

Tema VIII

DERECHO PENAL AGRARIO

Hurto campestre y abigeato — <i>Adriana Angélica Hernández</i>	249
La eficacia de la prueba de ADN en la resolución de casos de abigeato — <i>Rita Graciela Pernizza</i>	257
Plan Operativo Anual: Información estratégica para el análisis y estudio de la erradicación del abigeato. Etapa II — <i>Natalia Andrea Galván Zampedri y Andrea Liliana Isetta</i>	265

Delitos rurales — <i>Mabel Páez</i>	275
---	-----

Tema IX

EL FIDEICOMISO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA

El contrato de fideicomiso aplicado al agro y su oponibilidad ante terceros — <i>Ethel Susana Schwarzhans</i>	287
Fideicomiso ganadero como modalidad contractual agraria — <i>Graciela L. Tronca y Alejandra Martini</i>	297

Tema X

EMPRESA AGRARIA

El camino hacia la profesionalización del productor agropecuario. Protagonismo empresario de cara al futuro — <i>Carla Ibáñez Petrini y Candela Powell</i>	305
Cambio generacional en las empresas de familia — <i>María Victoria Gallino Yanzi</i>	309

Tema XI

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA. LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

Las "retenciones" a la exportación agropecuaria a la luz de los principios constitucionales de la tributación — <i>Gabriela Tozzini</i>	319
Resolución 125/08. Aspectos procesales: la prueba — <i>Lilian Landa, Ester De Picco, Vanina Babini y Mónica Navarro</i>	337
La inconstitucionalidad de la normativa de derechos de exportación sobre productos agrícolas. Su irrazonabilidad y confiscatoriedad — <i>Luis A. Facciano y Candela Powell</i>	343

Tema XII

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Actividad agraria y ordenamiento territorial en Mendoza. Análisis de la propuesta presentada en la Legislatura por las Universidades y Centros de Investigación de la provincia — <i>Edgardo A. Díaz Araujo y María José Iuvano</i>	359
Frontera agraria. La ley de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos como herramienta del ordenamiento territorial — <i>Adriana B. Tripelli</i>	375
Ordenamiento territorial y actividad agraria a la luz de la reforma constitucional del año 2007 en la provincia de Corrientes — <i>Roxana Beatriz Romero</i>	389
Ordenamiento territorial agrario. Aspectos relevantes — <i>Adriana Listoffsky y Lidia Medina</i>	397

Tema XIII

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Agroecología. Una alternativa para mejorar nuestra calidad de vida. Su regulación legal — <i>Juan José Staffieri</i>	407
--	-----

Tema XIV

PROPIEDAD AGRARIA

La trazabilidad en la Argentina de hoy — <i>Horacio Maiztegui Martínez</i>	419
Caminos rurales: Provincia de Buenos Aires — <i>Rodolfo Evaristo Iriarte</i>	431
Unidad económica agraria (el debate continúa) — <i>Gabriela Alanda</i>	453
Un nuevo sistema de identificación de ganado en la Provincia de Buenos Aires: el Documento Único Equino (DUE) — <i>Alfredo Gustavo Diloreto</i>	461

Tema XV

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL AGRARIA

Aplicación de los principios de la RSE en el agro como instrumento de desarrollo sustentable — <i>María Adriana Victoria</i>	471
Responsabilidad social de la empresa — <i>Hugo Wilde</i>	487
Nuevas tecnologías aplicadas por las empresas en la producción de alimentos y su control — <i>Claudia R. Zeman</i>	497
Seguridad alimentaria. De las políticas públicas a la responsabilidad social empresarial — <i>Ana María Maud</i>	507
Cooperativas agrarias y responsabilidad social empresarial — <i>Myriam del Valle Tomé</i>	513
Institutos y técnicas que hacen a la responsabilidad social empresarial — <i>Liliana Belles de Sanmarco</i>	519

El VII Encuentro cuenta con los siguientes auspicios académicos

- Unione Mondiale degli agraristi universitari (U.M.A.U.)
 - Comité Européen de droit rural (C.E.D.R.)
 - Instituto Argentino de Derecho Agrario (I.A.D.A.)
- Facultad de Derecho de la UNR Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la UCA
- Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral
 - Universidad Abierta Interamericana.
 - Instituto Superior Parque España
 - Instituto Superior Juan B. La Salle.

Asimismo ha sido declarado de interés por

- Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe y por la Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Asuntos Hídricos, Servicios Públicos y
- Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

A la fecha de impresión de estas Memorias se encontraban en trámite los proyectos de declaración de Interés de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (Proyecto S-1802/08) y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Expte. P 71 del 9/06/08)

El Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario agradece el importante aporte económico de

AGRICULTORES FEDERADOS ARGENTINOS S.C.L.

que hizo posible la realización del VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario y la impresión de estas Memorias.

También agradece la contribución económica del
GRUPO ASEGURADOR LA SEGUNDA
y de
FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA