



# **COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO**

**Instituto de Derecho Agrario**

***IX Encuentro de Colegios de Abogados sobre***

## **TEMAS DE DERECHO AGRARIO**

**ROSARIO  
2012**





COLEGIO DE  
ABOGADOS DE ROSARIO

Instituto de Derecho Agrario

IX Encuentro de Colegios de Abogados  
sobre  
TEMAS DE DERECHO AGRARIO

ROSARIO  
2012

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° 978-987-635-039-6

Salvo indicación expresa "IX 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.

Coordinadores: Luis A. Facciano y Candela Powell.

Colaboraron en el control de la edición: Silvina Delpino, Marlene Diedrich, Mariano Peretti y Juan José Staffieri.



# DIRECTORIO COLEGIO DE ABOGADOS

## PERÍODO 2011-2013

<b>Presidente</b>	Dr. Ignacio Martín Del Vecchio
<b>Vicepresidente</b>	Dr. Rita Graciela Porteiro
<b>Secretario</b>	Dr. Ricardo Hugo Brunet
<b>Tesorero</b>	Dr. Carlos Tristán García Montaña
<b>Vocales</b>	Dra. Sandra Roxana Marenghini Dr. Juan Manuel Costantini Dr. Hernán Finos Dra. Matilde Isabel Burchardt Dra. Sandra Mariela Mastandrea Dr. Lucas Galdeano Dr. Benito Santiago Aphalo Dr. Alberto Osvaldo Pessón Dr. Ernesto Luezas Dra. Zulma Josefa Volpi



# INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

## Autoridades

<b>Presidente</b>	Dr. Luis A. Facciano
<b>Vicepresidente</b>	Dr. Juan J. Fernández Bussy
<b>Tesorero</b>	Dr. Juan José Staffieri
<b>Secretaria</b>	Dra. Candela Powell

## Miembros activos

Dr. Carlos Calligari	Dr. René J. Galfré	Dra. Cecilia Ricciardi
Dr. Rodolfo Delpino	Dra. Carla Ibáñez Petrina	Dr. Rolando Rinesi
Dra. Silvina Delpino	Dr. Carlos López	Dra. Andrea Sarnari
Dra. Marlene Diedrich	Dra. Sabrina Mareque	Dra. Ethel Schwarzhans
Dr. Diógenes D. Drovetta	Dr. Julio Miranda	Dr. Carlos Augusto Valls
Dra. Susana Eschelbacher	Dra. Ana Clara Moresco	Dra. María del Valle Veliz
	Dr. Mariano Peretti	

**Miembro honorario:** Dr. Fernando P. Brebbia

**Secretaria honoraria:** Dra. María del Carmen Vecco

## **Tema 1**

# **ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES**



# BREVES LINEAMIENTOS SOBRE LA ACTIVIDAD AGRARIA REGIONAL

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ BUSSY <sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Todos tenemos conocimiento de que la utilización del suelo como fuente de cultivo y pastaje de animales, la caza, la pesca, la flora y fauna, la creación de la rueda, el trueque, en fin, el estudio inicial de las actividades del hombre y el alumbramiento por él producido es extenso, relevante y de permanente evolución.

No vamos a profundizar este tema, pero sí queremos dejar la inquietud de volver al estudio de los orígenes y en el caso particular de este trabajo, de cómo los pueblos, en relación directa al desarrollo de sus regiones dieron lugar, entre otros motivos, al intercambio de productos mediante el “trueque” o llegar a extremos no pacíficos utilizando la violencia, lograr su propio abastecimiento muchas veces imbuidos de espíritu de poder.

Por lo último expresado, hablamos del “alfa” del comercio (trueque) y respecto de lo segundo (guerras), nos preguntamos: ¿será que el “Leviatán” de Thomas Hobbes tiene asidero?

El conglomerado sociopolítico y económico mundial se aglutina en el

---

<sup>1</sup> Abogado Especializado en Derecho Agrario (UNL) Vicepresidente Instituto Derecho Agrario del Colegio Abogados de Rosario. (Sta Fe). Prof. grado y posgrado Derecho Agrario (UNR y UNL).

presente observando que los países, sin dejar de lado sus Estados Soberanos, se integran conformando grandes bloques, como por ejemplo, la Comunidad Europea, el Nafta, el Mercosur y el bloque asiático.

Por otra parte se nos hace ratificar lo que expresamos en el V Congreso Mundial de Derecho Agrario celebrado en Porto Alegre, Brasil, organizado por la UMAU, que ayuda a esta conformación de integraciones el avance de la tecnología, la comunicación y el transporte, constituyendo, al decir de Brzezinski, un clima de “intimidación social a escala global que supera el tiempo y la distancia”<sup>2</sup>

En el referido evento y en lo pertinente a “regionalismo”, citamos a la jurista italiana Rosalba Alessi, quien resaltó las nuevas tendencias de la política agraria comunitaria, destacando el rol que cumplen las regiones y su inserción en el Derecho Comunitario.<sup>3</sup>

En este muy sintético y general introito no se puede dejar de reparar en que “las regiones” y “el hombre” constituyen eslabones imprescindibles.

## 2. ACTIVIDAD AGRARIA

Diligencia, eficacia, prontitud en las obras, conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad, son términos que hemos encontrado asociados a la palabra “actividad” en general.

En relación a “lo agrario” la encontramos inicialmente ante la labranza o cultivo de la tierra, el tratamiento de la preservación de los suelos y/o vegetales o bien la crianza de animales, todo lo expresado con destino a la cadena agroalimentaria. y/o agroindustrial.

Desde un enfoque general de prestigiosos “ius agraristas”, ellos han conceptualizado “la actividad agraria”, apreciándose un común denominador.

El jurista español Alberto Ballarín Marcial originariamente la definía como “aquella dirigida a obtener productos del suelo mediante la transformación o aprovechamiento de sus sustancias físico-químicas en organismos vivos de plantas o animales, controladas por el agricultor en su génesis y crecimiento”.<sup>4</sup>

Juan José Sanz Jarque expresa que “son actividades agrarias propiamente dichas aquellas que tienen un carácter productivo en lo agrícola, forestal y ganadero. No serán tales, en consecuencia, aquellas actividades que tienen un

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ BUSSY, Juan José, *Desarrollo Sustentable y Globalización: la dimensión del comercio y los mercados de los productos agrícolas* en *Derecho Agrario e Desarrollo Sustentable*. Edit. UMAU. Porto Alegre, Brasil, 1999, pág. 643.

<sup>3</sup> Ob. cit., pág. 646.

<sup>4</sup> BALLARÍN Marcial, Alberto, *Derecho Agrario*, 2ª edición. Editorial Derechos Reunidos. Madrid. España, 1978, pág. 505.

carácter extractivo, como la minería, de recreo y ornato, como la jardinería, por ejemplo”.<sup>5</sup>

Recordando estas definiciones generales no vamos a profundizar en la riquísima y extensa doctrina existente al respecto. Sí destacaremos la doctrina y normativa italiana difundida en nuestro País por Fernando P. Brebbia.

El citado jurista nos referencia los artículos 2082 y 2135 del código civil italiano de 1942, definiendo al “empresario en general” como aquel que “ejercita profesionalmente una actividad económica organizada con finalidad de producción o de intercambio de bienes o servicios” (art. 2082).

Ahora bien, para hablar de “empresario agrario” debe clarificarse su actividad, por ende en complementación con el segundo artículo expresado, sería quien “ejercita una actividad dirigida al cultivo del fundo, a la silvicultura y la crianza del ganado (hoy de animales) y a las actividades conexas”, constituyendo estas últimas “las actividades dirigidas a la transformación o enajenación de productos agrícolas, cuando estén comprendidos en el ejercicio normal de la agricultura”. Ilustra Brebbia, citando a Ballarín Marcial, Bassanelli, Carroza, Cassadei, Galloni, Longo, Vattier Fuenzalida, entre otros, cada uno con sus interpretaciones, la doble categorización de la actividad agraria: la típica directa o esencialmente agraria, y la llamada de relación o bien conexas, que comprende aquella cuyo origen no es esencialmente agrario, pero que deviene como tal cuando se encuentra en una relación particular con una de las actividades de la primera categoría”.<sup>6</sup>

El artículo 2135 del citado Código Italiano del '42 fue modificado por el decreto-legislativo N° 228 del 18 de mayo 2001, incorporándose entre otras cosas la “teoría del ciclo biológico” del jurista italiano Antonio Carrozza, la cual como bien lo ha expresado el maestro pisano, inició su desarrollo desde la postura de los argentinos, el jurista Rodolfo Carreras y el Ingeniero Agrónomo Andrés Ringuelet, los cuales desarrollaron la “teoría agrobiológica” donde la “tierra” y la “vida” eran elementos imprescindibles, los cuales con el trabajo del hombre configuraban la actividad agraria.

Carrozza deja de lado el elemento “tierra” y sostiene que la actividad agraria es “el desarrollo de un ciclo biológico concerniente a la cría de seres animales o vegetales, que resulta vinculado directa o indirectamente al aprovechamiento de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos (vegetales o animales) destinados al consumo, sea como tales

---

<sup>5</sup> SANZ JARQUE, Juan José, *Derecho Agrario*, Editorial Fundación Juan March. Madrid. España, 1975, pág. 206.

<sup>6</sup> BREBBIA, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 80/81.

o previa una o más transformaciones”, teoría que dio sus frutos y se incorporó, como ya expresamos al art. 2135 italiano (dec. ley 228/2001).

En nuestra legislación agraria el concepto de actividad agraria lo encontramos en distintas leyes y/o sus decretos reglamentarios, citando sólo como ejemplos a la Ley Nº 13.246 y sus modificatorias de “Arrendamientos y Aparcerías Rurales” y dentro de la legislación laboral agraria en la Ley 22.248 del año 1980 (con sus modificatorias) “Régimen Nacional del Trabajo Agrario” de reciente derogación y la nueva y vigente Ley 26.727 sancionada el 21 de diciembre de 2011 “Régimen del Trabajo Agrario”. Puntualizando sólo estas leyes de uso constante nos abocamos a la búsqueda de otros conceptos en el andamiaje jurídico provincial, advirtiéndolos en los Códigos Rurales. Así los apreciamos en los viejos Códigos como el de Santa Fe del año 1901 (vigente con sus modificatorias), de Entre Ríos del año 1893 (con sus modificatorias) o bien en los más recientes como el de Buenos Aires (texto actualizado Dec-ley 10.081 del año 1983 y modificatorias), Formosa del año 2000 o bien el de San Luis del año 2004, entre otros.

### 3. REGIONALISMO

Hablar de “región” es decir territorio, localización espacial, espacio geográfico; por el contrario, “regionalismo” implica entre otras doctrinas aquellas donde el Gobierno considere los intereses particulares de cada región del Estado.

Fomentar desde los Estados sus actividades agrarias regionales implica un sabio criterio no solo para el desarrollo económico-social en su geopolítica, sino para hoy fortalecerse en el mundo globalizado.

El jurista venezolano Román J. Duque Corredor considera que “es labor del Derecho Agrario, es su camino del derecho de la tierra, de derecho de la agricultura, de derecho de la actividad agraria, de derecho de la empresa agraria, de derecho de la agroalimentación, de convertirse ahora en el derecho de la regionalización de las economías agrarias”.<sup>7</sup>

Por otra parte, no podemos dejar de lado el desarrollo sustentable agrario, constituyendo éste, al decir de Francisco Giletta, “aquel que se realiza en el espacio rural y que afecta positivamente las actividades agrarias”.<sup>8</sup>

#### 3.1. Provincia-Región — Desde un enfoque “provincia-región” volcaremos

---

<sup>7</sup> DUQUE CORREDOR, Román J., *El derecho agrario y su vocación regional. Sentido y principios funcionales*. En “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado”, Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Argentina. Año 2. Nº 2, 1993, pág. 73.

<sup>8</sup> GILETTA, Francisco en *Lecturas de Derecho Agrario*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2000, pág. 234.

en este trabajo escuetamente normativas y programas existentes en algunas de nuestras provincias que incentivan y regulan ciertas actividades agrarias que hacen a su desarrollo regional.

Así, en la **Provincia de Buenos Aires** encontramos la Ley 13.647 (BO 3/4/2007) que creó el “Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense”, cuya finalidad fue el desarrollo integral de su área de ejecución, entendiéndose por tal a la Región conformada por distintos partidos (Adolfo Alsina, Saavedra, Puán, Tornquist y otros que emergen de su art. 2). Se consideró a dicha región como de naturaleza sub-húmeda, seca, semiárida y árida, dejando librado a la Autoridad de Aplicación, vía reglamento, la sub-regionalización de la región y las políticas específicas para cada una de ellas. Debemos tener muy en cuenta que dicho plan es abarcativo del veinticinco por ciento (25%) de la provincia. Esta ley creó también el “Consejo Regional para el Desarrollo del Suboeste de la Provincia de Buenos Aires”.

**3.2. Provincia del Chaco** — En la provincia se destacan los cultivos de algodón, soja, producción ganadera y la extracción de madera en especial la explotación de bosques de quebracho.

Queremos resaltar la incorporación a la normativa jurídica agraria y sus correlatividades, como la figura de los consorcios de producción que se aprecia en otros países.

La ley 6547 del año 2010 (dec.Reg.1561/2010) regula el “Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales”, los cuales una vez constituidos en número de cincuenta y cuatro (54) y en todo el territorio provincial concurrirán a formar la “Asociación de Consorcios Productores de Servicios Rurales”, siendo, de acuerdo a la ley, “entidades de bien público de servicios a la comunidad, sin fines de lucro, integrados por vecinos de una zona determinada con el objeto de aunar esfuerzos y aportes económicos de distinta naturaleza para lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños” (art. 3).

**3.3. Provincia de Chubut** — “Programa Prolana”. Este Programa Nacional tiende a asistir al productor lanero de todo el país para el mejoramiento de la calidad de lana, en su presentación y condiciones de venta. Diversas empresas de esquilas están habilitadas dentro de este Programa, a saber, Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Río Negro, Tierra del Fuego y la Provincia de Chubut. Se encuentra esta última también entre las empresas de acondicionadores de lanas que existen en diversas provincias, la importancia de citarlos es que Chubut hoy cuenta con el 55% del total de la lana producida identificada como “Prolana” y de acuerdo informes recabados, la tarea de producción es llevada a cabo por el trabajo de más de 600 productores, 60 empresas a esquila y más de 120 acondicionadores de lana habilitados.

En la provincia se tiene muy en cuenta la Defensa Forestal; ello se aprecia en la sanción de la Ley 124 del año 1959 que se adhirió a la Ley Nacional 13.273 y en la Ley 5939 del año 2005 que sancionó el Código Ambiental de la Provincia. Tal importancia tiene lo forestal en esta provincia que en su vigente Constitución Provincial (reformada en 1994) regula al respecto. Se creó a su vez el “Reglamento Único de aprovechamiento forestal de los bosques de la Provincia de Chubut” (Dec. 764 del 21/05/2004) y el “Programa de Promoción de las Plantaciones Forestales” destinado a los “pequeños productores agrupados”.

**3.4. Provincia de Córdoba** — El Código de Aguas, sancionado por la Ley 5589 del año 1973, vigente con sus modificatorias, regula en su art. 61 su uso agrícola, pecuario y piscícola.

La Ley 9306 del año 2006 de “Regulación de los Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal.” (SICPA) entendiéndose por tales de acuerdo su art. 2 “los procedimientos y/o actividades destinados a la producción de animales, sus productos y sub-productos(carne, hueso, leche, cueros, pieles, pelo, lana, etc) incluyendo animales acuáticos, desarrollados en establecimientos donde los alimentos son suministrados directamente al animal en confinamiento, y los desechos y residuos de los animales (estiércol, animales muertos, residuos de alimentos, etc), estén concentrados en sitios que sobrepasen la capacidad de asimilación del suelo” es una norma amplia que abarca tanto lo alimentario, sanitario, ambiental entre otras cosas. Posteriormente mediante la Resolución 333 de la Secretaría de Ambiente, se instrumentó el “Registro Provincial de Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal”(SICPA) y el “ Registro de Responsables Técnicos de los Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal”, como así creo la “Unidad de Registración, Verificación y Control del SICPA”

La Ley 9750 del año 2010 “Promoción y Fomento para la Creación y Organización de los Consorcios Canaleros de la Provincia de Córdoba” constituyendo su objeto la realización de obras y trabajos necesarios para el buen funcionamiento de los canales de desagües o drenajes de cuencas urbanas y rurales.

**3.5. Provincia de Corrientes** — Esta provincia también ha dado importancia a la forestación, por lo cual ha sancionado la Ley 5340 del año 1999 de adhesión a la Ley Nacional 25.080 Inversión de Bosques Cultivados. Como así la Ley 5890 del año 2009 ratificando su nueva adhesión a la Ley 26.432

Por medio del decreto-ley 201 del año 2001 la provincia en razón directa a que su zona centro-sur es preponderantemente explotaciones agrícolas destinadas a la cría de ovinos y la utilización de los mismos en los productos aprovechables (lana, etc) se adhirió a la Ley Nacional 25.422 de “Recuperación de la Ganadería Ovina”. No es de extrañar por la región donde más se lleva adelante la actividad

que se encuentre en Curuzu-Cuatiá, la UEP (Unidad Ejecución Provincial) de dicha norma. Debe tenerse en cuenta que la provincia, como lo expresamos anteriormente, también es de aplicación del Programa Nacional PROLANA.

**3.6. Provincia de Entre Ríos** — La provincia es rica en todo lo relacionado a la agricultura y ganadería, como también en la actividad apícola y avícola, observándose un crecimiento en la industria láctea. Queremos destacar por el presente la citricultura y la forestación.

Por medio de la Ley 9085 del año 1997 se autorizó a la Secretaría de la Producción a integrar el Comité de Sanidad, Calidad, Desarrollo y Promoción Cítrica. Se desprende de la norma que quedan encuadrados como establecimientos industriales a todos los efectos impositivos o cualquier beneficio de otra índole, las plantas de procesamiento y empaques de frutos cítricos.

Respecto de la forestación, la Ley 9243 adhirió a la Ley Nacional 25.080 de Inversiones de Bosques Cultivados, ratificada posteriormente con nueva adhesión mediante Ley 9953 a la Ley Nacional 26.432, que prorrogó por diez años los beneficios establecidos en esta última norma. La Ley 9290, a su vez, creó el "Programa Conciencia Forestal", destacando quien escribe su inc. g) del cual surge el auspiciar y fomentar los modelos agrosilvopatoriles, considerando a la actividad forestal a la par de sus complementarias, la agrícola y la ganadera. La Ley 9759 del año 2007 creó el "Registro Provincial de Productores Forestales".

**3.7. Provincia de Río Negro** — La Ley 3611 del año 2002 (que ratificó el dec. 01/2002) de "transparencia frutihortícola", se aplica a la producción, empaque, industria y comercialización de frutas en esta provincia, siendo el objeto normativo dar certeza jurídica a las relaciones entre partes vinculadas para ello en búsqueda de una mayor transparencia y agilidad, con las limitaciones impuesta por la misma norma. Se crean los Registros de Productores, Empaque, Frigoríficos, Industria y Comercialización, siendo obligación de cada uno de los que conforman dicha cadena de registrarse en los que le fueren pertinentes. Las frutas mayormente comprendidas son la manzana, pera, durazno, entre otras. En concordancia con la norma antedicha se sanciona la Ley 3993 del año 2005 creándose la "Mesa de Contractualización Frutícola" siendo su finalidad definir anualmente los costos y precios de acuerdo la variedad, calidad y calibre y/o por kilogramo de la fruta de pepita que regirán para su producción, conservación, acondicionamiento o industrialización, así como las condiciones de pago y sus ajustes pertinentes. A su vez la Ley 4186 del año 2006, modifica la Ley 3611, dando al productor una mayor posibilidad de hacer un seguimiento de su producto avalando así sus derechos.

**3.8. Provincia de Santa Fe** — Esta provincia de la cual somos oriundos, es rica por su lugar estratégico en todo lo pertinente a la agricultura, ganadería, cuenca lechera, frutihortícola, por citar algunas de las actividades que más se desarrollan en la misma, ampliándose últimamente con la incorporación de la agroindustria, especialmente relacionada a la fabricación del biocombustibles.

En relación a lo último citado, la provincia se adhirió por medio de la Ley 12.691 del año 2006 a la Ley Nacional 26.093/2006, “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustible”. No obstante la provincia fue pionera sobre el tema sancionando con anterioridad a la legislación nacional la Ley 12.503 del año 2005 de “energías alternativas o blandas” y posteriormente sanciona la Ley 12.692 del año 2006, “Régimen Promocional para productos relacionados con las Energías Renovables no Convencionales”, la cual fue reglamentada por el Decreto 158/2007, declarando a su vez el mismo a la Provincia como “Productora de Combustibles de Origen Vegetal”.<sup>9</sup>

Retomando las actividades de cultivo, ganadería, cuenca lechera, etc., se han dictado normas al respecto, observándose por ejemplo las Leyes 11.273 de Fitosanitarios, 12.923 de Protección Vegetal, 12.175 de Áreas Naturales Protegidas, 12.366 del Registro Provincial de Bosques Nativos, el Dec. 42/2009 de la primera etapa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos regulados por la Ley Nacional 26.331, recordando también el viejo y vigente con sus modificatorias, Código Rural Provincial que regula el fomento de la agricultura, los terrenos de labranza, la irrigación e inclusive las enfermedades de las plantas.

Relacionado a lo pecuario, podemos citar que surgen del citado Código Rural normas sobre sanidad animal y veterinaria, el uso del agua y los abrevaderos, el tránsito de los animales, entre otros temas. Atinado nos parece señalar la Res. 23/2009 que reglamentó el Dec. 101/2003 relacionados a los establecimientos de feed-lots, también llamados de engorde a corral.

Para el normal desarrollo de las actividades agropecuarias e inclusive agroindustrial, la provincia ha creado varios Registros, donde deberán inscribirse en un todo de acuerdo a las instrucciones correspondientes la mayoría en forma obligatoria.

Así tenemos por ejemplo el “Registro Provincial de Producciones Primarias”, el cual da información necesaria para lograr alimentos seguros, fruto ello de llevar adelante actividades agrícolas o pecuarias dentro de un ejercicio acorde a buenas prácticas de realización.

---

<sup>9</sup> Ver FERNÁNDEZ BUSSY Juan José, *Energías Renovables Ley 12.503/05 y Ley 12.692/06 de la Provincia de Santa Fe*, Editorial Zeus, Rosario, Tomo 105, 2007; y *Agroindustria: Ley Nacional 26.093. Biocombustible*, Editorial Zeus, Rosario, Tomo 104, 2007.

— “Registro Provincial de Productores Agropecuarios” (RPPA), siendo obligación de todo productor agropecuario dentro de los treinta días de haber comenzado dicha actividad inscribirse en el mismo, configurando tal inscripción el figurar como productor en las encuestas agropecuarias que lleva el INDEC, otorgándosele a su inicial inscripción un “certificado de inscripción” con un número de productor en trámite, hasta que cumplidos todos los pasos ante dicho Organismo, éste le otorgará un número definitivo y lo incorporará a sus encuestas.

— “Registro de Áreas Sembradas y de Producción”, siendo obligación de todo productor con el carácter de declaración jurada, revistiendo tal el secreto estadístico, declarar lo que sembró otorgándosele un “Certificado de Cumplimiento”; en caso de no hacerlo se lo considera “productor remiso” con sanción inicial de multa.

Las inscripciones en ambos Registros las pueden efectuar en las Municipalidades o Comunas, en la ciudad de Santa Fe en el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos o bien en Rosario en la delegación que esta última tiene.

Queremos destacar la “Agencia de Desarrollo Regional Santa Fe” (ADER SANTA FE), la cual es una Asociación Civil sin fines de lucro, creada en el marco de la Ley Nacional 25300. La misma integra la Red de Agencias de Desarrollo Productivo promovido por SEPYME (Ministerio de Economía de la Nación) y del Ministerio de la Producción de Santa Fe, contando con apoyo técnico-financiero a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y la ONG “Grupo Voluntariado Civile” (Bologna) y la Asociación Trentino en el Mundo. Entre los últimos proyectos que está impulsando observamos el “Capital Sm 2012” dirigido a jóvenes entre 18 y 35 años. Este proyecto tiende a promover el desarrollo de dichos jóvenes que residan en el país y presenten emprendimientos sobre el tema.<sup>10</sup>

#### **4. CONCLUSIÓN**

Nuestra intención en este trabajo es volcar, como lo expresa su título, breves lineamientos tanto en las conceptualizaciones que se dan a la actividad agraria, sea desde el punto de vista doctrinario como del normativo, lo entendible por regionalismo e indudablemente la relación existente entre las actividades agrarias que se desarrollan para lograr lo básico y elemental del ser humano y cómo, ante la ausencia de recursos naturales de acuerdo a zonas o regiones, hace la integración que aflora en el mapeo geopolítico interno y en las integraciones

---

<sup>10</sup> [www.wadersantafe.org.ar](http://www.wadersantafe.org.ar).

internacionales existentes, advirtiéndose ello hoy por la lógica caída de fronteras fruto de la globalización reinante.

Reiteramos que apoyamos ello, pero preferentemente desde el enfoque atinente a la cadena agroalimentaria y todo lo que por la misma sea necesario, como así tomando la antorcha de un sentido humanitario mundial, no implicando dejar de lado los principios de soberanía que cada país tiene, viéndose fortalecido por su desarrollo regional.

Para ello y como consecuencia directa de nuestra Carta Magna, las provincias juegan un rol importantísimo, por tal motivo hemos volcado y dado a conocer solo pinceladas de algunas normas, regulaciones, proyectos o programas de ciertas provincias que por ser citadas no implica desconocimiento de la riqueza en todo sentido que las otras tienen, conformando todas un país querido y querible, digno de elogio y admiración y como bien dice nuestro Preámbulo Nacional "... para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino".

## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

- BALLARIN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*, 2ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.
- BREBBIA, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, Ed. Astrea, Bs. As., 1992
- DUQUE CORREDOR, Román J., *El derecho agrario y su vocación regional. Sentido y principios funcionales*. En "Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado" Editado por el Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Año 2, N° 2, 1993
- FERNÁNDEZ BUSSY, Juan José, *Desarrollo sustentable y globalización: la dimensión del comercio y los mercados de los productos agrícolas* en *Derecho Agrario e Desarrollo Sustentable*, Ed. UMAU, Porto Alegre, 1999. — *Energías Renovables. Ley 12.503/05 y Ley 12.692/06 de la Provincia de Santa Fe*, Ed. Zeus, Rosario, T. 105, 2007. — *Agroindustria: Ley Nacional 26.093. Biocombustible*, Ed. Zeus, Tomo 104, 2007.
- GILETTA, Francisco, *Lecturas de Derecho Agrario*, Ed. UNL Santa Fe, 2000.
- PASTORINO, Leonardo, *Derecho Agrario Provincial*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2011.

**TEMA 2**  
**AGRONEGOCIOS**



# APORTES DE LOS CONTRATOS DE SEGUROS A LOS AGRONEGOCIOS

ANA MARÍA MAUD<sup>1</sup>

## 1. PRESENTACIÓN

La principal dificultad que afronta la mayoría de los países respecto de la agricultura contractual moderna es el alto nivel de incumplimientos derivados fundamentalmente de factores climáticos que retrasan o impiden totalmente la adecuada provisión de los productos agrícolas.

Ante la falta actual de un sistema integrado efectivo de aseguramiento, los diversos fenómenos climáticos afectan con distinto grado a los productores argentinos, quienes por ende se ven imposibilitados de cumplir con sus obligaciones como integrantes del eslabón que conforma la cadena de los agronegocios y por ende afecta su competitividad en el mercado, con lo cual se genera un círculo involutivo en materia de prosperidad. De ahí que en un escenario catastrófico se produce un desplazamiento en la cadena retributiva, dado que los ingresos no obtenidos por el productor no tributan impositivamente, y por ende, el gobierno tampoco puede percibir las importantes sumas de dinero, lo cual obliga a recurrir a la emergencia agropecuaria que se orienta a la quita o deducción de impuestos y/o gravámenes. Este recurso resulta por ende insuficiente para el productor, quien ve interrumpida la continuidad de su explotación.

De ahí el aporte que se pretende a través del presente trabajo, ya que la

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Santiago del Estero.

inserción del productor en el mercado a través de los agronegocios, le impone por la necesidad no solo de volverse competitivo, sino de integrar y no cortar la cadena de valor, de contar con los recursos adecuados para que frente al fenómeno climático destructivo, pueda igualmente hacer frente a las obligaciones contraídas, y ello será posible a través del recurso a contratos como el de seguros, en los términos que se explicarán a lo largo del presente trabajo.

Se plantean como objetivos los siguientes:

- Conceptualizar a los agronegocios.
- Precisar la importancia de los contratos en la construcción de los agronegocios.
- Visualizar a la cadena de valor en el ámbito de los agronegocios.
- Relacionar los seguros y su importancia en la actividad agrícola.
- Destacar la situación de los seguros agrícolas en la Argentina y en el mundo.
- Analizar las carencias y posibilidades de la actual regulación de los seguros en pos de la inserción de los agricultores en la cadena de valor que conforman los agronegocios.

**1.1. De los agronegocios y su construcción** — Cabe destacar que se llega al concepto de agronegocios a través de una serie de definiciones formuladas por expertos, con diferencias entre ellos respecto de quien se encontraba al centro de los mismos, sean éstas, que pongan el centro en las operaciones, las personas, o los contratos.

De ahí que como antecedentes de los agronegocios podemos situarnos en la década de los '50, cuando Davis y Goldberg, apoyados en la matriz de “Insumo – Producto” de Leonteff los definieron como “la suma total de las operaciones de la producción en el campo, en el almacenaje, el procesamiento, y distribución de los *commodities* agrícolas y las manufacturas hechas con los mismos”<sup>2</sup>. Luego fue Goldberg quien evolucionó hacia una definición donde el centro se desplaza de las operaciones a las personas que las llevan a cabo<sup>3</sup>, sean productores, procesadores, proveedores, hasta llegar al consumidor final, y aún a todas las instituciones que afectan y coordinan las sucesivas etapas del flujo de *commodities*, como ser el gobierno, los mercados de futuros y las asociaciones de comercio, de modo

---

<sup>2</sup> DAVIS, John., GOLDBERG Ray., *A concept of Agribusiness*. Harvard University, Boston, 1957.

<sup>3</sup> GOLDBERG, Ray, *Agribusinesses Coordination. A system approach to the wheat, soybean, and Florida orange economy*. Division of research. Graduate School of Business Administration. Harvard University, Boston, 1968.

que se trata de identificar a los actores que influyen sobre la coordinación de un producto agrícola, desde el campo hasta la góndola.

Desde las escuelas francesa y holandesa también se ha tratado de definir a los agronegocios desde un estudio de coordinación vertical donde el eje es el precio, a lo cual hay que agregar que existen otras formas de coordinación como los contratos, conforme lo sostenido por Zylbersztajn<sup>4</sup>, quien a su vez introduce el concepto de la “firma” como un “complejo de contratos” y una alternativa para los mercados, para resolver la misma problemática, las transacciones. La firma coasiana<sup>5</sup> es considerada como un “complejo contractual”, donde *firma* es definido como una organización que al igual que el mercado resuelve las transacciones, así definida, la firma como un *nexus de contratos* a la vez que los agronegocios incluyen los negocios de producción agrícola y a todos aquellos que estén directa e indirectamente involucrados en la producción, transformación y provisión de productos agrícolas.

De ello se infiere que el desarrollo de los agronegocios requiere de un adecuado encuadramiento legal de las actividades de integración y coordinación asociativa y la complementariedad horizontal y vertical en los contratos asociativos.

**1.2. Cadena de valor** — No puede hablarse de agronegocios sin hacer referencia a la cadena de valor en cuanto “conjunto interrelacionado de actividades creadoras de valor que se extienden durante todos los procesos, y que van desde la producción de materias primas hasta que el producto terminado se entrega finalmente en las manos del consumidor.” La misma se presenta como una red estratégica de organizaciones y/o empresas independientes — productores, procesadores, distribuidor mayorista y minorista — quienes reconocen la necesidad mutua de trabajar juntos para identificar objetivos estratégicos y están dispuestos a compartir los riesgos y beneficios que esto conlleva e invertir tiempo, energía y recursos para realizar el trabajo articulado<sup>6</sup>.

Como se trabaja desde la demanda antes que la oferta, su propósito pri-

---

<sup>4</sup> ZYLBERSZTJN, Decio, FARINA, Elizabeth, M.M.Q., *Strictly Coordinated Food – Systems: Exploring the limit of the Coasian Firm*,

<sup>5</sup> COASE, Ronald H., *The Institutional Structure of Production*, Nobel Prize Lecture to the Memory of Alfred Nobel, December 9, 1991, <http://www.nobel.se/economics/laureates/1991/coase-lecture.html>.

<sup>6</sup> AMANOR-BOADU, V., *Strategic Alliances*, en Canadian Agri-food Industries, George Morris centre; Guelph; 1999, citado por IGLESIAS, Daniel Humberto. “Cadenas de valor como estrategia: las cadenas de valor en el sector agroalimentario”, documento de trabajo, febrero de 2002, Estación Experimental Agropecuaria Anguil, Área de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

mero será responder con efectividad a las necesidades del mercado a través de la cooperación, comunicación y coordinación.

La importancia de la cadena de valor reside en que se busca que los agricultores, proveedores, procesadores, comerciantes distribuidores, etc. no compitan en forma individual, sino que se inserten y colaboren en la misma, y sí competir con otras cadenas de valor en el mercado, a la vez que puedan adaptarse a los nuevos tiempos que imponen la globalización e internacionalización de la economía<sup>7</sup>.

Frente a este contexto mundial cada vez más competitivo, se necesitan nuevas formas de producción y comercialización, lo cual obliga a modificar sustancialmente los conceptos tradicionales de empresas, contratos, productos o tecnologías<sup>8</sup>, a la vez que se deben desarrollar planes y acciones que permitan no solo hacer competitiva a la empresa, sino que tiene que ver con la necesidad de responder a las exigencias del mercado, asegurar el suministro regular y oportuno de los productos de manera de poder cumplir con los compromisos adquiridos, ya que recordemos, la actividad agrícola se enfrenta con el doble riesgo, sea del clima o del mercado.

Se destaca que “la competitividad de la agricultura es un concepto comparativo, fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria, localizada, especialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua, su participación en el mercado”<sup>9</sup>.

## 2. LOS SEGUROS Y SU IMPORTANCIA PARA LOS AGRONEGOCIOS

**2.1. Concepto** — Stiglitz sostiene que “el seguro es un contrato por adhesión por el cual una de las partes, el asegurador se obliga, contra el pago del premio efectuado por el asegurado, a pagar este o a un tercero la prestación convenida, subordinada a la eventual realización (siniestro) del riesgo, tal como ha sido determinada, durante la duración material del contrato”<sup>10</sup>.

Por su parte, la ley de seguros, n° 17.418 en su artículo 1 establece que “Hay contrato de seguro cuando el asegurador se obliga, mediante una prima o cotización a resarcir un daño o cumplir la prestación convenida si ocurre el evento previsto”.

De modo que el concepto de seguro, sea doctrinario o legal, está íntimamen-

---

<sup>7</sup> VICTORIA, María Adriana. *Integración vertical para la cadena de valor en los agronegocios*. en Revista Estudios Agrarios n° 49, cadena de valor en el campo. Procuraduría Agraria de México, Gobierno Federal, año 17 (octubre a diciembre) 2011, México DF, pp. 71-95.

<sup>8</sup> VICTORIA, ibídem.

<sup>9</sup> VICTORIA, ibídem.

<sup>10</sup> STIGLITZ, Ruben S., *Derecho de Seguros*, T 1, 1 ed., La Plata, 2005, p. 31.

te vinculado al concepto de riesgo, tal lo que ocurre con la actividad agrícola que como es sabido está sometida a diversas clases de riesgo, sea biológico, climático o de mercado.

En términos de teoría económica un sistema de seguros se puede describir como un instrumento que incrementa la utilidad esperada de las personas adversas al riesgo a través de un sistema de distribución de riesgo<sup>11</sup>.

**2.2. Clases de seguros** — Los seguros agrícolas son de dos tipos: contra riesgos nombrados, por ejemplo granizo, donde el asegurador responde por los daños causados exclusivamente por el riesgo de pedrada, y los multirriesgo, que combinan la protección de varios factores climáticos.

Estos últimos cubren una multiplicidad de riesgos, generalmente climáticos y/o biológicos, especificados en la póliza de seguros. Los riesgos climáticos usualmente cubiertos son: granizo, incendio, inundación, sequía, vientos, heladas, falta de piso y lluvias en exceso, mientras que los riesgos biológicos otorgan cobertura contra daños de insectos, plagas y enfermedades<sup>12</sup>.

La mayoría de los productos multirriesgo ofrecidos cubren la inversión del productor individual para gastos de implantación y protección del cultivo, reconociendo como gastos una cantidad fija de quintales por hectárea. Este tipo de seguros indemniza cuando, por causa de algún fenómeno cubierto, el rendimiento del productor cae por debajo del nivel asegurado en la póliza<sup>13</sup>.

Otro tipo de seguro multirriesgo disponible asegura el costo de inversión conjunto de las distintas actividades que se desarrollan en una explotación<sup>14</sup>.

### **3. PANORAMA NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE SEGUROS AGROPECUARIOS**

En la actualidad, el mercado de seguros agropecuarios representa globalmente unos US\$ 10.000 millones. El 50% de ellos corresponden a multirriesgo para cosechas y menos del 20% a seguros de granizo.

El multirriesgo cubre todos los eventos climáticos, se determina sobre la

---

<sup>11</sup> FAURE, Michael. Environmental damage insurance in theory and practice. Documento preparado para The Law and economics of environmental policy: a simposium, UCL Centre for law and environment adn CSERGE, Londres, 5-7 septiembre, 2001. citado por GARCIA VAZQUEZ, Mayela y otro. Seguros y finanzas ambientales. En [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx). Pp1.

<sup>12</sup> [www.ora.gov.ar](http://www.ora.gov.ar) Riesgos agro climáticos . Riesgos de Mercado.

<sup>13</sup> [www.ora.gov.ar](http://www.ora.gov.ar) Riesgos agro climáticos . Riesgos de Mercado. [www.ora.gov.ar](http://www.ora.gov.ar) Riesgos agro climáticos . Riesgos de Mercado.

<sup>14</sup> [www.ora.gov.ar](http://www.ora.gov.ar) Riesgos agro climáticos . Riesgos de Mercado.

base del rendimiento del cultivo y es la cobertura más eficiente desde el punto de vista del productor; no obstante, en la Argentina, el 96% de las pólizas que se venden son coberturas sobre la base de granizo (cereales + oleaginosas) y sólo el 4% corresponde a los seguros multirriesgos.

Del total del mercado mundial, más del 90% del volumen está representado por dos plazas, los Estados Unidos y Europa, “en las cuales el apoyo de sus gobiernos, como subsidios sobre las primas, se encuentra en el orden del 50 al 75%”, destacó el especialista.

En nuestra región, algunas naciones como Brasil o Chile han logrado, mediante políticas estatales, la implementación de sistemas de seguros agrarios basados en coberturas multirriesgo y con una amplia participación del Estado en su financiación.

Como contrapartida a lo que ocurre en la región, en la Argentina los seguros de multirriesgo se encuentran escasamente desarrollados: El 96% de las primas corresponden a seguros de granizo, que no solamente carecen del apoyo en su financiación, sino que además cuentan, salvo contadas excepciones, con altas cargas impositivas por parte del Estado.

Una de las excepciones a la regla es un programa desarrollado por el gobierno de la provincia de Mendoza, orientado a cubrir las pérdidas ocasionadas por el granizo —principal consecuencia de pérdida por condiciones climáticas de la región— a los productores de vid y otros frutales de esa provincia.

Hoy trabajan coordinadamente en ese programa el Estado provincial junto con un pool de compañías líderes en el mercado de seguros agrícolas y los principales reaseguradores de riesgos agrícolas del mundo<sup>15</sup>.

Existe también un proyecto de ley que prevé la creación del Sistema Argentino de los Agroseguros (S.A.A.) de aplicación en todo el territorio de la República Argentina, y cubre los daños ocasionados, de manera habitual o previsible, a las producciones agrícola, pecuaria, ictícola y forestal, de carácter comercial, como consecuencia de variaciones anormales de agentes naturales, enfermedades que afectan al ganado y que implican la muerte, sacrificio obligatorio o pérdida de la función específica de animales y/o peces, e incendios forestales. Se prevé además la puesta en marcha de manera progresiva de un seguro de riesgos extraordinarios destinados a indemnizar las pérdidas derivadas de acontecimientos catastróficos, que no puedan ser cubiertos por las modalidades tradicionales que proveen asegurabilidad y previsibilidad. Se prevé un sistema de adhesión voluntaria de los

---

<sup>15</sup> ZUCCARINO, Nicolás. *El seguro agrícola de multirriesgo, una asignatura pendiente*. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar).

productores agrícolas, pecuarios, ictícolas y forestales, mediante la suscripción de una póliza al menos de una de las líneas de seguro establecidas.

Se prevé la formación de una Agrupación de Entidades Aseguradoras del Sistema Argentino de Agroseguros, la cual actuará en forma obligatoria en el Seguro Agrario de Riesgos Extraordinarios, y tiene como función principal la colocación del reaseguro de los negocios inherentes al Sistema Argentino de Agroseguros, en función de la proporción del riesgo asumido por cada empresa que la integre y en base a la modalidad del coaseguro.

El Seguro Agrario de Riesgos Extraordinarios tiene por objeto la cobertura de los bienes relacionados a las actividades agrícola, pecuaria, ictícola y forestal respecto de las pérdidas derivadas de acontecimiento provenientes de fenómenos de la naturaleza, tales como erupciones volcánicas, terremotos, maremotos, inundaciones y/o sequías extraordinarias y también de acontecimientos ocasionados de manera violenta como consecuencia de terrorismo, rebelión, sedición, motín o tumulto.

Existe también un proyecto oficial para extender un seguro contra sequías, después de la provocada por el fenómeno climático La Niña, que hizo caer hasta un 30% las estimaciones iniciales para la producción del maíz y la soja. A raíz de ello el ministro de agricultura anunció la intención de crear un “seguro agropecuario obligatorio” con primas subsidiadas por el gobierno<sup>16</sup>.

#### **4. CONCLUSIONES**

Argentina está pasando por un proceso económico que le exige integrarse con un proceso jurídico e institucional a fin de volverse competitiva.

La instauración de una adecuada economía contractual requiere de una organización eficiente por parte de los productores agrícolas en función de un efectivo control de la oferta.

Siendo el derecho una manifestación de la vida en cuanto regula conductas humanas, no basta con contar con un marco jurídico adecuado, sino que éste debe ir acompañado de una política agraria que propenda a la mejora de esa normativa especial, tal los contratos de seguros.

Es necesario encontrar una estrategia de desarrollo del negocio asegurador que revierta la tendencia a la reducción de primas por debajo de los niveles técnicos que ponga en peligro la “sustentabilidad” del seguro para el campo.

Se necesita de un moderno sistema de protección de la actividad agrícola,

---

<sup>16</sup> [www.agronegociosrl.com.ar](http://www.agronegociosrl.com.ar).

dada la gran exposición de ésta a los fenómenos climáticos y porque constituye el motor de las economías regionales.

Los seguros agrícolas son considerados en el mundo como una de las formas de estabilizar los ingresos esperados por el agricultor y de ese modo continuar con su desarrollo dentro de la actividad y en el marco de su comunidad.

La lógica y la dirección que ha tomado el mundo en materia agropecuaria indican que un sector como el campo, que aporta al Estado un gran número de divisas, debería lograr que una herramienta indispensable para la administración del riesgo climático, como son los seguros multirriesgo, esté al alcance de todos los productores, y con un mayor apoyo a los pequeños y a los medianos.

# LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS EN LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA

POR RITA GRACIELA PERNIZZA<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El comercio de productos o frutos agropecuarios es una actividad muy antigua que se viene ejerciendo de diversas maneras en los diferentes países o regiones donde se practica. A lo largo de los siglos y en diferentes momentos históricos los actos mercantiles han estado influenciados por los usos y costumbres de cada lugar. No obstante la existencia de los contrastes de cada sitio, el objetivo común del comercio sigue siendo el mismo en cuanto al lucro que persigue a través de los actos de compraventa de bienes y servicios. Desde sus orígenes el comercio ha tenido características peculiares hasta llegar a la época actual, en donde la globalización y la tecnología han cambiado radicalmente los modos y las formas del comercio tradicional.

La globalización constituye un fenómeno complejo. Es el resultado de un conjunto de causas y, a su vez, provoca una serie de efectos en todo el mundo. La revolución tecnológica en las comunicaciones y en los transportes ha resultado

---

<sup>1</sup> Abogada. Magíster en Derecho Fundiario y Empresa Agraria. Secretaria Relatora Fiscalía General de la Provincia de Corrientes. Profesora Adjunta de Derecho Agrario, de la Energía, Minería y Ambiente - Cátedra B de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Socia UMAU. Asociada al IADA

decisiva para configurar el fenómeno<sup>2</sup>. La Internet, red de redes, ha marcado un hito en la evolución de la comercialización, y ello no ha escapado a las transacciones que se realizan con productos del campo.

Con el cambio de paradigma agropecuario en nuestro país nuevas formas de producción y comercialización se fueron desarrollando, y el avance sostenido de la agricultura y el fortalecimiento de una nueva territorialidad productiva para la ganadería alejó actores pero acercó innovaciones a la comercialización. El amplio espacio territorial que separa las zonas de cría con los modernos sistemas de engorde, como el incremento de costos en los transportes y bienestar animal permiten aplicar modernas tecnologías para hacer más eficiente la comercialización<sup>3</sup>.

En el presente trabajo se pretende mencionar y describir genéricamente las modalidades de comercialización agropecuaria que operan en la actualidad debido al avance tecnológico; cuáles son las ventajas en relación a la compraventa de productos agropecuarios tradicional y principalmente revisar los aspectos jurídicos que impregnan estas modernas transacciones.

## **2. EL AVANCE TECNOLÓGICO EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA AGRARIOS**

Es sabido que la actividad agropecuaria comprende diversas fases, de las cuales la comercialización sería la fase final. En este contexto Adolfo Coscia dice que “la comercialización de los productos agropecuarios abarca todo el proceso que media desde que el producto sale de la explotación o finca del productor hasta que llega a manos del consumidor último”<sup>4</sup>. Galloni, citado por Brebbia, dice que podemos diferenciar la agricultura de las otras actividades productivas porque la industria concentra la oferta en grandes centros de producción y la demanda se halla fragmentada, pero en cambio —refiere el autor— en la actividad agropecuaria, por el contrario, se puede ver una fragmentación de la oferta en una pluralidad de centros de producción, y una concentración de la demanda de productos alimentarios en los grandes centros urbanos<sup>5</sup>. Dentro de ese esquema de

---

<sup>2</sup> STIGLITZ, Joseph E., considera que la globalización es, fundamentalmente “la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes del transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras ratificales a los flujos de bienes, servicios y capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras” (*El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus, 2002, pág. 37).

<sup>3</sup> [www.produccion-animal.com.ar](http://www.produccion-animal.com.ar)

<sup>4</sup> COSCIA Adolfo A., *Economía Agraria*, Capítulo X.

<sup>5</sup> BREBBIA, Fernando, *Manual de Derecho Agrario*, Astrea, pág. 618.

comercialización distinguimos a varios actores: están quienes toman el producto para venderlo, ya sean estos acopiadores o distribuidores; quienes operan como agentes —o instituciones que facilitan las operaciones de compraventa, como ser los consignatarios o los comisionistas; y quienes tienen a su cargo las funciones que facilitan el proceso de comercialización, entre quienes se encuentran actualmente las empresas que ofertan los productos vía internet o que operan en el comercio por los diversos sistemas electrónicos de que dispone el hombre en la actualidad.

Es que el avance tecnológico, específicamente el de Internet, ha modificado las costumbres de la sociedad en esta era de la información y ha venido a facilitar todo tipo de actividades, desde las más simples y cotidianas hasta las más complejas. Se ha ido modificando nuestra relación con el tiempo y el espacio, el tráfico internacional ignora cada vez más las delimitaciones políticas. La globalización determina que se considera al mundo como un gran mercado único sin fronteras. En ese espacio económico se desenvuelven las relaciones entre empresa y empresa (*business to business*) y entre empresas y consumidores (*business to consumer*), procurando aprovecharse de las ventajas comparativas.

En efecto, son innumerables los beneficios que aportan los avances de Internet, como por ejemplo la desaparición de la distancia espacial, la oferta al servicio del consumidor las veinticuatro horas del día en la web, ampliándose considerablemente la posibilidad de la elección de los productos, entre otras ventajas. Entendemos que el derecho no puede estar ajeno a estos hechos, debiendo adaptar su teoría respecto a las peculiaridades que surgen por la utilización del medio electrónico como forma de contratación.

### **3. ALGUNAS MODALIDADES DE COMPRAVENTA AGRARIA ELECTRÓNICA QUE OPERAN EN LA ACTUALIDAD**

- *En la compraventa de ganado*

1) *Sistema de remate directo por Internet* — Este sistema de ventas combina las características de un remate por pantalla, con las ventajas y economías de Internet. Es un servicio que se brinda a las casas consignatarias de hacienda para darles herramientas tecnológicas que les permitan aprovechar al máximo el potencial de Internet para sus negocios. Cada casa consignataria se rige por un Reglamento en el que se establece la metodología operativa y condiciones comerciales. En este caso, el martillero desarrolla su labor desde su propia oficina, mientras que los compradores ofertan desde cualquier lugar del país o del mundo donde tengan conexión a Internet. Los remates se desarrollan en el sitio de Internet de la Casa Consignataria, adaptando la modalidad operativa según las preferencias de cada

rematador. Los catálogos de las haciendas a rematar se publican con anterioridad también en el sitio de Internet de la casa consignataria.

Los potenciales compradores o quienes estén interesados en participar de un remate, ya sea como adquirentes o como espectadores, se registrarán exclusivamente en el sitio de la casa consignataria, y ésta otorgará las autorizaciones de acceso correspondientes. Los datos de los clientes son encriptados (codificados) y visibles sólo para la casa consignataria. El sistema consiste fundamentalmente en una pantalla por la cual accede el comprador (o espectador), y otra desde la cual trabaja el martillero quien muestra los lotes de animales, recibe las ofertas, las desecha o las acepta bajando el martillo con solo presionar un botón en su pantalla. La compraventa ganadera por el sistema de compra directa por Internet, opera por reglamentos propios de cada casa consignataria que utilice el sistema, confeccionado según sus propias preferencias, o tomando como modelo el de la empresa que digita el programa.

2) *Remates por pantalla satelital* — El origen de este sistema inicia en California en el año 1989, cuando dos consignatarios de ganado buscaban una forma de ayudar a los productores ganaderos de presentar sus ganados en el Mercado a escala nacional. Aprovechando la tecnología televisiva satelital crearon un servicio de Remate por Pantalla Satelital por medio del cual se venden en la actualidad casi medio millón de cabezas anuales desde varios Estados.

En la actualidad el sistema se ha implementado en nuestro país, con un total éxito en las ventas, siendo en la provincia de Corrientes, la firma ganadera UMC la pionera en introducirlo al mercado. La subasta<sup>6</sup> es transmitida en vivo a todo el país a través de un canal satelital (en la Argentina "Canal Rural Satelital SA")<sup>7</sup> desde el ámbito designado por la entidad rematadora; y los compradores pueden efectuar sus ofertas ya sea en forma presencial o por teléfono utilizando un sistema de call center. Para participar, los compradores deben estar inscriptos en el Registro Único de Participantes que lleva la empresa que organiza el remate, las que generalmente están constituidas como Sociedades Anónimas. Con esta modalidad, los remitentes logran una amplitud comercial hasta ahora desconocida y los compradores tienen la facilidad de realizar transacciones sin necesidad de traslado.

*Funcionamiento* — A fin de lograr un exitoso sistema de remate sin presen-

---

<sup>6</sup> El término "subasta", que significa "venta en remate", deriva del latín "subhastare", que significa "vender en remate público", y que a su vez deriva de "sub" (debajo) y de "hasta", que en Latín significa "lanza".

<sup>7</sup> En el caso de "Canal Rural" posee una página web que ofrece el servicio de transmisión simultánea de los remates en vivo.

cia física de los semovientes, es imprescindible contar con herramientas que den certeza e información precisa a los operadores. A tal fin se han implementado manuales de procedimientos que aseguran una correcta filmación y certificación de los lotes a subastar. Esta tarea es llevada a cabo por los *certificadores*<sup>8</sup> habilitados en los respectivos establecimientos agropecuarios. Una vez que se cuenta con la información de todos los lotes que serán rematados, se procede al armado del Orden de Venta, el cual es publicado en un catálogo y en el sitio web de la empresa o institución rematadora. De esta forma se ponen a disposición de los posibles compradores con debida anticipación las imágenes y detalles de las tropas puestas a remate.

Las firmas compradoras deberán inscribirse en un registro único que agrupa a todos los participantes, para lo cual deberán presentar la documentación pertinente que en general consiste en acreditar su número de inscripción en el RENSPA (Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios); número de CUIG (Clave Única de Identificación Ganadera); número de CUIT (Clave Única de Identificación Tributaria), y otros datos adicionales que requiera la firma rematadora<sup>9</sup>.

- *En la compraventa de frutas y verduras*

Por su parte, la compraventa de frutas y verduras tradicional da paso a sistemas novedosos orientados a hacer más sencilla la búsqueda de información y la gestión comercial, al tiempo que se reducen los costos presupuestarios. De este modo se introduce un concepto innovador que pretende optimizar al máximo la compraventa de frutas, verduras y hortalizas en forma directa por Internet, accediendo a los productos a través de páginas web que ofertan desde sus links imágenes de los productos que se encuentran a la venta.

#### **4. VENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE COMPRAVENTA AGROPECUARIA**

Entre las bondades de la utilización de los sistemas electrónicos de comercialización, además de que indudablemente es un punto de unión entre los productores del interior y las demandas de los centros urbanos y de la exportación,

---

<sup>8</sup> Los certificadores tendrán la función de certificar el estado de la hacienda: examinarán e identificarán al ganado, y emitirán un informe que cumplimente los requerimientos que al respecto establezca el mercado. Cada consignatario será responsable ante la firma rematadora y demás terceros de la actuación de los certificadores que ha designado.

<sup>9</sup> Ver <http://www.rosgan.com.ar>

podemos señalar: a) disminución de los costos del proceso de gestión comercial; b) beneficios compartidos entre empresas compradoras y vendedoras;

c) posibilidad de intercambiar información en tiempo real, sin el obstáculo del espacio geográfico; d) defender su producción a precios razonables; e) que su producción sea vista ante miles de compradores interesados en ella; f) evitar desplazamientos innecesarios, reduciendo costos y riesgos de daños al producto; entre otros que hacen a la celeridad y comodidad en la negociación al eliminarse las diferencias horarias.

## 5. ASPECTOS JURÍDICOS

Un contrato electrónico puede definirse como aquel que *"se caracteriza por el medio empleado para celebrarlo, cumplirlo y ejecutarlo, sea en una o en las tres etapas en forma total o parcial"*<sup>10</sup>. Cuando un comprador y un vendedor consuman una transacción comercial por medios electrónicos, se quiebran las barreras entre jurisdicciones físicas, especialmente cuando ambas partes se encuentran en distintas provincias o en distintos países. Por ello, en caso de que surja un conflicto de intereses, entendemos que el más importante a la hora de aplicar el derecho es determinar la ley y la jurisdicción competentes.

En el caso de los supuestos de comercialización arriba señalados —de los reglamentos prescriptos por las casas consignatarias— se advierte, entre sus cláusulas, que todo conflicto que se origine entre comitente y consignatario y entre comprador y consignatario con relación a las operaciones concertadas será dirimido por los Tribunales Ordinarios en que la firma rematadora tiene su sede central. Y se señala que en caso de controversia la misma firma actuará como un tribunal de amigable componedor, resolviendo la cuestión según su leal saber y entender, y solo en caso de no llegar a un acuerdo se recurrirá a la vía judicial. Evidentemente que los contratantes, al adherirse a las cláusulas contractuales de las firmas consignatarias, o de las empresas que ofertan en el mercado virtual de productos agrarios, recurren al acuerdo de partes haciendo uso de la autonomía de la voluntad, so riesgo de ser atrapados en cláusulas abusivas. De todos modos, si bien la teoría general de los contratos sigue siendo aplicable y los requisitos de validez son los mismos para la compraventa electrónica, entendemos que el derecho debe adaptarse a las particularidades que surgen de la venta electrónica, dotando a los ciudadanos de herramientas de protección adecuadas.

---

<sup>10</sup> Lorenzetti, Ricardo L., *Comercio Electrónico*, Abeledo-Perrot, Bs. As., 2001, p. 173.

## **6. CONCLUSIÓN**

La era de la información ha creado un nuevo escenario social y las actitudes de los seres humanos son ahora diferentes, por lo cual se busca lograr un equilibrio entre las modernas actividades económicas y los tradicionales valores sociales para poder enfrentar esos cambios. Para ello será necesario también —desde el derecho— aprender y desarrollar nuevas habilidades que vayan acordes a la época.



# EL CONTRATO DE FIDEICOMISO Y OTRAS FORMAS ASOCIATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LAS OPERACIONES DE EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS Y LOS REGISTROS REQUERIDOS POR EL CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO

HÉCTOR HUGO PILATTI<sup>1</sup>

En el contexto de la globalización y de sus consecuencias, los niveles de competitividad que se demandan a los operadores llevan a adoptar nuevas formas de producir y de comercializar.

En este trabajo se aspira aportar una opinión en relación a uno de los requisitos que deben cumplimentar los exportadores de agroalimentos, analizando el contrato de fideicomiso entre otras herramientas apropiadas para favorecer las operaciones de exportación de productos con valor agregado. Se apunta a dilucidar si existe o no un impedimento legal para cumplir los mandatos de la Ley 18284 y su reglamentación.

Ahí se estipula para todos los alimentos, incluidos los que se importen o exporten, el deber de “satisfacer las normas del Código Alimentario Argentino” (CAA, en adelante). Conforme al artículo 4° en este caso, el fiduciario, titular de los registros (ídem para otras formas asociativas que se enunciarán más adelante),

---

<sup>1</sup> Abogado. Docente de la Cátedra de Economía General. Área Legislación Agraria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

tendría que acreditar el carácter de ocupante legal de un establecimiento para obtener la inscripción en el Registro Nacional del Establecimientos (RNE).

El instituto del fideicomiso se tratará someramente en esta presentación, sin dejar de mencionar genéricamente que sus fundamentos se encuentran en el derecho romano y en el *common law*, donde se enriqueció y asumió distintas modalidades generando una institución nueva: el *trust*. Abundante y muy especializada literatura se ha dedicado al tema, a la que se remite para profundizar.

Su nombre deriva del latín “fiducia”, que se traduce como buena fe, confianza: una persona transfiere a otra determinados bienes con la confianza de que ésta los administrará bien y fielmente para cumplir la finalidad del contrato. El Código Civil Argentino trata el dominio fiduciario en el artículo 2662<sup>2</sup>.

El fideicomiso se ha convertido en una de las figuras que por su capacidad de adaptación es utilizada para estructurar una gran variedad de negocios, a tal punto que es utilizado por el sector privado y con frecuencia por el Estado<sup>3</sup> (fideicomiso público), adoptando la figura que tiene sus raíces en el derecho privado, para facilitar el logro de su fin.

Cabe traer a colación la Convención de la Haya sobre el Fideicomiso y su Reconocimiento de 1985<sup>4</sup> y señalar que es atributo distintivo del fideicomiso que los bienes fideicomitados sean “colocados bajo el control de un fiduciario en el interés de un beneficiario o para un propósito determinado”.

En 1995 el artículo 1° de la ley 24.441 lo definió diciendo que habrá fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición, al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario<sup>5</sup>. Del dominio fiduciario se ocupó su artículo 73<sup>6</sup>.

La ley tuvo por propósito resolver una cuestión aún corriente (el déficit

---

<sup>2</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.htm>  
Art. 2.662. Dominio fiduciario es el que se adquiere en razón de un fideicomiso constituido por contrato o por testamento, y está sometido a durar solamente hasta la extinción del fideicomiso, para el efecto de entregar la cosa a quien corresponda según el contrato, el testamento o la ley. (Artículo sustituido por art. 73 de la Ley N° 24.441 16/1/1995).

<sup>3</sup> Fundado en art. 5° de la ley 25.152 <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>

<sup>4</sup> <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt30es.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/812/norma.htm>

<sup>6</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/812/norma.htm> Artículo 73. :Sustitúyese el artículo 2662 del Código Civil por el siguiente: Artículo 2662: Dominio fiduciario es el que se adquiere con razón de un fideicomiso constituido por contrato o por testamento, y está sometido a durar solamente hasta la extinción del fideicomiso, para el efecto de entregar la cosa a quien corresponda según el contrato, el testamento o la ley.

habitacional), aunque no limitó su utilización al cumplimiento de esa única finalidad, sino que dejó libertad para adaptarse a la realidad de diversos objetivos o negocios.

Así es que el fideicomiso se convirtió en una llave maestra con muchas aplicaciones prácticas: como herramienta de garantía, para la canalización de ahorros privados, la financiación de emprendimientos, y como facilitador de negocios asociativos. Es también un instrumento valioso en el derecho sucesorio y de familia cuando hay incapaces.

El fideicomiso en el derecho nacional causó una revolución en cuanto a los instrumentos de financiación y/o asociativos disponibles hasta entonces. Señala la doctrina que lamentablemente hay críticas en el marco tributario, que debería brindar la certidumbre necesaria para afrontar las exigencias que el desarrollo de la figura alentaba<sup>7</sup>.

El objeto del contrato puede ser impulsar, asistir y consumir operaciones comerciales en mercados del exterior.

Los sujetos intervinientes generalmente son tres<sup>8</sup>: el constituyente<sup>9</sup>; el fiduciario<sup>10</sup> y el beneficiario<sup>11</sup> pudiendo reducirse a dos según algunos autores, solo serían partes del fideicomiso (firmantes necesarios...), el fiduciante y el fiduciario pues tanto el beneficiario como el fideicomisario se rigen por las reglas atinentes a las estipulaciones a favor de terceros<sup>12</sup>.

Como el fiduciante puede designarse a sí mismo como beneficiario o como fideicomisario, las dos únicas partes que resultan imprescindibles para la existencia del fideicomiso son el fiduciante y el fiduciario<sup>13</sup>.

Para identificar esta figura, es necesaria la conjunción de tres elementos básicos y fundamentales: a) la fiducia o el encargo por confianza; b) la transmisión de la propiedad vinculada a esa fiducia y c) la figura del "fiduciario" que recibe los bienes y el encargo.

En el fideicomiso coinciden necesariamente la fiducia y la transmisión de

---

<sup>7</sup> [http://www.fiargentina.com.ar/arttecnicos/doc/gutierrez\\_diplotti\\_01-01-2008.rtf](http://www.fiargentina.com.ar/arttecnicos/doc/gutierrez_diplotti_01-01-2008.rtf)

<sup>8</sup> KIPER Claudio M., LISOPRAWSKI Silvio V., *Tratado de Fideicomiso*. Ed. Lexis Nexis Depalma. 2004, pág. 187.

<sup>9</sup> Fiduciante o fideicomitente: es el propietario del bien que se transmite en fideicomiso y es quien instruye al fiduciario acerca del encargo que debe cumplir

<sup>10</sup> También llamado fideicomitado: es quien asume la propiedad fiduciaria y la obligación de darle el destino previsto en el contrato.

<sup>11</sup> También llamado fideicomisario, tradicionalmente uno y otro son la misma persona, beneficiaria del negocio, aunque nuestra ley distingue a ambos.

<sup>12</sup> Nicolás Malumán Adrián G. Diplotti Pablo Gutiérrez. *Fideicomisos y securitización*. Ed. La Ley. 2006, pág. 23.

<sup>13</sup> [http://www.produccion-animal.com.ar/empresa\\_agropecuaria/empresa\\_agropecuaria/46-respuestas\\_sobre\\_fideicomiso.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/empresa_agropecuaria/empresa_agropecuaria/46-respuestas_sobre_fideicomiso.pdf)

la propiedad. Un mero encargo de confianza sin transmisión de propiedad no es un fideicomiso (y) tampoco la transmisión de propiedad que no esté vinculada a un encargo de confianza<sup>14</sup>.

El fideicomiso sólo puede nacer por contrato, salvo cuando se trate de una disposición de última voluntad, es un contrato formal, típico, consensual, bilateral, y se presume oneroso<sup>15</sup>.

En los fideicomisos de administración el fiduciario tendrá por función esencial la gestión de los bienes fideicomitados, el mantenimiento de los mismos y la obtención y distribución de los frutos a los beneficiarios<sup>16</sup>, no requiriendo de un lugar físico en el que depositar bienes.

El fideicomiso es, además, un “patrimonio de afectación” que, sin ser una persona física ni jurídica, es “sujeto imponible” desde el enfoque fiscal y por lo tanto tributa impuestos, debiendo poseer su CUIT.

En nuestra legislación, a diferencia de otras, no se recurre a la técnica de “personificar” el fideicomiso<sup>17</sup>, simplemente se lo regula como un patrimonio de afectación, (...). En este punto radicaría la dificultad para cumplimentar con el CAA. El RNE se viene otorgando a personas físicas o jurídicas y el instituto examinado no posee personería.

El fideicomiso y la personalidad jurídica se asemejan, porque en el caso las facultades de quien recibe los bienes en fiducia son las de una administración operacional y entre esas facultades podría llegar a incluirse la de enajenar los bienes, cuando fuese necesario para atender a los fines propios de la actividad desarrollada por la misma, en cuyo caso obtener un RNE es indispensable.

Como aval de esta ponencia, vale decir sin entrar en los debates doctrinarios, que la personalidad es un recurso o instrumento técnico de organización, cuya fuente de origen es la ley, que la consagra por una cuestión de conveniencia<sup>18</sup> y que hay otros elementos sobre los que cabe reflexionar.

En relación a las operaciones de importación o exportación, la AFIP ha establecido en el artículo 2° de la Resolución General 2551/09<sup>19</sup> para los fideicomisos regidos por la Ley N° 24.441 y sus modificaciones, los requisitos que

---

<sup>14</sup> <http://www.adec.org.ar/biblioteca/public/desarrollo-economico/Guia-Instrumentos-apoyo-a-PYME-SEPYME.pdf>, pág. 99.

<sup>15</sup> KIPER Claudio M., LISOPRAWSKI Silvio V., *Tratado de Fideicomiso*, cit., pág. 187.

<sup>16</sup> [http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf\\_yamuss.pdf](http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf_yamuss.pdf) Pag. 8.

<sup>17</sup> [http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf\\_yamuss.pdf](http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf_yamuss.pdf) Pag.

21.

<sup>18</sup> [http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf\\_yamuss.pdf](http://www.ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2009/maf_yamuss.pdf) Pag.

22.

<sup>19</sup> [http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesGenerales/reag01002551\\_2009\\_02\\_02.xml](http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesGenerales/reag01002551_2009_02_02.xml)

deben cumplir<sup>20</sup>, exigiendo al mismo tiempo una inscripción y registro que deben cumplimentar<sup>21</sup>.

Por otra parte, con el mismo fin de sentar la opinión en relación al planteo inicial, es necesario transitar el texto de la ley 18.284<sup>22</sup>, que declara vigente en todo el país el CAA, determinando quiénes serán su autoridad de aplicación, y mandando a registrar los productos que se producen, elaboran o fraccionan. El decreto reglamentario 2126/71 en el artículo 3<sup>o23</sup> del Anexo II, determina la información que debe acompañarse a efectos de obtener en Registro Nacional de Producto Alimenticio (RNPA), de donde surge que previamente debió obtenerse la habilitación del establecimiento mediante su registro (RNE). El artículo

---

<sup>20</sup> a) El fiduciario deberá estar inscripto en la Inspección General de Justicia o, en su caso, en el organismo correspondiente con competencia en materia registral y no estar comprendido en alguno de los supuestos previstos en el Artículo 94, apartados 1 ó 2, inciso d) del Código Aduanero, según sea persona física o jurídica. b) El contrato de fideicomiso deberá contener expresamente, como cláusula estatutaria, que el fiduciario asume la responsabilidad solidaria e ilimitada por las obligaciones tributarias correspondientes a las operaciones realizadas por el fideicomiso, así como por el pago de los intereses y penas aplicables por las infracciones o delitos aduaneros que se constaten.

<sup>21</sup> [http://www.afip.gov.ar/genericos/guiaDeTramites/consulta\\_show.aspx?id=663](http://www.afip.gov.ar/genericos/guiaDeTramites/consulta_show.aspx?id=663) .

<sup>22</sup> Ley 18284 <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21841/norma.htm> Artículo 1°: Declárese vigente en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto N° 141/53, con sus normas modificatorias y complementarias. El Poder Ejecutivo Nacional ordenará el texto de dichas normas con anterioridad a la reglamentación de la presente Ley. Artículo 2° El Código Alimentario Argentino, esta ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en su respectiva jurisdicción. Sin perjuicio de ello, la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país. Artículo 3° Los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al Código Alimentario Argentino, a esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias, por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino. Artículo 4° Los alimentos que se importen o exporten deberán satisfacer las normas del Código Alimentario Argentino. (...). Es pertinente tener a la vista también el tercer párrafo del artículo 7°: El registro que de acuerdo con las disposiciones de este artículo, esté a cargo de la autoridad sanitaria nacional, tendrá carácter de Registro Nacional de Establecimientos productores y de Productos autorizados en todo el país, de acuerdo con el Código Alimentario Argentino.

<sup>23</sup> [http://www.anmat.gov.ar/Legislacion/Alimentos/Decreto\\_2126-1971.pdf](http://www.anmat.gov.ar/Legislacion/Alimentos/Decreto_2126-1971.pdf) Artículo 3° -(Dec 2092, 10.10.91) "A los efectos de la autorización a que se refiere el Art 3° de la Ley N° 18284, deberá presentarse ante la Autoridad Sanitaria competente la correspondiente solicitud, en la que se consignará las siguientes informaciones: (...) inc. h) h) Indicación del establecimiento(s) propio(s) o de terceros, donde se ha de elaborar o fraccionar el producto. Copia autenticada del certificado de habilitación que acredite el cumplimiento de las disposiciones pertinentes.

4° atribuye a la autoridad sanitaria nacional el control de los alimentos que se importen o exporten<sup>24</sup>.

El artículo 1° del Anexo I decreto reglamentario citado<sup>25</sup> es concordante.

En resumen, para registrar los productos alimenticios (RNPA), es requisito previo obtener el registro del establecimiento (RNE), del que provienen.

Según una interpretación corriente el Registro Nacional de Establecimiento se encuentra asociado a un local habilitado, a una construcción y su titular debe ser una persona física o jurídica.

Sin embargo, se advierte en el CAA un objeto más amplio (proteger la salud y la buena fe en las operaciones), requiere el RNPA vinculado con el RNE, de esos datos derivará el responsable frente a un brote o caso de enfermedad transmitida por alimentos, una falla de calidad, etc. En las formas asociativas puestas en análisis en este trabajo, la responsabilidad solidaria de las empresas surge de la propia naturaleza de los institutos aquí referenciados.

El RNE identifica al responsable del proceso de elaboración y de los productos (alimentos), que son consumidos por la población. El principal responsable de la aptitud para consumo, la inocuidad y calidad de los productos es su titular, excepto que demuestre que otro debe responder.

Vale tener presente que se le requiere RNE a los operadores del mercado nacional, a los exportadores e importadores, en cuyo caso resulta jurídicamente irrelevante la calidad de ocupante legal de un inmueble dedicado a depósito, mas cualquiera de ambas operaciones de comercio exterior pueden realizarse desde una oficina, sin otros medios que “la lista de contactos” y un medio de comunicación. La operación material puede realizarse y de hecho en la práctica ocurre con gran frecuencia, desde el establecimiento elaborador al depósito portuario o al barco directamente y en las operaciones de importación desde las instalaciones aduaneras al mercado, sin operaciones intermedias de depósito, que si existieran indudablemente implicarían su registro en el RNE.

---

<sup>24</sup> [http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/CAPITULO\\_I.pdf](http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/CAPITULO_I.pdf) Artículo 4° (Dec 2092, 10.10.91) “A los efectos del ejercicio de la facultad que el último párrafo del Artículo 4° de la Ley N° 18284 atribuye a la autoridad sanitaria nacional, respecto de la verificación de las condiciones higiénico-sanitarias y bromatológicas de los productos que entren o salgan del país, deberá ajustarse a lo siguiente: (...) b) Operaciones de exportación: El exportador certificará bajo declaración jurada que los productos que exporta satisfacen las normas a las que hace referencia el Art 2° del Anexo I del presente Decreto.

<sup>25</sup> [http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/CAPITULO\\_I.pdf](http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/CAPITULO_I.pdf) Artículo 1° Toda persona, firma comercial o establecimiento que elabore, fraccione, conserve, transporte, expendá, exponga, importe o exporte alimentos, condimentos, bebidas o primeras materias correspondientes a los mismos y aditivos alimentarios debe cumplir con las disposiciones del presente Código.

Muchas líneas podrían dedicarse para demostrar que no es jurídicamente correcto identificar RNE con lo edilicio, salvo que se trate del lugar en que se elabora, fracciona, deposita, etc. por ser ahí donde el estado ejerce su control, inspección o auditoría antes de su habilitación según el propio CAA. Hoy se vuelve necesario planificar la producción, programar la transformación y su puesta en el mercado, de modo que la oferta sea adecuada, en calidad y cantidad a la demanda interna y externa.<sup>26</sup>

La necesidad de considerar la sustentabilidad de la cadena agroalimentaria, manejando el concepto de diferenciación y de construcción de valor, permite a los agronegocios en Argentina ser altamente competitivos y representar la principal fuente de divisas e ingresos por exportaciones. El aumento de valor a los productos a exportar desde la cadena agroindustrial, genera mayores ingresos<sup>27</sup>.

Otras formas asociativas, reconocidas por destacada doctrina<sup>28</sup> son propuestas por la ley de sociedades 19550<sup>29</sup> al legislar los Contratos de Colaboración Empresaria<sup>30</sup>, que se forman mediante acuerdos inter-empresariales que dan seguridad jurídica a los negocios, e instrumentan la cooperación entre unidades económicas que mantienen su independencia empresarial. La agrupación de colaboración empresaria constituye un importante medio para regular jurídicamente la coordinación horizontal, es decir entre empresas de un mismo sector o actividad, manteniendo intacta la autonomía de los participantes<sup>31</sup>.

Con el objeto de expandir la exportaciones, de incrementar la participación de las empresas de capital nacional en los mercados externos y asegurar que los beneficios derivados del comercio exterior alcancen a las economías regionales y a todas las provincias del país, los Consorcios de Exportación y las Cooperativas de Exportación, concebidos a partir de la ley 23101<sup>32</sup> y regulados por el Decreto

---

<sup>26</sup> PASTORINO LEONARDO F. *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot, 2009, pág. 528 citando a CARROZA – ZELEDÓN ZELEDON.

<sup>27</sup> DEL VALLE TOMÉ, Myriam, *La cadena agroalimentaria: calidad y valor agregado*. VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. ISBN N° 978-987-635-039-6.

<sup>28</sup> ALEGRÍA, Héctor. *Los llamados subtipos societarios en la ley de sociedades comerciales. Algunos aspectos de su problemática*. La Ley 1978-D-1221

<sup>29</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25553/texact.htm>

<sup>30</sup> Art. 367 de la ley 19550: las sociedades constituidas en la República y los empresarios individuales domiciliados en ella pueden, mediante un contrato de agrupación, establecer una organización común con la finalidad de facilitar o desarrollar determinadas fases de la actividad empresarial de sus miembros o de perfeccionar o incrementar el resultado de tales actividades.

<sup>31</sup> FORMENTO, Susana N. *Empresa agraria y sus contratos de negocios*. Editorial Facultad de Agronomía. 2003, pág. 58 y ss.

<sup>32</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27277/norma.htm>

256/96<sup>33</sup> (y las Resoluciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior 16/96 y 17/96), se han definido como una alianza voluntaria de empresas con el objetivo de promover los bienes y servicios de sus miembros en el extranjero y de facilitar la exportación de esos productos mediante acciones conjuntas<sup>34</sup>.

Esos consorcios de exportación, cuando tienen por objeto las ventas, se constituirían como una entidad que canaliza las exportaciones de las empresas, sobresaliendo dos subtipos, a) los consorcios de comercio que adquieren los productos de las empresas participantes con el fin de revenderlos, en cuyo caso también deben obtener RNE y RNPA y b) los consorcios que actúan como agentes de exportación (...) <sup>35</sup>, o intermediarios que ayudan a establecer la operación.

Por los argumentos expuestos se concluye que limitar la inscripción en el Registro Nacional de Establecimientos de los contratos de fideicomiso, los consorcios de exportación y las agrupaciones de colaboración empresaria, implicaría contradecir el ordenamiento jurídico que les provee institucionalidad, habida cuenta que poseyendo el reconocimiento emanado de las normas jurídicas vigentes, tienen un tratamiento impositivo reglamentado, son objeto de promoción del propio Estado que destaca sus beneficios y tienen un régimen de responsabilidad acorde con la estructura de funcionamiento, sus participantes responden solidaria e ilimitadamente, creándose un haz atributivo de responsabilidad que cubre las expectativas protectorias del CAA.

Aunque el fideicomiso como se ha dicho no tiene personería jurídica, posee una estructura organizativa común, se prevé un patrimonio autónomo, el fondo común operativo, que se asume como un patrimonio de afectación y tiene prevista la atribución de responsabilidad. Nos hallamos frente a un instituto novedoso ajeno a nuestra tradición civilista. Es claro que la ley especial debe prevalecer sobre la ley general. Simplemente, está instituido legalmente, existe y opera, y aunque al sistema jurídico aún le reste madurar, corresponde su reconocimiento.

---

<sup>33</sup> Artículo 1° decreto 256/96: se denominan Compañías de Comercialización Internacional a las personas jurídicas constituidas o que se constituyan exclusivamente con el objeto de: a) efectuar compras en el mercado interno de productos destinados a la exportación; b) efectuar importaciones de productos destinados a la venta en el mercado interno; c) prestar todo tipo de servicios destinados al comercio internacional. Artículo 3° decreto 256/96: las sociedades y cooperativas constituidas en la República Argentina y las personas domiciliadas en ella, que sean productores directos de bienes o prestadores de servicios, podrán constituir Consorcios de Exportación de Bienes y Servicios o Cooperativas de Exportación de Bienes y Servicios, que en adelante se denominarán Consorcios de Exportación o Cooperativas de Exportación.

<sup>34</sup> [http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/PSD/Clusters\\_and\\_Networks/publications/espanol/05-81889\\_D\\_pliant-general-Spanish\\_E-book.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/Clusters_and_Networks/publications/espanol/05-81889_D_pliant-general-Spanish_E-book.pdf)

<sup>35</sup> [http://ici.unq.edu.ar/ici\\_biblio/adicionales/CONSORCIOS ESTRATEGIAS-5.pdf](http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio/adicionales/CONSORCIOS ESTRATEGIAS-5.pdf)

# EL ASOCIACIONISMO Y CONSORCIO DE PRODUCTORES AGRARIOS Y EMPRESAS EN SU INTEGRACIÓN CON LOS AGRONEGOCIOS

MYRIAM DEL VALLE TOMÉ <sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La competitividad del agro depende menos de los recursos naturales que de la tecnología y de la organización. La posibilidad de acceder a niveles de competitividad requiere de una estructura y fuerza en el sector y su sostenimiento en el largo plazo, el que no puede girar en la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. Las nuevas exigencias requieren el transformar el componente individual y familiar de empresas tradicionales y orientarlas en una agricultura asociativa y empresarial. El agro ha dado importantes pasos en esa dirección. En los últimos años, se consolidó un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, ha avanzado el concepto de los agentes que actúan de manera interrelacionada, por oposición a la de quienes lo hacen en forma individual. Este desafío lleva a los factores de la producción agraria a pensar en

---

<sup>1</sup> Docente de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

nuevas formas jurídicas para competir en el mercado, ya que se vislumbra una inadecuada estructura tradicional que los llevaría a perder la competitividad y ser excluidos del mercado.

## 2. EL ASOCIATIVISMO AGRARIO. FORMAS DE INTEGRACIÓN

El llamado asociativismo agrario o agricultura de grupo, puede definirse como una de las formas organizativas que articulan no solo los pequeños productores, sino también los grandes grupos económicos vinculados al sector agropecuario, que se inclinan a esta práctica por los beneficios y desarrollo que implica.

El asociacionismo de los productores es una fórmula para promover la modernización de las estructuras agroalimentarias, ya que facilita la progresiva formación de las personas y supone un medio para disponer de organizaciones empresariales que gestionen de forma adecuada sus recursos, compitiendo con los operadores comerciales y consiguiendo valores añadidos que individualmente no serían posibles.<sup>2</sup>

Históricamente en la actividad agraria, el productor celebraba contratos de venta del producto en forma unilateral; con esta nueva figura el productor se asocia a fin de tener visión y previsión de su producción, pues al trabajar de esta manera regula los precios y adapta la oferta conforme a la demanda.

Son diversas las formas asociativas que pueden desarrollarse en los vínculos de los productores:

a) "Empresa social" (empresa colectiva) desarrollada en forma de sociedad civil o simple, *v.gr.*, es el caso de las sociedades agrarias especiales que tratan de responder a las diversas alternativas de aportes, representación, responsabilidad, destino de bienes, etcétera, con que actualmente se plantean las vinculaciones societarias en la economía agraria. Son sociedades civiles delimitando su objeto con exclusividad al ejercicio de las actividades agrarias, en cuanto a que al sujeto le exigen el carácter de productores o propietarios rurales a los futuros socios, y que participen directamente en la explotación, ostenten una participación social mayoritaria tanto de capital como el número de socios, es variable y funciona en forma similar a las cooperativas. En materia de responsabilidad las soluciones pueden ser diversas, pero podemos encontrar la opción de la limitación.

La situación de los bienes aportados suele ser peculiar. En algunos se des-

---

<sup>2</sup> Cooperativismo Agrario 2012 Abril 30. Buenas tareas com Retrieved From <http://www.buenastareas.com/ensayos/Cooperativismo-Agrario/4033462.html>

carta la posibilidad de aportarlos en propiedad, y en caso de receso, el aportante recobra el uso y goce a la finalización del ciclo agrario. En caso de disolución, cuando los bienes fueron aportados en propiedad, se le adjudica al aportante o bien se crea un derecho preferente a la adjudicación;<sup>3</sup>

b) Estructuras asociativas integradas, complejas, destinada a la colaboración entre empresas y englobadas en la genérica figura del “consorcio”, se constituye entre empresarios para facilitar o desarrollar determinadas fases de la actividad empresarial de sus miembros. El empresario desarrolla el ciclo global de su empresa con operaciones particulares que denomina “fases”, cada una de las cuales está formada por un grupo específico de trabajos, elaboraciones y actividades diversas organizadas hacia un resultado final,<sup>4</sup> y

c) “Asociaciones y uniones” de productores, que están constituidas por productores u organizaciones de productores agrarios con el fin de adoptar en común a las exigencias del mercado, la producción y oferta de los socios.<sup>5</sup>

### **3. LAS FORMAS SOCIETARIAS EN LA ACTIVIDAD AGRARIA**

Antes de la sanción de la Ley de Sociedades para distinguir a las sociedades *civiles* y *comerciales* en nuestro derecho nacional, el criterio recaía en su objeto, por lo que los actos de comercio enumerados en el artículo 8 del Código de Comercio argentino eran regulados por éste y en caso contrario, por el Código Civil, salvo el supuesto de sociedades que son comerciales por su forma (las sociedades anónimas, de responsabilidad limitada y las cooperativas).

Con la sanción de la Ley de Sociedades 19.550 se modifica el criterio pues el principio de tipicidad que consagra, es que son comerciales y comprendidas en su régimen las sociedades que se constituyen conforme a uno de los tipos sociales que regula, salvo el caso de las *sociedades de hecho*<sup>6</sup>, y las *irregulares*, son aquellas que no se encuentran debidamente inscriptas; en cambio, son *sociedades de hecho* las que carecen de contrato social.

En las Novenas Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Mar del Plata,

---

<sup>3</sup> ROMERO, Roxana Beatriz. *Las formas asociativas en la agricultura y las cooperativas*. www.google

<sup>4</sup> ANTEO Genovesse, *La nozione giuridica dell imprenditore*, Padova, 1990., in op. cit.

<sup>5</sup> ROMERO, Roxana Beatriz, op. cit.

<sup>6</sup> CCiv. Com. de Córdoba, sala 3ª, 5-10-91, “Cicarelli, E. c / Maldonado Hnos. Soc. de Hecho s/Demanda”, en R.A.D.A., núm. 3, p. 153, en ROMERO Rosana Beatriz. *Las formas asociativas en la agricultura y las cooperativas* www.google.

1983). según Llambías y Alterini<sup>7</sup> las principales diferencias consistían en las siguientes:

a) La *sociedad civil* se define en el Código Civil en su artículo 1648: “Habrá sociedad, cuando dos o más personas se hubiesen mutuamente obligado, cada una con una prestación, con el fin de obtener alguna utilidad apreciable en dinero, que dividirán entre sí del empleo que hicieren de lo que cada uno hubiere aportado”. Deben ser constituidas por escritura pública (art. 1184 inciso 3), y

b) La *sociedad comercial*, cuyas exigencias de creación y funcionamiento se establecen en la Ley 19.550.

En la Argentina la ley nacional N° 22.903 de sociedades comerciales regula en su artículo 3 los denominados contratos de *colaboración empresarial* en sus dos especies: *las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas*, siendo figuras de raigambre contractual, que si bien son diferentes, participan de rasgos y características comunes.

En el año 2007 la Federación Agraria ha presentado un Proyecto de Ley de Contratos Agrarios en la República Argentina, que define a las Sociedades Agropecuarias como aquellas “cuyo objeto exclusivo sea el desarrollo de actividades agropecuarias de acuerdo con la caracterización de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (SEPYME) u organismo que la reemplace y cuyas partes de interés, cuotas o acciones pertenezcan en más de 50% a quienes sean o hayan sido productores agropecuarios”.<sup>8</sup>

#### 4. ASOCIATIVISMO Y SU RELACIÓN CON LAS COOPERATIVAS

El concepto de asociativismo agrario estaba ligado al de Cooperativismo. En la República Argentina la legislación vigente en materia es la Ley Nacional 20.337. Existen aproximadamente 850 cooperativas agropecuarias integradas en 12 federaciones que comercializan aproximadamente 20% de los granos, 26% de los lácteos, 13% de vino, más de 40% de té y tabaco y 7% de las cabezas de ganado; estos datos demuestran la importancia y el peso que el sistema cooperativo argentino podría tener en los mercados interno y externo, siendo esencial crear los instrumentos jurídico-institucionales que aseguren la participación activa de

---

<sup>7</sup> Código Civil Argentino Anotado, 3ª ed., Abeledo Perrot, t. III-B, p. 446., en op cit.

<sup>8</sup> Federación Agraria Argentina, Proyecto de Ley de Contratos Agrarios, (presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 6 de marzo de 2007) en op. cit.

los asociados.<sup>9</sup> Este tipo de cooperativas agropecuarias son de tipo diversificado: de comercialización, provisión y seguro.

## **5. ASOCIACIÓN. FORMAS: CONSORCIOS**

Son otras formas de asociación permanente de empresas cuyo objetivo principal es agrupar ofertas de productos o servicios nacionales y demandas de productos o servicios del exterior.

Pueden unirse en forma *horizontal* cuando negocian los mismos bienes y servicios y *vertical* cuando ofrecen productos o servicios complementarios.

En Argentina se puede mencionar leyes que regulan a los consorcios: ley 22.428 de Conservación del Suelo en cuyo artículo 4 se indica que en los distritos de conservación se propiciará la *constitución de consorcios* de conservación, mientras que los artículos 7 y sucesivos, disponen sobre la relación entre éstos y el propio Estado. El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 56 prevé la posibilidad de *constitución de consorcios*, también lo hace el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires que regula, a partir del artículo 126, la formación de los consorcios. La ley n° 1229 de la Provincia de La Pampa, que declara de interés provincial la conservación de consorcios, fija un régimen mínimo a su actuación, omitiendo expedirse por su naturaleza jurídica, definiéndolo en su artículo 2 como: "*la asociación voluntaria de un grupo de productores cuyos objetivos sean los comprendidos en el artículo primero*", es decir, aumentar la calidad y cantidad de producción, mejorar la estructura productiva y la calidad de vida de los asalariados y empresarios rurales, siempre que ello no signifique el deterioro de los recursos naturales. El decreto reglamentario número 2.948/93 de la ley señala una clasificación: *consorcios de aplicación de tecnología agropecuaria* cuyo objetivo es la incorporación de tecnología apropiada para lograr el incremento de la cantidad y la calidad de producción- El Decreto nacional n° 256 de 1996 del Poder Ejecutivo Nacional, define a las compañías de comercialización internacional, consorcios y cooperativas de exportación, crea un Registro Nacional tanto de compañías de comercialización, como de consorcios y de cooperativas de exportación de bienes y servicios.<sup>10</sup> La ley N° 26.005<sup>11</sup> regula los consorcios de cooperación con los que cualquier persona, individual o jurídica, puede integrarse con otras en una organización común con la finalidad de facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionadas con la actividad económica de sus miembros definidas o

---

<sup>9</sup> ROMERO, Rosana Beatriz, op. cit, pág. 51 [www google](http://www.google.com).

<sup>10</sup> ROMERO, Rosana Beatriz, en op cit. pág. 55, [www.google](http://www.google.com).

<sup>11</sup> Ley n° 26,005 B.O., enero de 2005.

no al momento de su constitución a fin de mejorar o acrecentar sus resultados. Al definirse el objeto sobre la base de las operaciones relacionadas con la actividad económica de sus propios miembros, parece que esta figura puede adaptarse a la comercialización y exportación de los productos agrarios, agroindustriales o agroalimenticios, pero no a la consecución de otros fines accesorios a la empresa, pero no necesariamente vinculadas a su actividad económica.

## **6. CONCLUSIONES**

A modo de conclusión, se observa que la cooperación sea vertical u horizontal, conlleva diversos objetivos que tienden a la complementación, para alcanzar la competitividad y la producción en economías de escala, celebrando acuerdos entre empresas competidoras y proveedores. Trabajar en grupo o asociados concede al productor y a la empresa ventajas alcanzando un incremento de la producción y productividad, mayor poder de negociación, mejora el acceso a la tecnología de producción y al financiamiento, se comparten riesgos y costos, se reducen costos, se mejora la calidad y el diseño, la gestión de la cadena de valor, la gestión del conocimiento técnico-productivo, etc.

Por lo que a través de la agricultura asociada, el agricultor podrá llevar adelante emprendimientos de envergadura desarrollando una agricultura sostenible, para orientar y cubrir necesidades de empresas conciliando intereses individuales y colectivos. Es necesario trabajar en la normativa jurídica específica aplicable al sector, en la que se establezcan nuevas formas de empresas que las distinguan de las tradicionales de las sociedades civiles y comerciales, tomando principios arraigados en la doctrina cooperativa y base de la Alianza Cooperativa internacional de Manchester de 1995.

# CONNOTACIONES JURÍDICAS DEL CONTRATO DE *OUTSOURCING* PARA LOS AGRONEGOCIOS

MARÍA ADRIANA VICTORIA<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El sector de los “agronegocios”, hoy en día enfrenta una gran cantidad de cambios y tendencias sin precedentes, entre ellos: la globalización, la necesidad de crecer sin usar más capital y de responder a los retos y oportunidades de la economía y la innovación tecnológica, la reducción de costos y batallar por la preferencia del consumidor<sup>2</sup>. Por lo que el planteo de “tercerizar actividades”, en forma generalizada, es fruto de las características de la economía actual, con sus veloces cambios tecnológicos, la globalización e internacionalización de los mercados, la desregulación del comercio mundial, el incremento de la competencia

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. 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 Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) y del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Privado Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Académica de número de la Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero. E mail: mariaadrianavictoria@gmail.com

<sup>2</sup> Véase: LAMAS NOLASCO, Mario Alberto. *Outsourcing en agronegocios*, Julio, 2011. El Economista. Mx. [eleconomista.com.mx/columnas/agro.../outsourcing-agronegocios](http://eleconomista.com.mx/columnas/agro.../outsourcing-agronegocios).

en toda área de negocios, la facilidad de cambio de localización de los procesos. Circunstancias éstas que trastocaron en muy breve tiempo el escenario económico, generando en las empresas la necesidad de concentrar sus mayores esfuerzos y recursos en las actividades denominadas “críticas” de su negocio o sea en las que la empresa es capaz de aportar “mayor valor” y en las que es capaz de demostrar su liderazgo y capacidad de competencia en el mercado.

Por ello, en los últimos años se ha introducido en el lenguaje profesional un nuevo término, el “*outsourcing*” que está íntimamente ligado a la ejecución por parte de terceros, de todas las “funciones no intrínsecas” al negocio de una empresa. Se trata de la innovación más significativa desde la revolución industrial, además de ser una tendencia irreversible que se percibe tanto como una “herramienta estratégica” de las empresas que lo implantan, como el mecanismo que está permitiendo impulsar el nacimiento de nuevas empresas dedicadas al “*outsourcing*”, generando la aparición de “actores especializados” en estas tareas, que si bien son fundamentales para la competitividad de una empresa, no corresponden a su actividad principal. Esto ha originado un “mercado de servicios” que se ha venido denominando “tercerización” o “*outsourcing*” y que implica además la “profesionalización de un sector”, cuya función consiste en potenciar ahorro de costos y eficiencia operativa en la administración de la cadena de distribución<sup>3</sup>. Opera una doble especialización, la de: 1) la empresa que contrata el servicio, porque se dedica específicamente a su actividad principal; 2) la empresa de *outsourcing*, porque ése es su negocio. Por cierto, que las “actividades” que pasan a desarrollar las empresas externas, son aquellas que “no son estratégicas para su negocio”. De ahí el “objetivo” del presente trabajo, tal es establecer la denominación, conceptualización, objetivos, las actividades tercerizables, los caracteres del contrato, el contenido y su tipicidad legislativa. Tema de actualidad y utilidad a los “agronegocios”, de ahí el “aporte” que se pretende realizar, a partir del “contrato de *outsourcing*”, a dicho ámbito.

## 2. DENOMINACIÓN

Suele utilizarse el *nomen juris* anglicano “*outsourcing*” para referirse a este contrato que los italianos conocen como “*decentralizzazione della produzione*,”

---

<sup>3</sup> Véase: Gemines Consultores, *Inversiones logísticas: factores de productividad*. <http://www.gemines.cl>, citado por FAO. IICA. PRODAR. Gestión de agronegocios en empresas asociativas rurales. Curso de capacitación. Postcosecha y servicios de apoyo a la comercialización. Rieveros, Hernando. Editores. Lima, Perú, 2006, p. 25.

esternalizzazione di business o terzarizzazione”, y que en los países francófonos se refiere como “externalisation d’activités”.

El vocablo inglés “outsourcing”, frecuentemente es utilizado como equivalente al concepto que en español se denomina “tercerización”, sustantivo abstracto de significado equivalente, y cuya aplicación está creciendo en el mundo de habla hispana<sup>4</sup> y es éste el tratamiento dado al “outsourcing” en el presente trabajo, como sinónimo de “externalización” y “tercerización”.

### 3. CONCEPTUALIZACIÓN

Según Ben Schneider, “el *outsourcing* es la delegación total o parcial de un proceso interno a un especialista contratado... el *outsourcing* se debe concebir como una responsabilidad compartida por el cliente y los proveedores externos de servicios...”<sup>5</sup>.

El “contrato de *outsourcing*”, es aquel “acuerdo de voluntades” mediante el cual una empresa cliente encarga al *outsourcer* la prestación de servicios especializados, en forma autónoma y duradera, que le permitirán la realización de su “core business”<sup>6</sup>.

La “tercerización” representa lo contrario de la “integración vertical”, ya que las empresas han preferido encomendar a terceros las actividades no medulares, esperando ahorrar costos, debido al incremento de la presión competitiva, resultado de la globalización y el desarrollo de empresas y mercados para servicios especializados<sup>7</sup>.

### 4. OBJETIVOS

Los principales objetivos que pueden lograrse con la contratación de un servicio de *outsourcing* son: 1) optimización y adecuación de los costos relacionados con la gestión, en función de las necesidades reales; 2) eliminación de

---

<sup>4</sup> Véase: GRANDA, Fernando E. SMOLJE, Alejandro. *Outsourcing. Herramientas para el Análisis Económico y Estratégico*, V Congreso Internacional de Costos. Acapulco, Gro. México - Julio 1997, 28/08/00. <http://www.consejo.org.ar/coltec/out1.htm>

<sup>5</sup> Véase: SCHNEIDER, Ben. *Outsourcing, la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios*. Editorial Norma, 2004, Colombia, p. 33.

<sup>6</sup> Véase: SCHNEIDER, Ben. *El core business del outsourcing*, Comercio & Producción, Lima, nº 2316, octubre del 2004, pp. 16-18.

<sup>7</sup> Véase: FRANCÉS, Antonio. *Estrategia y planes para la empresa con el cuadro de mando integral*. Pearson educación de México S.A. 1ª edición, México, 2006, p. 210.

riesgos por obsolescencia tecnológica; 3) concentración en la propia actividad de la organización<sup>8</sup>.

A su vez, se han señalado como objetivos típicos de las empresas al tercerizar: 1) agilidad de respuesta al mercado; 2) mayor cobertura; 3) sacar operaciones que no son parte principal de la empresa; 4) reducción de la base de activos; 5) reducción del costo logístico<sup>9</sup>.

## 5. ACTIVIDADES TERCERIZABLES

Vinculado a las empresas “agrarias y/o agroindustriales” se pueden señalar, como servicios objeto de “tercerización”, entre otros: la certificación de calidad de frutos y productos (orgánicos; con sellos ambientales o ecológicos, de comercio justo, etiquetas sociales; trazabilidad, normas ISO, etc.); el *packaging* (empaque); el etiquetado; el marketing; los sistemas informáticos para la empresa, software de ingreso y egreso de insumos y productos; riego, etc.; el transporte de frutos y productos, los sistemas de refrigeración; la aplicación de agroquímicos (fumigación); el transporte tanto de materias primas, empaques, insumos como de los productos; el almacenamiento; la distribución de alimentos; el proceso de entrega de mercadería de compras locales; el control de inventarios; la colocación de precios; el registro de operaciones de importación y exportación; el proceso para el manejo y seguimiento de documentación de embarque; el proceso para el trámite de aduana, etc.

En Argentina se ha estudiado el contrato de “outsourcing” para sistemas de información<sup>10</sup> y hay algunos ejemplos de empresas dedicadas al “outsourcing” para el “sector de los agronegocios”, como lo es la Bmconsulting. Consultora de Alimentos BMC<sup>11</sup>; el Estudio Técnico legal “outsourcing de asuntos regulatorios”<sup>12</sup>; ACE (Asesores en comercio exterior)<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase: ROMERO, Antonio. *Outsourcing*. Administración y gerencia 04-2002. Gestiópolis. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/outsourcingantonio.htm>

<sup>9</sup> FAO. IICA. PRODAR. *Gestión de agronegocios en empresas asociativas rurales. Curso de capacitación. Postcosecha y servicios de apoyo a la comercialización...* Op. cit. p. 25.

<sup>10</sup> Véase: ALTMARK, Daniel R. BERGEL, Salvador Darío. *El Contrato de Outsourcing de Sistemas de Información: Especificidades de una Moderna Tipología Contractual*. Editor Lexis Nexis Argentina S.A., Buenos Aires, 2006.

<sup>11</sup> <http://www.consultoralimentos.com.ar/>

<sup>12</sup> Estudio-tla.com.ar. <http://www.facebook.com/pages/>

<sup>13</sup> <http://www.acexport.com.ar/export>.

## 6. CARACTERES

Los contratos de servicios de “outsourcing” suelen ser muy complejos, puesto que reúnen una serie de “características” que son difíciles de encontrar reunidas en otro tipo de contratos<sup>14</sup>. Entre los “caracteres generales” se destacan<sup>15</sup>:

1) “Complejo”: porque surgen de una serie de vínculos jurídicos. Su objeto se caracteriza por su complejidad. “La complejidad se origina en el hecho de que normalmente coexisten obligaciones de dar, hacer, o no hacer incluso a diferente título. Por lo general, no se conviene alguna de ellas en forma aislada”.

2) “Nominado”: en Argentina, el art. 1143 del código civil dispone en general que: “Los contratos son nominados o innominados, según que la ley los designa o no, bajo una denominación especial”. En nuestro país, el contrato de “outsourcing” no está nominado ni desarrollado por las normas.

3) “Atípico”: actualmente no está regulado legislativamente en Argentina (carece de tipicidad legal), aunque sí tiene “tipicidad social”.

4) “Principal”: porque no depende de otro contrato. Goza de autonomía y está acompañado, más bien, de otros contratos, que son accesorios a él, como licencia de uso de marca o know-how.

5) “Oneroso”: porque tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes gravándose cada uno a beneficio del otro. El outsourcer será retribuido por la actividad que realiza.

6) “Consensual”: no se requieren formalidades; se obligan por el consentimiento de las partes. Al ser atípico, no existe solemnidad alguna para su celebración, siendo suficiente el acuerdo de voluntades de las partes contratantes.

7) “Importancia de la etapa precontractual”: ya que es muy necesaria dicha etapa y se presenta como compleja y de una duración considerable.

8) De “organización”: supone la redefinición de la estructura organizativa de la empresa cliente.

9) “De tracto sucesivo o ejecución continuada”: se trata del cumplimiento de una tarea de ejecución periódica o permanente, dentro del plazo estipulado

---

<sup>14</sup> FÓRNEAS Cm, José Ramón. *Outsourcing...* citado por ECHAIZ MORENO, Daniel. “El contrato de outsourcing”, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, mayo-agosto, año/vol. XLI, n° 122. 2008, pp. 772-774. Universidad Autónoma de México. Biblioteca Jurídica, p. 764. Virtual. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/122/art/art6.htm>.

<sup>15</sup> FÓRNEAS CARRO, José Ramón. *Outsourcing...* citado por ECHAIZ MORENO, Daniel. “El contrato de outsourcing”, en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario... op. cit. pp. 772-774. VIEGA, María José, *Análisis de un contrato complejo: el outsourcing*, Ponencia presentada al II Congreso Mundial de Derecho informático, España, septiembre de 2002, Montevideo, s/e, 2002. <http://www.ieid.org/congreso/ponencias/>

contractualmente. Las prestaciones se extienden en el tiempo para la realización de las actividades delegadas.

10) De “resultados”: el *outsourcer* suele estar obligado a conseguir los resultados que inicialmente planteó la empresa cliente (como metas cuantificables en el mercado).

11) De “prestaciones recíprocas”: la empresa cliente y el *outsourcer* deben cumplir las respectivas prestaciones que se deben mutuamente.

12) De “vinculación”: dicha vinculación se da en el escenario económico y/o empresarial, puesto que tanto la empresa cliente como el *outsourcer*, apuntan a la realización de un mismo negocio con la división y consecuente especialización de tareas<sup>16</sup>, pero si no existe dicha vinculación no perjudica la autonomía jurídica de los contratantes (quienes conservan su denominación, objeto, titular o titulares, plantel de trabajadores, derechos y obligaciones contraídas, etcétera) y es que aunque el *outsourcer* está obligado a entregar resultados, tiene pleno poder de dirección sobre aquella parte del negocio que le ha sido delegada<sup>17</sup>.

13) “Intuito personae”: porque será contratado el servicio con una determinada empresa en virtud a sus cualidades específicas.

14) “Precio”: en la mayoría de los casos se pactará el pago escalonado o en cuotas. Para el cálculo del precio, el *outsourcer* tendrá en cuenta la inversión que deberá realizar, estimando la cantidad de horas necesarias para alcanzar el nivel de servicio que se pretende y el personal que tendrá que contratar para tal fin<sup>18</sup>.

15) Debe ser “flexible”: para que la Administración pueda cambiar los requisitos del servicio y el proveedor pueda cambiar los medios con los que lo da, ya que el contrato de “*outsourcing*” se firma para que sea válido durante años, los requisitos de tecnología están en constante evolución.

16) El “alcance” del contrato: es a la medida, es decir, podrá ser tan amplio como lo deseen las partes contratantes.

---

<sup>16</sup> GIDRÓN, Gil, *Nuevos modelos de gestión empresarial: el outsourcing de procesos de negocios*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1998, p. 54, citado por ECHAIZ MORENO, Daniel. “El contrato de outsourcing”, in *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario...* op. cit. p. 774.

<sup>17</sup> SEMPERE, Joan. *Química fina: los riesgos del outsourcing y otros aspectos*, Ingeniería Química, Madrid, nº 351, noviembre de 1998, pp. 77-80, citado por ECHAIZ MORENO, Daniel. “El contrato de outsourcing”, in *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario...* Op. cit. p. 774.

<sup>18</sup> PROVENZANO, Andrés Gonzalo. *Outsourcing y la deslocalización empresarial*. Monografías.com. <http://www.monografias.com/trabajos31/outsourcing-deslocalizacion/outsourcing-deslocalizacion2.shtml>

## 7. CONTENIDO

Dado que el contrato de “*outsourcing*”, supone transferir una actividad, incluyéndose información confidencial, resulta necesario atender particularmente a “cláusulas fundamentales” y a “derechos y obligaciones” de las partes.

### 7.1. Cláusulas a tener en cuenta — Entre éstas se han señalado<sup>19</sup>:

1) El “objeto”: se indica la actividad que realizará el *outsourcer* durante la vigencia del contrato.

2) Las “responsabilidades”: el *outsourcer* se obliga a un resultado, por lo que deben pactarse los estándares de calidad en los que se quieren aquellos resultados (calidad en el servicio), así como los plazos en los que se deberán cumplir ciertas tareas, actividades y cláusulas de rescisión anticipada y sus consecuencias.

3) El “plazo”: “normalmente, el plazo del *outsourcing* va de 5 a 10 años. Casi siempre se tiende a la renovación de este plazo, debiendo informarse con un plazo de 4 a 6 meses de anticipación al vencimiento del plazo en caso de no realizarse la renovación”<sup>20</sup>. Si bien la práctica comercial establece estos márgenes temporales, recalamos que el plazo de duración y el plazo de preaviso para la renovación son fijados exclusivamente por las partes contratantes.

4) El “conocimiento empresarial”: al celebrarse este contrato, la empresa cliente transferirá al *outsourcer* parte de su conocimiento del negocio al *outsourcer*, por lo que se debe especificar qué conocimiento está transfiriéndose para luego pactar la “cláusula de confidencialidad”.

5) La “exclusividad”: no significa que tanto la empresa cliente como el *outsourcer* se comprometan a mantener negocios sólo entre ellos, sino que procura restringir la actuación del *outsourcer* con el fin de que no realice la misma labor para quien es directo competidor de la empresa cliente, como medida de protección por el *know-how* que se hubiese transferido, siendo necesario determinar el mercado relevante que permita definir quiénes califican como su directo competidor. La exclusividad está muy ligada al tema de la “confidencialidad”. Se debe establecer en el contrato la prohibición de que la empresa encargada del “*outsourcing*” realice tareas similares con una empresa competidora de la empresa-cliente.

6) La “confidencialidad”: es en lo primero que se debe pensar, aún en la etapa precontractual, ya que la empresa contratada tendrá gran información sobre la contratante.

---

<sup>19</sup> Véase: ECHAIZ MORENO, Daniel. *El contrato de outsourcing*, en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario... op. cit. pp. 775-776. PROVENZANO, Andrés Gonzalo. *Outsourcing y la deslocalización empresarial*... cit.

<sup>20</sup> VIEGA, María José, *Análisis de un contrato complejo: el outsourcing*... cit.

7) Los “bienes”: se establecen los bienes de la empresa cliente que se necesitarán para la realización de la tarea encomendada.

8) La “capacitación”: durante mucho tiempo el “outsourcing” ha servido para el “improvement” es decir la “mejora” de la empresa, sobre todo tratándose de mejoras en las tecnologías de la información. Para esos casos resulta conveniente incluir en el contrato la capacitación de los trabajadores de la empresa cliente. Se debe establecer si la empresa que contrata desea que se dé capacitación a sus empleados, en ese caso de qué tipo y en qué oportunidades, determinando cuales son los objetivos de la misma.

9) El “traspaso de personal técnico”: los trabajadores de la empresa cliente que tengan pleno conocimiento del negocio que se va a delegar al *outsourcer* podrían trabajar conjuntamente en las dos empresas. Normalmente la empresa que contrata al *outsourcer*, traspasa a éste parte de su personal técnico. En estos casos es sumamente importante determinar la desvinculación de los empleados y la recontractación del personal, estableciendo temas como antigüedad, remuneración, cargas sociales, etc.

10) La “inexistencia de relación de subordinación”: debe especificarse que no existe relación de subordinación del *outsourcer* respecto de la empresa cliente ni viceversa.

**7.2. Derechos y obligaciones** — Operan un conjunto de derechos y obligaciones tanto de la empresa cliente como del *outsourcer*<sup>21</sup>. Así, los principales derechos de la empresa cliente son: 1) Definir el objeto del “outsourcing”; 2) supervisar al *outsourcer*; 3) ejercer sus derechos de propiedad intelectual; 4) exigir la exclusividad del *outsourcer*; 5) mantener la propiedad de los bienes trasladados al *outsourcer*; 6) exigir la confidencialidad de la información proporcionada al *outsourcer*; 7) coordinar la estrategia del negocio sin que esto cree una relación de subordinación del *outsourcer* respecto a la empresa cliente<sup>22</sup>; 8) obtener los resultados en los términos pactados.

Mientras que entre los principales derechos del *outsourcer* se destacan: 1) gozar de autonomía jurídica<sup>23</sup>, económica y administrativa; 2) no subordinarse a la dirección de la empresa cliente; 3) realizar negocios con otras empresas en

---

<sup>21</sup> ECHAZ MORENO, Daniel, *El contrato de outsourcing*, en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario... op. cit. pp. 771-772.

<sup>22</sup> DRTINA, Ralph, *Cuando practicas outsourcing*, Harvard Deusto Finanzas & Contabilidad, Bilbao, n° 7, setiembre-octubre de 1995, pp. 6-13.

<sup>23</sup> ARCE Om, Elmer, *El outsourcing y sus efectos sobre la relación de trabajo*, *Los principios del derecho del trabajo en el derecho peruano*; libro homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez, Lima, Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2004, pp. 425-440.

tanto no viole el pacto de exclusividad; 4) recibir la información necesaria de la empresa cliente para el cumplimiento de su prestación; 5) ser retribuido.

Por otra parte, las principales “obligaciones de la empresa cliente” son: 1) Determinar los alcances de la delegación de la actividad que realizará el *outsourcer*; 2) proporcionar la información necesaria al *outsourcer* para el cumplimiento de su prestación; 3) supervisar el cumplimiento de la actividad en los plazos pactados; 4) retribuir al *outsourcer*; 6) cumplir con las demás cláusulas pactadas en el contrato de *outsourcing*.

Mientras que entre las principales “obligaciones del *outsourcer*” se señalan: 1) contratar personal capacitado para la realización del *outsourcing*; 2) respetar los derechos de propiedad intelectual de la empresa cliente; 3) mantener la exclusividad y la confidencialidad a favor de la empresa cliente; 4) responsabilizarse por la pérdida de bienes o documentos de la empresa cliente; 5) presentar informes periódicos a la empresa cliente; 6) lograr los resultados en los términos pactados, asumiendo el riesgo de dichos resultados; 7) cumplir con las demás cláusulas pactadas en el contrato de “*outsourcing*”.

## 8. TIPICIDAD LEGISLATIVA

Al igual que tantos otros “contratos empresariales” (como el *franchising*, el *underwriting* y el *swap*), el “*outsourcing*” no se encuentra regulado en la mayoría de las legislaciones (entre éstas la argentina), siendo pues un contrato “atípico”<sup>24</sup>, sin “tipicidad legal” ya que solo tiene “tipicidad social”.

India, a pesar que tiene la mayor cantidad de empresas dedicadas al “*outsourcing*”, ya que muchas compañías estadounidenses y británicas han delegado actividades como *call center*, *telemarketing*, soporte técnico, administración de datos, software, *e-learning*, animación, arquitectura, atención en salud y servicios financieros, carece de una ley específica que regule al contrato de “*outsourcing*”, rigiéndose por las normas de derecho internacional privado, cuyo principio fundamental declara que “la ley apropiada es la ley que las partes han escogido expresa o implícitamente, o aquella que le puede ser imputada en razón del lugar donde tengan una más amplia conexión”<sup>25</sup>. La jurisprudencia hindú complementa la laguna del derecho, considerando que las partes pueden someterse tanto a las

---

<sup>24</sup> DOIG, Stephen, *Ha ido demasiado lejos el outsourcing*, Harvard Deusto Business Review, Bilbao, núm. 107, marzo-abril del 2002, pp. 82-90.

<sup>25</sup> ECHAIZ MORENO, Daniel. *El contrato de outsourcing*, en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Agrario.. op. cit. p. 783.

normas del derecho hindú como al derecho del territorio que ellos crean conveniente, y que, a falta de pacto, se regirán por las leyes hindúes.

Italia, Estados Unidos y la mayoría de países latinoamericanos (como Perú y México) han abocado sus esfuerzos a regular los beneficios laborales de los trabajadores del *outsourcer*, a propósito del interés en este tema de la OIT, mas no regulan propiamente al contrato de "*outsourcing*", en el ámbito empresarial.

Suiza norma al contrato de "*outsourcing*" mediante la Circular de la Comisión Federal de Bancos sobre la externalisation d'activités (de 1999).

## **9. CONCLUSIONES**

En la actualidad, uno de los objetivos más buscados por todas las empresas es la mayor eficiencia al menor costo, sin dejar de lado los estándares de calidad y el servicio al cliente. De ahí, la utilidad que presenta para las mismas el contrato de "*outsourcing*". Pero éste no debe ser visto sólo como una actividad que únicamente se sustenta en beneficios económicos, sino que existen otros efectos orientados al fortalecimiento de la estrategia de una empresa, como es la concentración de la organización en su "*core business*", dejando de lado actividades que no creen valor.

El "*outsourcing*" es un moderno "contrato empresarial" que constituye una herramienta de gestión de negocios en general y de los "agronegocios" en particular, que espera de su recepción legislativa, al menos, en el derecho argentino.

# ALIANZAS ESTRATÉGICAS EN EL MARCO DE LOS AGRONEGOCIOS

CLAUDIA R. ZEMÁN <sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La “moderna agricultura” está siendo construida en forma sostenida, por procesos económicos y regulatorios que son globales en alcance y carácter, lo cual implica relaciones históricas novedosas en los sistemas agroalimentarios. El eje lo constituyen las “cadenas productivas”, impulsadas principalmente por la demanda en relación con el pasado, cuando dominaba la orientación desde la oferta. Se advierte que las cadenas se estructuran de manera más descentralizada y el control sobre los sistemas de producción y comercialización lo realizan empresas especializadas en el diseño y mercadeo de productos específicos. Los “sistemas agro-productivos integrados” se han convertido en la piedra angular de la agricultura globalizada. En éstos, cada cadena de agronegocios, desde la granja hasta el puesto de venta, en un sentido más amplio “desde la granja a la mesa”, representa un sistema de producción tecno-económico multiregional apoyado en la adición o sustitución de productos y procesos bio-industriales. Con la “globalización” e “integración de los agrosistemas”, la clásica distinción entre agricultura y agroindustria tiende a desdibujarse cada vez más, siendo sus

---

<sup>†</sup> Doctora en Derecho, Especialista en la Enseñanza de la Educación Superior, Profesora e Investigadora de la Universidad Católica de Santiago del Estero y Universidad Nacional de Santiago del Estero. czeman@arnet.com.ar

límites cada vez más imprecisos, al menos la agricultura con destino a mercados externos.<sup>2</sup>

El gran impacto que han producido en el sector agrario, la globalización, la apertura de los mercados y la tecnología, constituye un claro llamado de atención en cuanto surge imperiosamente la necesidad de buscar nuevas formas tanto en lo jurídico, social, económico y tecnológico, habida cuenta que nos encontramos frente a una realidad agraria donde la oferta de productos proviene de numerosas pequeñas y medianas empresas sin posibilidad de imponer sus condiciones en la negociación, frente a una demanda o parte adquirente más sólida y concentrada, y en consecuencia con mayor capacidad negociadora. Como respuesta a esta realidad, emergen las diferentes formas de integración identificadas en sentido lato como “asociacionismo agrario” y “colaboración entre empresas”.

Es así que el empresario agrario cuenta con un amplio abanico de posibilidades dentro de la agricultura de grupo, para seleccionar la forma que mejor se adapte a su realidad y necesidades y, a la vez le permita superar los inconvenientes puntuales de la actividad, facilitando el acceso al crédito, la mecanización y tecnificación, en el desarrollo de su ciclo productivo, avanzando en industrialización y comercialización de los frutos o productos, no sólo en los mercados nacionales sino aceptando el desafío de conquistar nuevos mercados allende las fronteras.<sup>3</sup>

Con ese objetivo, las pequeñas y medianas empresas apelan a la formalización de “alianzas estratégicas”, a efectos de fortalecer su competitividad, afrontar situaciones de cambio y embarcarse en los negocios de agroexportación. Alianzas estratégicas o acuerdos de cooperación que pueden definirse como “una asociación de recursos que promueven la factibilidad operativa o económica de proyectos en común”.<sup>4</sup>

## 2. TIPOS DE ALIANZAS O ACUERDOS

Entre los tipos posibles de acuerdos o alianzas estratégicas que las empresas pueden adoptar para emprender un agronegocio, podemos señalar a los consor-

---

<sup>2</sup> WONG GONZÁLEZ, Pablo. *Megatendencias en los agronegocios: impactos y transformaciones recientes*. [www.ciad.mx/boletín/enefeb04/mega.pdf](http://www.ciad.mx/boletín/enefeb04/mega.pdf).

<sup>3</sup> ZEMAN, Claudia Roxana. *Integración económica. Alternativa superadora para los empresarios agrarios*, en Revista de Ciencia y Tecnología. N° 6, Junio de 2002. Serie divulgación científica de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. ISSN N° 0328-5928. Ed. Lucrecia. Santiago del Estero. República Argentina. 22 de Abril de 2003. pp.173-176.

<sup>4</sup> ALONSO, A. *Acuerdos de cooperación entre empresas. Alta gerencia*. Buenos Aires. Ediciones Interoceánicas N° 28. 1994.

cios de exportación, los contratos de agrupación de colaboración empresaria y las uniones transitorias de empresas.

Un consorcio de exportación se entiende como “un acuerdo de colaboración entre pequeñas y medianas empresas de tamaño homogéneo, que fabrican productos o prestan servicios similares o complementarios, o comparten el canal de comercialización internacional, que tiene como objetivo principal, posibilitar que la unión de todas las capacidades permita realizar exportaciones beneficiosas para todos sus integrantes, conservando cada empresa total independencia para actuar en el mercado interno, y subordinando su actuación en los mercados externos”<sup>5</sup>.

Es esta unión de capacidades la que facilita la inserción internacional, porque al unir sinergias se logran reducir los riesgos y los costos de internacionalización, esto último debido a la posibilidad de distribuir entre los participantes los gastos de mantenimiento de un departamento de exportación, sueldos de personal de gestión e investigación de mercados, honorarios de consultores, gastos de documentación y administración en general. Además, el consorcio puede brindar la fuerza, la organización y el personal necesarios para intentar penetrar en mercados más difíciles y competitivos. Por otra parte, los consorcios pueden contribuir al acceso a nuevos tipos de compradores básicamente a través de la adaptación o modificación de los productos y aumentando la calidad de los mismos; ampliando la capacidad o volumen de exportación, de manera que se puedan atender pedidos de mayor importancia o mediante la provisión de productos complementarios. Asimismo, las empresas participantes pueden conseguir en relativamente poco tiempo un conocimiento de las técnicas de comercio exterior que les demandaría años obtener si exportasen en forma independiente.<sup>6</sup>

En cuanto a su constitución, los miembros de un consorcio de exportación conservan su autonomía financiera, jurídica y de gestión. De esta manera las empresas pueden hacer cumplir sus objetivos estratégicos agrupándose en una entidad jurídica separada, que no implica la pérdida de identidad de ningún miembro. Esta constituye la diferencia principal entre los consorcios y otros tipos de alianzas estratégicas. De modo que un consorcio difiere de una fusión en el sentido de que todas las empresas participantes conservan su condición jurídica inicial y la administración de cada empresa conserva su independencia.

---

<sup>5</sup> SCÉVOLA, María Gabriela. *Resumen de Tesis: Los consorcios de Exportación como alternativa estratégica de Internacionalización para las PyMEs argentinas*. 2006.

<sup>6</sup> REYNOLDS, Germán; ZUNINI, Hernán. *Consortios de PyMEs para la Exportación: Principales programas en la Argentina, descripción y evaluación de desempeño*. Julio 2007. Maestría PyMEs UNGS.

### 3. CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN: TIPOS

Cabe señalar que los consorcios de exportación no son entidades homogéneas, de modo tal que existen diversas formas de consorcios de exportación, entre los cuales podemos identificar a los principales: los consorcios de venta y de promoción diferenciados teniendo en cuenta el objetivo que persiguen.

Los “consorcios de promoción”, constituyen una coalición creada para explorar mercados externos determinados, compartiendo costos de promoción y logísticos. Su finalidad se acota a la promoción de los productos de sus miembros y a facilitar el acceso a los mercados extranjeros, dentro de lo cual cada empresa asociada realiza sus ventas de modo directo. Como ejemplo podemos citar la asistencia a ferias, asumiendo los gastos en forma conjunta.<sup>7</sup>

Mientras que a través de los “consorcios de venta”, se constituye una entidad que canaliza las exportaciones de las empresas. Bajo esta modalidad, las empresas participantes delegan la autoridad para hacer negocios en su nombre a los administradores del consorcio. Un tema importante es que como los miembros actúan como un grupo en los mercados extranjeros, en algunos casos las conductas perjudiciales, la calidad insuficiente de los productos o los precios excesivos de un miembro pueden tener un efecto perjudicial sobre las exportaciones de los demás miembros.<sup>8</sup>

A su vez, se pueden señalar dos subtipos dentro de la tipología señalada: los “consorcios de comercio”, aquellos que adquieren los productos de las empresas participantes con el fin de revenderlos; y los “consorcios que actúan como agentes de exportación”, ya que las empresas participantes envían sus propios recibos y tratan de obtener el pago de sus clientes.

En Argentina<sup>9</sup>, los consorcios existentes en su mayoría pueden ser clasificados como consorcios de promoción, los cuales se desarrollan al amparo de programas de promoción públicos.

Asimismo, dentro de la clasificación general propuesta (promoción y ventas) existen variedades de consorcios de exportación determinados en base a diferentes cuestiones tales como: “sectoriales”, que pueden corresponder a empresas de un mismo sector, o “multisectoriales”, a empresas de diferentes sectores con variedad de productos; de “complementariedad”, alta o baja, cuando sus productos tienen conexión entre sí en términos de potenciales consumidores; “regionales”, cuando están compuestos por miembros de una región determinada

---

<sup>7</sup> REYNOLDS, Germán; ZUNINI, Hernán, op. cit.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> “Perfil de los Consorcios de Exportación en la República Argentina”; Asociación de Coordinadores de Grupos y Consorcios de Exportación- ConExport Argentina, Mayo de 2003.

o de varias regiones, los que suelen tener como finalidad la promoción de productos alimentarios típicos o de artesanías; de “competencia”, cuando los consorcios están compuestos por competidores directos, las actividades se pueden orientar directamente a los bienes o servicios producidos y se pueden lograr economías de escala. Por sobre todo, hay más oportunidades de compartir proyectos de investigación y desarrollo.<sup>10</sup>

Además de los diferentes tipos de consorcios anteriormente mencionados, los consorcios admiten clasificaciones especiales, conforme a la ubicación del consorcio “dentro o fuera del país”, o como algunos especialistas distinguen entre consorcios “duros y blandos” atendiendo al periodo de planeación que tienen, duros a largo plazo y blandos a corto plazo.<sup>11</sup>

#### **4. IMPLICANCIAS JURÍDICAS DE LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN**

La forma jurídica que adopte un consorcio dependerá siempre de los objetivos precisos de las empresas participantes y ante todo, de las características del sistema jurídico del país correspondiente.

La legislación argentina regula este tipo de consorcios a través de la ley N° 26.005 de Consorcios de Cooperación, la cual dispone que las personas físicas o jurídicas, domiciliadas o constituidas en la República Argentina, podrán constituir por contrato “consorcios de cooperación” estableciendo una organización común con la finalidad de facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionadas con la actividad económica de sus miembros, definidas o no al momento de su constitución, a fin de mejorar o acrecentar sus resultados. No son personas jurídicas, ni sociedades, ni sujetos de derecho y su naturaleza es esencialmente contractual. En opinión de los analistas, esta ley no establece beneficios en particular para estas asociaciones, y desde el sector se ha buscado la aprobación de una norma que permita el acceso a diferentes beneficios, como embarques unificados donde se puedan reducir los gastos de despachantes y lograr fletes más bajos en función de un mayor volumen de operaciones. Otros beneficios de escala podrían lograrse al comprar en conjunto envases, insumos u otros servicios.

---

<sup>10</sup> REYNOLDS, Germán; ZUNINI, Hernán, op. cit.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

## 5. DE LOS CONTRATOS DE COLABORACIÓN

En relación a los contratos de colaboración empresaria, estamos frente a acuerdos inter empresariales que dan seguridad jurídica a los negocios, e instrumentan la cooperación entre unidades económicas que mantienen su independencia empresarial, sentimiento tan arraigado en el ámbito agropecuario.<sup>12</sup>

La Ley de Sociedades Comerciales establece dos figuras que ocasionalmente han sido adoptadas por los grupos exportadores argentinos: las Agrupaciones de Colaboración Empresaria (ACE) regulada en los artículos 367 a 376 y las Uniones Transitorias de Empresas (UTE) en los artículos 377 a 383. Ambas figuras contractuales encuentran su basamento en el “animus cooperandi” y se utilizan para instrumentar diversos emprendimientos de carácter temporal entre entidades independientes. Se presentan como alternativas superadoras de los obstáculos financieros, tecnológicos, productivos y comerciales, a través del fortalecimiento de la gestión común.

La primera supone una “organización común con el fin de facilitar o desarrollar determinadas fases de la actividad de sus miembros o de perfeccionar o incrementar el resultado de tales actividades”. Las ACE no constituyen sociedades, ni son sujetos de derecho, tampoco tienen ánimo de lucro, su vínculo es estrictamente contractual. Las ventajas económicas que genere su actividad deben recaer directamente en el patrimonio de las empresas agrupadas o consorciadas, la dirección y administración de la ACE está a cargo de una o más personas físicas. Se establece un fondo común operativo indiviso y la responsabilidad de los miembros es solidaria e ilimitada frente a terceros, respecto de las obligaciones que asuman en nombre de la agrupación o por cuenta de uno o más participantes.

Las UTE, en cambio, son agrupaciones flexibles y de carácter transitorio que se establecen para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto, dentro o fuera del territorio de la República (también para la ejecución de obras y servicios, complementarios y accesorios al objeto principal). Tampoco revisten el carácter de sujeto de derecho, y requieren un representante con poderes suficientes para ejercer los derechos y contraer las obligaciones para el desarrollo o ejecución de la obra, servicio o suministro. El contrato y la designación del representante deben inscribirse en el Registro Público de Comercio, salvo disposición en contrario del contrato. A diferencia de las ACE, no se presume la responsabilidad solidaria de las empresas, ya que cada una de ellas responde por su parte en el acto u operación pertinente.

Este modelo, altamente aceptado en el ámbito de la Comunidad Europea,

---

<sup>12</sup> FORMENTO, Susana N. *Empresa Agraria y sus contratos de negocios*. Editorial Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005. pp. 57-58.

sólo muestra atisbos en la realidad nacional, donde algunos productores, especialmente en la zona de la Pampa Húmeda, comenzaron a asociarse adoptando la figura de agrupación de colaboración empresaria o de unión transitoria de empresas (UTE), reguladas por el Código de Comercio.

En la provincia de Santiago del Estero son conceptos que no han sido asimilados aún por los productores, quienes centran su atención más en cuestiones económicas que en el tema de la calidad para acceder a otros mercados. Por otro lado, nuestra realidad agraria demuestra la falta de conciencia solidaria y un acentuado individualismo, que no permite concientizar respecto de los beneficios del asociacionismo; muestra de ello son los escasos resultados positivos observados en el cooperativismo.

## **6. CONCLUSIONES**

La integración económica a través del modelo del agronegocio en los tiempos presentes, se presenta como una alternativa superadora para los productores agrarios, toda vez que las formas que ofrece le permitirán posicionarse en los mercados internacionales, superando no sólo los avatares del ciclo productivo, sino también avanzando hacia una óptima industrialización y comercialización de sus productos, con rentabilidad y competitividad.

Urge el dictado de normas específicas sobre la materia, asimilando el modelo europeo pero adaptado a nuestra realidad, ya que las vigentes extraídas del ámbito comercial no resultan completamente adecuadas a las necesidades del productor para asociarse, al no contemplar beneficios impositivos como el recupero de crédito fiscal del IVA.

Para acceder a los mercados internacionales no debe soslayarse el hecho de que la relación entre competitividad internacional de las empresas e internacionalización, implica que este segundo proceso no se da sin el primero. Es decir que previo a impulsar la salida de una empresa al exterior, ésta debe ser competitiva primero en el ámbito nacional. Ser competitivo implica brindar una oferta de calidad, con un servicio agregado identificable y a precios similares. Esto se ha logrado con buenos resultados en sectores como el vitivinícola, la industria del aceite de girasol y mezcla, los lácteos y la industria molinera.

Si bien existen programas impulsados desde el Estado para la promoción de agroexportaciones, aún no se ha delineado una política clara que favorezca la competitividad y rentabilidad de las empresas en su apertura a los negocios internacionales, tanto individual como sectorial, lo cual se presenta como una asignatura pendiente.



**TEMA 3**  
**CONTRATOS AGRARIOS**



# REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS MODALIDADES CONTRACTUALES PARA LA ADQUISICIÓN DE MATERIA PRIMA FORESTAL

MARÍA VICTORIA GALLINO YANZI<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación se enmarca dentro de un trabajo de investigación denominada “Contratos Forestales: Bases para su regulación” dirigido por la Mgter. Alba Esther de Bianchetti, que corresponde a una beca de investigación otorgada por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste<sup>2</sup>.

En el tránsito por el camino de esta investigación hemos advertido que uno de los principales desafíos que enfrenta el sector forestal de nuestro país consiste en la creación de una cadena de productiva con valor agregado con miras hacia la exportación, siempre con la premisa del logro de un desarrollo

---

<sup>1</sup> Abogada. Becaria de Investigación categoría Iniciación tipo “A” de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Nordeste. Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura Derecho Comercial I Curso Cátedra “B” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste.

<sup>2</sup> El citado proyecto se inserta en el Proyecto: “P.I. G006, Perspectivas de los Recursos Forestales en Corrientes y su desarrollo sustentable”, dirigido por la Mgter. Alba Esther de Bianchetti, acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste, período 01/01/2009 al 31/12/2012.

sustentable. Es así, que los contratos se presentan como un instrumento jurídico adecuado para responder a diversas necesidades del sector en pos del objetivo antes apuntado.

Uno de los eslabones de la cadena productiva en el sector forestal lo constituye la vinculación entre las empresas productoras de materia prima forestal y aquellas que tienen por objeto su industrialización. Generalmente, este vínculo se plasma jurídicamente a través de contratos los cuales, sin embargo, presentan en la práctica algunas variantes. Nos proponemos en la presente comunicación analizar algunas de las modalidades contractuales que pueden emplearse para la adquisición de materia prima forestal e indagar respecto de las diferencias en los derechos y obligaciones de las partes contratantes de acuerdo con la alternativa adoptada.

La justificación de la presentación de esta comunicación en el IX Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario radica en que, si bien es cierto que el Derecho Forestal busca su autonomía, y parte de la doctrina la ha proclamado<sup>3</sup>, también es cierto que no podemos aún afirmar que la haya alcanzado. Ocurre que, a pesar de las características muy particulares que presenta la actividad forestal y que la diferencian sustancialmente de otras actividades agrarias, sin embargo aún hoy la incluimos como objeto del Derecho Agrario. De Bianchetti de Montiel (2003) sostiene que un sector importante de la doctrina argentina y europea considera a la silvicultura como una actividad agraria dirigida al aprovechamiento de los recursos forestales, partiendo esta posición de la concepción de la silvicultura como una forma de cultivo.

## **2. CUESTIONES PRELIMINARES: IMPORTANCIA DE UNA ADECUADA PROVISIÓN DE MATERIA PRIMA EN LA ACTIVIDAD FORESTAL. DIFICULTADES DE LAS PYMES PRODUCTORAS DE MATERIA PRIMA FORESTAL**

Para el logro de una cadena productiva con valor agregado es indispensable que todos los eslabones que la componen funcionen como el engranaje de un reloj. En este punto, las empresas que industrializan productos forestales requieren de disponibilidad de materia prima en cantidad y calidad suficiente, y con un precio adecuado. Surge así la necesidad de contar con una apropiada coordinación y

---

<sup>3</sup> En este sentido se ha dicho que: "...en nuestro país (Argentina), el exponente más destacado es el Prof. Carlos Alberto ALMUNI, [...] este autor encuentra que hay una actividad forestal propia y características, diferente de la agraria y minera; que produce relaciones jurídicas que son propias." (DE BIANCHETTI DE MONTIEL, 2003: 97).

vinculación entre los pequeños y medianos productores de materia prima forestal y las industrias forestales, pues ello contribuye a que no se formen monopolios en la oferta de las materias primas, dispensa a las industrias forestales de efectuar grandes inversiones en la compra de tierras para sortear el desabastecimiento, y evita la formación de latifundios.

Sin embargo, esta adecuada articulación no es simple, ni se da naturalmente. Los pequeños y medianos productores de materia prima forestal se ven aquejados por una serie de dificultades, entre las que se destacan los mayores costos de producción y la menor productividad. Ello se debe a que: "El negocio forestal requiere de una escala mínima de operación para generar retornos financieros competitivos y para asegurar la sostenibilidad económica, financiera, institucional, ambiental y social del emprendimiento" (Nascimento y Mota Villanueva, 2004: 6).

Debemos destacar, asimismo, la menor capacidad de negociación en los mercados que tienen los pequeños y medianos productores de materia prima forestal. Esto les trae aparejado numerosas desventajas tanto para la adquisición de maquinarias e insumos, como respecto de la colocación de su producción en el mercado. Paradójicamente, aunque sus costos son mayores tienen un limitado acceso a fuentes de financiamiento, y además se les plantean serios problemas para adoptar prácticas de manejo forestal sostenibles.

No es pretensión de la presente comunicación abocarnos a un análisis pormenorizado de las diversas dificultades que se les presentan a los pequeños y medianos productores de materia prima forestal<sup>4</sup>. Sin embargo, este paneo general es suficiente para advertir la importancia que tienen los contratos que los vinculan con el sector industrial forestal en la provisión de la materia prima y, por ello, la necesidad de profundizar en las diversas alternativas que éstos pueden adoptar.

### **3. DIVERSAS MODALIDADES CONTRACTUALES PARA LA ADQUISICIÓN DE MATERIA PRIMA FORESTAL. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES**

En las distintas modalidades contractuales para la adquisición de materia prima forestal que son objeto de nuestro análisis podemos reconocer dos partes, esto es, una parte que es el productor de la materia prima forestal y otra parte que

---

<sup>4</sup> Para mayor abundamiento véase GALLINO YANZI y DE BIANCHETTI (2011).

es el industrial<sup>5</sup>. Sin embargo, los derechos y obligaciones de las mismas varían de acuerdo a la modalidad que se adopte.

Dentro de la categoría de contratos de cambio encontramos principalmente a la compraventa de materia prima forestal. Supone este contrato, en todos los casos, que el productor se obliga a transferir la propiedad de la materia prima forestal al industrial, quien se compromete como contraprestación a pagar un precio en dinero.

Esta relación básica que se da en la compraventa de materia prima forestal puede, a su vez, asumir diversas modalidades. Así, es posible que el productor se obligue a entregar directamente la materia prima forestal en la planta del industrial, midiéndose la misma sobre camión. Se denomina compraventa puesta en planta. En este caso, el productor realiza por sí o mediante terceros —pero a su costo y riesgo— la tala, corte, recolección y transporte, entregando la madera en rollo en el lugar convenido con el industrial. Las obligaciones de este último consisten en el pago del precio en dinero y la recepción de la materia prima forestal.

En el extremo opuesto a la modalidad antes descrita, se encuentra la compraventa de bosque en pie. En esta modalidad de compraventa, el contrato se celebra con anterioridad a la cosecha fijándose un precio unitario, el cual el industrial se obliga a pagar al productor. Pero en este caso, a diferencia del anterior, es el industrial —es decir el comprador— quien se encarga de las tareas de cosecha, para luego medir el volumen y determinar el precio total a pagar por el industrial al vendedor. A cargo del comprador también está el transporte de los rollizos a su planta o cancha de acopio. De modo tal que, una vez firmado el contrato, los riesgos ajenos al vendedor son asumidos por el comprador.

Por su parte, en la compraventa de bosque en pie, el vendedor —propietario de la masa forestal— debe permitir al comprador el acceso y permanencia a la plantación, como así también proporcionarle las instalaciones que se convengan en el contrato. Asimismo, puede acordarse en el contrato que las tareas de tala, corte y/o recolección sean efectuadas por el comprador o por un tercero a su costo y riesgo. Es conveniente que se estipule en el contrato el plazo en el que el comprador deberá efectuar las tareas de corte y retiro de la madera.

Además de las modalidades de compraventa de materia prima forestal analizadas en los párrafos anteriores, es decir, la compraventa puesta en planta

---

<sup>5</sup> Por industrial nos referimos aquí al titular de la empresa forestoindustrial, que puede ser tanto persona física como una persona jurídica. Concebimos a la empresa forestoindustrial como toda organización de los factores de la producción que realice alguna transformación de la materia prima forestal, cualquiera sea el producto que elabore y cualquiera sea el grado de transformación que realice, para destinarlo al mercado, asumiendo el riesgo técnico y económico.

y la compraventa de bosque en pie, existen algunas variantes intermedias. Entre ellas se destaca la compraventa de materia prima forestal puesta a orilla de camino (POC). La característica principal de esta modalidad contractual es que se acuerda con anterioridad a la cosecha un precio unitario por metro ruma de madera puesta a orilla del camino, siendo el vendedor quien se obliga a efectuar la tala, corte y extracción o arrastre hasta el lugar de carga. Por su parte, el comprador la retira del fundo y transporta hasta su planta. La medición se hace en camión o en piso, determinándose así el precio total a pagar por el comprador.

Ahora bien, fuera de los contratos de cambio, como es la compraventa, también surgen modalidades contractuales que se acercan a la categoría de los contratos asociativos. Entre ellos se ha destacado el contrato de forestación asociada con venta prometida que vincula al productor forestal y al industrial, quienes participan en una comunidad de intereses, ya que ambas partes colaboran en la dirección y control del ciclo de cultivo, repartiéndose los frutos y comprometiéndose la provisión de la materia prima al establecimiento industrial (De Bianchetti de Montiel, 2003). Se trataría de una figura *sui generis* que combina elementos de la aparcería y del contrato de maquila.

En este punto no podemos dejar de mencionar la amplia variedad de contratos agroindustriales<sup>6</sup>. Es decir, aquellos en los que el productor forestal se obliga a forestar en forma tal que asegure la producción de una determinada cantidad y calidad de materia prima y a entregar la misma al industrial en el tiempo convenido. A su vez, el industrial se obliga a adquirir toda la producción establecida en el contrato y a pagar el precio allí estipulado (Brebba, 1992).

En este sentido, el contrato de maquila se presenta como otra alternativa contractual para la adquisición de materia prima forestal<sup>7</sup>. En este contrato el productor forestal se obliga a entregar determinada cantidad de materia prima al industrial. Correlativamente, el industrial contrae la obligación de elaborar dicha materia prima y entregar en propiedad al productor forestal una cierta cantidad de producto elaborado con aquella materia prima, conforme la proporción que hayan convenido. Es preciso destacar que los productos elaborados que el industrial entrega al productor forestal deben ser de idénticas calidades a los que aquél retiene para sí.

Además, el productor forestal mantiene en todo el proceso de transformación la propiedad sobre la materia prima y posteriormente, sobre la porción de producto elaborado que le corresponda conforme lo pactado. Por su parte,

---

<sup>6</sup> Podríamos referirnos en esta exposición más específicamente a contratos foresto-industriales.

<sup>7</sup> Regulado en nuestro país por ley 25.113 del año 1999, la cual utiliza como denominaciones "contrato de maquila" o "contrato de depósito de maquila".

el industrial asume la condición de depositario de los productos elaborados de propiedad del productor forestal, debiéndolos identificar adecuadamente.

Las ventajas de este contrato consisten en la comunidad de intereses que se genera entre productor e industrial, la eliminación de intermediarios innecesarios en la cadena productiva y la posibilidad que brinda al industrial de obtener materia prima forestal en forma directa y sin desembolsar por ella sumas de dinero.

#### **4. CONCLUSIONES**

No podemos desconocer la importancia que tiene en el sector forestal una adecuada provisión de materia prima a los fines del logro de una cadena productiva con valor agregado. Este vínculo puede asumir jurídicamente diversas modalidades contractuales, siendo algunas de ellas netamente de cambio y otras con un sesgo más asociativo. Las diversas modalidades implican derechos y obligaciones distintos para las partes, quienes también asumen diferentes riesgos. En este sentido, tratándose de pequeños y medianos productores de materia prima forestal resulta conveniente la adopción de modalidades contractuales que les permitan asegurar la colocación de su producción y diluir los riesgos de la cosecha y el transporte.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- BEGAZO, J. D. (2004). La competitividad y los clusters como elemento de desarrollo del país [Versión electrónica]. *Gestión en el Tercer Milenio*, 13 (7): 45-55.
- BREBBIA, F. F. (1992). *Manual de derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- DE BIANCHETTI DE MONTIEL, A. E. (2003). *Aspectos Jurídicos de la Actividad Forestal*. Corrientes: Ediciones Moglia.
- FLORES, M. L. y CAU CATTAN, A. (2009). *Actualidad del derecho forestal ambiental argentino*. San Salvador de Jujuy: 3 Tercios Ediciones.
- GALLINO YANZI, M. V. y DE BIANCHETTI, A. E. (2011, noviembre). *La integración horizontal: Una alternativa para los pequeños y medianos productores de materia prima forestal*. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE, Corrientes, Argentina.
- NASCIMENTO, J. R. y MOTA VILLANUEVA, J. L. B. (2004). *Instrumentos para el desarrollo de dueños de pequeñas tierras forestales*. Washington D.C.: BID.
- Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (1990). *Pequeñas empresas de elaboración de productos del bosque* (Estudio FAO Montes 79). Roma: FAO.
- PIGRETTI, E. y COLS. (1995). *Contratos Agrarios*. Buenos Aires: Depalma.

# PRÓRROGA TÁCITA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RURAL. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE AMBAS PARTES CONTRATANTES

JUAN JOSÉ STAFFIERI<sup>1</sup>

Antes de entrar en el tema que nos ocupa debemos, conceptualizar al contrato de arrendamiento rural. El art. 2º de la ley N° 13246 expresa que:

*Habrá 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 cualquiera de sus especializaciones y la otra a pagar por ese uso y goce un precio en dinero.*

De acuerdo con esta definición encontramos como elementos determinantes de este contrato lo siguiente: 1) cesión del uso y goce de un predio que por su características debe ser rústico (ya que la ley nos lo conceptualizada como "fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos ), 2) con destino a la explotación agropecuaria en cualquiera de sus especializaciones y 3) la obligación de pagar por parte del que recibe el predio un precio cierto en dinero.

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), abogado Esp. Derecho Agrario UNL, tesoroero del Inst. Derecho Agrario de Rosario. Prof de la UNR. Master Asesoramiento Jurídico de Empresa. Miembro Inst. Arg. Derecho Agrario y de la Unión Mundial Agraristas Universitarios (UMAU).

No nos compete en esta ponencia explayarnos sobre los tres puntos ut-supra referidos por no ser el tema que nos hemos propuesto tratar, pero sí vemos en esta conceptualización que no se habla en ningún momento del plazo en la cesión del uso y goce del predio.

No por esto podemos dejar de mencionar como un punto fundamental en la relación contractual agraria, el tema del plazo. Desde un principio se vieron los graves perjuicios que se ocasionaban como consecuencia del régimen establecido en el Código Civil, ya que afectaba al agricultor, el que no contaba con una estabilidad que le permitiera realizar una explotación racional del predio y por otra parte pudiera compensar distintos ciclos agrícolas.

Ante esta difícil situación es que, desde un principio, el objetivo de la legislación agraria fue y es “otorgar seguridad en la ocupación del predio por un ciclo agrícola o ganadero completo, puesto que si los términos de los contratos fueran breves disminuiría el afán del arrendatario para trabajar su tierra y se lo privaría de la compensación de los años buenos con los malos, propios de la explotación agropecuaria” y además estaría impedido de “alternar sus cultivos o variar la explotación y obtener de las mejoras introducidas el rendimiento que se esperaba”.<sup>2</sup>

Estas circunstancias agravadas por la caída de los precios y la situación de total inseguridad en que se encontraba el arrendatario —sujeto al arbitrio del arrendador— fueron gestando un fuerte reclamo en pos de reformar la situación impuesta en el Código Civil; la ley 11.170, primero, y la ley 11.627, después instituyeron un plazo mínimo, lo que constituyó un paso muy importante para paliar la situación imperante hasta ese momento.

Pero, no obstante constituir un hecho relevante, el plazo mínimo funcionaba en forma distinta a lo determinado posteriormente con la ley N° 13.246 ya que el arrendatario para gozar de él debía exteriorizar su voluntad en ese sentido en la forma y oportunidades previstas. Caso contrario las partes debían atenerse al plazo previsto en el contrato o en caso de no haberse establecido en el mismo plazo alguno, a lo dispuesto en el Código Civil.

Cabe recordar que la ley 11.170 estableció un plazo mínimo de cuatro años, el que se aumentó en la ley 11.627 a cinco años con las características ut-supra mencionadas.

Llegamos así en este rápido *racconto* al dictado de la ley N° 13.246 de 1948 en el que expresamente se establecía en su art 4º, cuyo texto modificado por el art. 4º del decreto ley 1639/63:

---

<sup>2</sup> Honorable Cámara de Diputados diario de sesiones del 3/4/48, pág. 343. Cit. por F. BREBBIA – N. MALANOS en *Derecho Agrario*, Ed. Astrea, pág. 458.

*Cuando en los contratos a los que se refiere el art 2º no se estipule plazo, o se estipule uno inferior a cinco años, el arrendatario tendrá derecho a considerarlo celebrado en iguales condiciones por dicho término, no obstante cualquier cláusula que se oponga a ello. Vencido este plazo, el arrendatario podrá optar por prorrogarlo por tres años más siempre que así se lo notifique al arrendador mediante telegrama colacionado o notificación practicada por intermedio del juez de paz del domicilio del arrendatario con antelación de seis meses por lo menos al vencimiento.*

Continuaba el artículo diciendo que, habiendo optado el arrendatario en tiempo y forma por dicha prórroga de tres años, las partes podían ajustar un nuevo precio o, en caso de desacuerdo, daba la facultad de determinarlo a las autoridades judiciales competentes o las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

Para terminar rápidamente de ilustrar los cambios legislativos sufridos en este tema debemos decir que la actual Ley N° 22.298 que modifica a la Ley N° 13246 nos dice que “los contratos a que se refiere el art. 2º tendrán un plazo mínimo de tres años”. Como vemos el plazo mínimo se redujo considerablemente, argumentándose, como consta en el mensaje de elevación luego de referirse a “nivelación de fuerzas”, que supuestamente existe igualdad entre ambos contratantes, “acelerada últimamente (dice el mensaje de elevación) en virtud del adelanto tecnológico, lo que obliga a replantear los conceptos tradicionales existentes en la materia, para que el exceso de protección del régimen hasta ahora vigente no redunde en perjuicio de las personas a quienes se destina la protección”.

Más allá de que a nuestro entender el criterio del legislador es objetable dado que deja de lado un factor ineludible —cual es que el arrendatario siempre va a tener consigo cuáles son los factores de la naturaleza que lógicamente muchas veces pueden redundarle en contra del resultado programado y deseado— lo cierto y concreto es que desde las primeras leyes de arrendamiento el legislador se preocupó y ocupó de legislar el plazo mínimo de la contratación agraria.

El motivo de esta ponencia es otro, y vayan desde ya nuestras disculpas por esta introducción, aunque consideramos que no podíamos soslayar, aunque sea en un rápido pantallazo, la situación legislativa en un tema tan importante como es el plazo mínimo de la contratación.

La situación que nos aboca es, podríamos decir, casi la inversa de lo tratado hasta aquí, es decir la situación que se plantea cuando el arrendatario no desocupa el predio ante el vencimiento del plazo mínimo establecido en la ley o del plazo establecido en el contrato.

Ante este hecho pueden darse dos circunstancias: a) que el arrendador se oponga a ella, o b) que tácitamente consienta con la ocupación.

En el primer caso lo aconsejable (y posiblemente será obligatorio en poco tiempo) será ir a una mediación y en caso de fracasar la misma se deberá entablar la demanda de desalojo por no desocupación del predio ante el vencimiento del contrato.

La indemnización por dicha retención indebida debe ser plena por aplicación del artículo 521 del Código Civil, el que dice: "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".

En el caso de existir cosechas pendientes de recolección la solución la da el último párrafo del art. 590 del mismo cuerpo legal que dice: "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." No obstante, por aplicación del artículo 2306 del Código Civil tendrá derecho a ser reembolsado de la erogación efectuada por los gastos de semilla y los gastos de arada y siembra, no recibéndolo a título de indemnización sino de reintegro de los gastos efectuados.

En el segundo caso la circunstancia, si bien tiene un principio similar, la continuación en la ocupación del predio a pesar del vencimiento contractual, nos encontramos con el consentimiento tácito del arrendador.

No podemos dejar de mencionar, aunque sea brevemente, que nuestra Ley N° 13246 en su art 20 instituyó la tácita reconducción en los siguientes términos:

*Vencido el término legal o el término pactado, si éste último fuera mayor, el arrendatario deberá restituir el predio sin derecho a ningún plazo suplementario para el desalojo y entrega libre de ocupantes. 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 y con obligación para el arrendador de dar cumplimiento a lo prescripto en el art 40. Si la reclamación se hiciese después de treinta días de la fecha del 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.*

*Las garantías prestadas por terceros no se extienden a las obligaciones derivadas del contrato renovado.*

Vemos que con lo dispuesto en el artículo ut-supra transcripto la Ley N° 13246 nos daba una salida concreta a la situación, que de hecho puede plantearse, cuál es la no desocupación del predio al momento del vencimiento del contrato de arrendamiento y el silencio del arrendador ante la ocupación pacífica del predio por parte del hasta entonces arrendatario.

Pero la cuestión no queda aquí, ya que el art. 2° de la Ley 21452 sustituyó el art. 20 que dejamos comentado por el siguiente:

*Vencido el término legal o el término pactado, si éste último fuera mayor, el arrendatario deberá restituir el predio sin derecho a ningún plazo suplementario para el desalojo y entrega libre de ocupantes.*

No podemos negar que la reforma mencionada fue y es un retroceso en cuanto crea una gran incertidumbre al que continúa ocupando el predio, ya que aunque tiene el consentimiento tácito del propietario, éste en cualquier momento, como reza el actual art 2°, podrá pedir sin más trámite la restitución del predio.

En el Mensaje de Elevación suscripto por el Ministerio de Economía no se indica con claridad qué consideraciones habrían influido para justificar tan importante reforma, toda vez que en ella sólo se expresa que se propone “conceder una más amplia garantía a los contratos accidentales”, intención que no se vincula con la tácita reconducción, incurriéndose en un evidente error conceptual al afirmarse que se tiende “a asegurar que los contratos accidentales no pueden dar lugar a prórrogas por tácita reconducción”<sup>3</sup>.

El sistema actual con la Ley N° 22298 no mejora la situación en estudio, ya que simplemente, como ya lo hemos mencionado, dice que “los contratos a que se refiere el art. 2° tendrán un plazo mínimo de tres años”. Es decir, simplifica la cuestión de manera tan tajante que deja claramente un bache muy importante ante la situación tan común de la continuación pacífica del hasta entonces arrendatario una vez vencido el contrato de arrendamiento.

Ahora bien, ante el vencimiento del plazo contractual pueden darse distintas situaciones que iremos analizando:

Una situación, como ya lo hemos manifestado, puede ser el caso de un contrato de arrendamiento en el que una vez vencido continua ocupado y explotado por el hasta entonces arrendatario con el consentimiento tácito del propietario y/o poseedor del predio.

En este caso vemos que si bien el arrendatario continúa explotando pacífi-

---

<sup>3</sup> BREBBIA F. - MALANOS N., *Derecho Agrario*, pág. 469, op. cit.

camente el predio, por otra parte el arrendador original no percibe ningún cánon por dicha ocupación.

De acuerdo al texto de la ley no cabe duda de que en cualquier momento el arrendador original podrá pedirle la devolución del predio.

Ahora bien, sin lugar a dudas, el arrendatario que continúa ocupando y por supuesto explotando el predio realizará distintas actividades tendientes precisamente a continuar su explotación. La pregunta es ¿qué ocurre con las cosechas pendientes de recolección o con las tareas realizadas hasta el momento en que se lo intima al tenedor a restituir el predio? ¿Deben indemnizarse o corren por cuenta y riesgo del ocupante?

La mejora crea una relación jurídica entre su autor y el dueño de la cosa que se aprovecha de ella, que se regirá por las normas relativas a la plantación, es decir por el art. 2588 del Código Civil 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, previa las indemnizaciones correspondientes”*.<sup>4</sup>

La norma prevé los efectos de la accesión: la adquisición del dominio por el dueño del suelo y la consecuente obligación de indemnizar al plantador o sembrador de buena fe y la prohibición de éste de demoler o destruir las obras.

La expresión *“el dueño del terreno tendrá derecho para hacer suya la obra, siembra o plantación previas las indemnizaciones correspondientes”*, implica que el que ejecutó la obra, en nuestro caso, mejoras realizadas a la tierra, siembra de un determinado cultivo etc. no tiene derecho a destruir la o las obras realizadas, salvo que lo autorice el dueño del suelo.<sup>5</sup> Esta solución obedece a que la accesión siempre tiene lugar por aplicación del principio *“superficie solo cedit”*, aún cuando el dueño del terreno pague las indemnizaciones correspondientes y el dueño de las mejoras tenga que formular el pertinente reclamo judicial.

En cuanto a la buena fe que exige el art. 2588 no existe en la doctrina y la jurisprudencia acuerdo respecto a este concepto. Dilucidar esta cuestión es importante porque determina su ámbito de aplicación.<sup>6</sup>

a) Postura limitativa: Adopta un criterio restrictivo, esta posición entiende que es necesaria la plena convicción de plantar o sembrar en terreno propio con fundamento en el justo título (art. 4010) o el título putativo (art. 2537), consecuen-

---

<sup>4</sup> FACCIANO Luis en *Consecuencias de la continuación del uso y goce del predio después del vencimiento del plazo de los contratos de arrendamiento rural o aparcería*. Ponencia presentada en el VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, 2008.

<sup>5</sup> SALVAT - NOVILLO CORVALÁN, pág. 202 y ss. Y SALVAT - ARGANARÁZ, T. II, pág. 181, cit en *Código Civil comentado* Director Zannoni, T. X, pág. 905, Ed. Astrea, 2005.

<sup>6</sup> *Código Civil Comentado*, T. X, pág. 905, op. cit.

temente con esta teoría basta que el que ejecutó "la obra" haya creído que era propietario del terreno en el momento en que la ejecutó.

De acuerdo con esta doctrina quedan fuera del artículo todos los supuestos en que el plantador o sembrador reconoce en otro la propiedad del inmueble y está obligado a restituirlo. En estos casos debe estarse a lo pactado por las partes.

b) Postura amplia: En esta doctrina no se limita el alcance del precepto al poseedor animus domini, por lo tanto, resulta extensiva la aplicación de la norma a cualquiera que haya sembrado o plantado en suelo ajeno de buena fe.

En tal sentido en el derecho español, De Cossio y Corral precisa los alcances de la buena fe del siguiente modo: "El Código Civil extiende tal supuesto a aquel que, aun sabiendo que el terreno era ajeno, ostentaba un derecho que le autorizaba a usarlo y disfrutarlo, como en el caso del usufructuario o del arrendatario."

Corresponde aclarar que la tesis amplia no descarta que, en cada caso, deba respetarse lo estipulado por las partes contratantes y en su defecto deban aplicarse las normas específicas que gobiernan cada contrato.

Salvat partidario de esta corriente hace hincapié en que el artículo en cuestión solo dice "el que edificare o plantare" sin hacer distinción si es o no con ánimo de dueño.

La segunda parte del artículo se refiere a la obligación que tiene el dueño del terreno de indemnizar al dueño de los "sembrados o plantaciones" siempre que hayan sido ejecutadas de buena fe. En este supuesto el dueño del suelo no está autorizado a destruir lo sembrado, tampoco puede obligar a quién la realizó a que retire las mejoras introducidas con la finalidad de liberarse de la obligación de indemnizar

Esta obligación importa una diferencia significativa con el supuesto de mala fe del plantador y sembrador (art. 2589) como lo veremos más adelante.

Después de la reforma de la ley 17711 se dispuso que la indemnización debe alcanzar "el mayor valor adquirido por el inmueble".

Es evidente que el principio rector que dirime esta cuestión es el que se funda en el enriquecimiento sin causa. Es decir, se pretende que el dueño del terreno no se enriquezca a costa de quien ejecutó la obra de buena fe.

Otro tema importante que le asiste al sembrador de buena fe es que puede ejercer el derecho de retención hasta tanto sea indemnizado. La letra del artículo reconoce implícitamente esta facultad en tanto que expresa que el dueño podrá "hacer suya la obra", para ello previamente deberá cumplir con el pago de la compensación correspondiente, de conformidad con los principios generales que rigen este derecho (arts. 3939 y 3040).

Otra cuestión diametralmente distinta es cuando el que ejecuta las tareas de siembra o tareas de mejora de la tierra las realiza de mala fe, es decir sabiendo

previamente que no tiene ningún derecho expreso ni tácito de permanecer en el uso y goce del inmueble, así nuestro art. 2589 dice que *“si se ha edificado, sembrado o plantado de mala fe en terreno ajeno, el dueño del terreno puede pedir la demolición de la obra y la reposición de las cosas a su estado primitivo, a costa del edificante, sembrador o plantador. Pero si quisiera conservar lo hecho, debe el mayor valor adquirido por el inmueble.”*

Según lo expuesto en la nota a este artículo Vélez Sarsfield se apartó de la solución seguida por el derecho romano, que negaba todo resarcimiento al edificante, sembrador o plantador de mala fe, y adoptó las directivas del Código Napoleónico que por razones de equidad admite indemnizar a quien procedió de mala fe, si el dueño de la propiedad pretende adquirir la propiedad de las obras.<sup>7</sup>

Otra arista de la cuestión se presenta cuando el dueño del terreno también obra de mala fe. Podemos decir que el dueño del terreno obra de mala fe cuando la siembra o plantación se hace a la vista y ciencia de él y sin su oposición.

En este caso el artículo 2590 remite a la solución del conflicto dispuesta para el plantador o sembrador que obra de buena fe e impide la destrucción de las obras, al menos, sin el pago de la indemnización debida (art. 2588).

Según la doctrina opera una suerte de neutralización recíproca de la mala fe de ambos.<sup>8</sup>

Por otra parte, el art 1609 de nuestro Código Civil dice que *“acabado el tiempo de la locación, hecha a término fijo, por el vencimiento del plazo, si el locatario no restituye la cosa arrendada, el locador podrá desde luego demandarlo por la restitución con las pérdidas e intereses de la demora”*.

En este artículo el legislador enfoca la cuestión lisa y llanamente en la desocupación del inmueble y en el derecho que le asiste al locador de solicitar judicialmente la restitución del inmueble con más los daños que la demora le ocasiona. No trata la cuestión de si, al momento de la intimación, hay mejoras realizadas o frutos pendientes de recolección.

Entiende Llerena que *“la disolución de la locación se causa de pleno derecho desde el día del vencimiento del plazo estipulado, de aquí se sigue que el locador no necesita demandar esa resolución del contrato”* como también que *“el artículo dice que el locador puede demandar, desde luego, la restitución con la indemnización de perjuicios, si no se le restituye en la fecha indicada la cosa arrendada, sin necesidad de interpelación judicial para la resolución, como sucede cuando es por tiempo indeterminado en cuyo caso es indispensable esta*

---

<sup>7</sup> Código Civil Comentado, T. X, pág. 912, op. cit.

<sup>8</sup> Código Civil Comentado, T. X, pág. 914, op. cit.

interpelación judicial para que desde esa fecha corran los plazos determinados en el art. 1610".<sup>9</sup>

Cabe aclarar que el mencionado art. 1610 en su inc 2º dice con relación al plazo de entrega si la locación no fuese a término fijo que. "Si fuese casa, departamento o pieza, establecimiento comercial o industrial, predio o predio rústico (y ahí estaría nuestra cuestión) después de tres meses contados del mismo modo."

La jurisprudencia ha determinado que se podría encuadrar dentro de la normativa del art. 1610 el caso de que terminado un contrato el arrendatario continuase en el uso y goce del inmueble, no habiendo tácita reconducción, sino la continuación de la locación concluida, pasando el contrato a ser por lo tanto de plazo indeterminado. Bajo esta circunstancia el arrendador puede pedir al arrendatario el reintegro del inmueble en cualquier tiempo que fuere, pero tal facultad no implica que la restitución deba ser inmediata, ya que el arrendador debe guardar el plazo de tres meses contemplados en el referido artículo en su inc. 2º.<sup>10</sup>

Según la jurisprudencia prevaleciente la retención ilícita de un inmueble por parte del arrendatario no constituye una conducta ilícita correspondiente al campo delictual sino, por el contrario, una conducta reprochable pero sólo a título de una violación contractual.<sup>11</sup>

Sin perjuicio del derecho al resarcimiento de los daños, el arrendador puede recibir los arriendos hasta la restitución efectiva e inmediata sin perder su derecho a que se complete ese pago con el saldo que pudiese corresponderle por los daños y perjuicios derivados de la ocupación ilegítima, es decir el arrendatario pasa a adeudar el alquiler contractual con más la diferencia que pudiese surgir con el alquiler actualizado del mercado o la cláusula penal establecida en el contrato.

En cuanto al monto que eventualmente el arrendador puede reclamar al arrendatario en concepto de pérdidas e intereses la ley no establece pautas directrices para fijar el monto, quedando a criterio del juez que intervenga en la cuestión.

Lo lógico sería tomar como patrón el monto de arrendamiento que el arrendador hubiese logrado de acuerdo a las pautas del mercado al momento en que, de haberse respetado los plazos contractuales, el arrendador hubiese dispuesto del predio en cuestión.

Con lo brevemente expuesto vemos que tenemos dos aristas de la cuestión:

---

<sup>9</sup> LLERENA, citado en *Código Civil Comentado*, op. cit. T. VII, pág. 577.

<sup>10</sup> Autos Faliace Nora c/ Ponce María y otra s/ desalojo por vencimiento de contrato. Expte 227/10 Cámara de Apelaciones de Circuito Rosario 7/4/11.

<sup>11</sup> CCiv. y Com. Sala I, Bahía Blanca 16/6/81 Rep. La Ley XLII -1571 Sumario 43.

Una es el derecho que le asiste al arrendatario que ha continuado ocupando el predio y ha realizado sembrados, cultivos, mejoras, etc. y el otro derecho es el que le asiste al arrendador por los daños y perjuicios que ha sufrido por no poder disponer del predio al vencimiento del contrato.

Otra cuestión que puede darse es cuando por un lado el arrendatario continúa con la tenencia del predio vencido el término contractual y abonare el cánón del arrendamiento con consentimiento del arrendador el que le entrega el recibo correspondiente. No hay duda de que nos encontramos con el típico caso del contrato sucesivo ya que se celebra entre las mismas partes por idéntico precio.

Coincidimos con los Dres. Brebbia y Facciano <sup>12</sup> en que no es necesario que el referido contrato se exprese por escrito, como sí lo considera otra parte de la doctrina.

No cabe duda que para considerar que nos encontramos ante un contrato sucesivo debemos, en caso de consentimiento por parte del propietario en forma tácita, evaluar las distintas circunstancias en forma estricta, considerando que el hecho de haber otorgado recibo correspondiente al pago del cánón implica un consentimiento ante un nuevo contrato, con las consecuencias que el mismo acarrea en las que sin duda el plazo mínimo dispuesto por la ley (tres años) no podrá estar afuera de la cuestión.

**Conclusión** — No cabe duda de que lo prioritario es, como dice la ley, otorgar al arrendatario un plazo mínimo de ocupación que le permita realizar en el predio un racional cultivo del mismo.

Este racional uso del predio implica un beneficio para ambas partes contratantes y en definitiva para toda la comunidad, ya que el mismo implica preservar el suelo para las generaciones futuras.

La otra arista de la cuestión que hemos tratado de abordar es en qué situación se encuentra el ocupante del predio que continúa en esa situación con el contrato vencido y al mismo tiempo qué derecho le asiste al arrendador que no puede disponer de su predio.

Hemos visto que si bien la ley nada dice al respecto, nuestro Código Civil como norma supletoria, nos resuelve la cuestión dándole al arrendatario que debe entregar el predio ante el requerimiento del arrendador el derecho de exigir la indemnización correspondiente por las mejoras introducidas en el mismo, evitando de esta manera un enriquecimiento sin causa por parte del arrendador.

Como así también el derecho de demandar por daños y perjuicios que le asiste al arrendador por la no disposición de su predio.

---

<sup>12</sup> FACCIANO Luis, op. cit., p. 146, 2008.

Como en toda cuestión jurídica, nos encontramos con dos caras de una misma moneda, en nuestro caso la moneda sería el predio y las caras son los derechos que les asisten al arrendador y al arrendatario ante la situación planteada.

Vemos claramente que a “ambas caras” les asisten derechos, es decir, si bien ambos están en situaciones contrapuestas ya que uno (arrendador) persigue la desocupación del predio y la consiguiente indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el retardo en la posesión del mismo, al otro (arrendatario) le asiste el derecho de que se le reconozcan las tareas realizadas en el predio aún después de vencido el contrato, ya que dichas tareas incrementan los beneficios del mismo.

Una vez más vemos que en derecho no siempre la razón le asiste a una sola de las partes y que, como en el caso en cuestión, puede darse que ambos tengan motivos y razones para solicitar una correcta indemnización de los mismos.

Estará en el criterio del Juzgador el dirimir la cuestión con las herramientas que nuestro Código Civil, como hemos tratado de demostrar, nos brinda para resolver la cuestión planteada, siempre traumática, de una forma ecuaníme y razonable para ambas partes que en un primer momento fueron partícipes de un contrato que debió apuntar a un buen entendimiento entre ambos.



## **TEMA 4**

# **CUESTIONES AGROAMBIENTALES**



# MARCO JURÍDICO PARA UNA AGRICULTURA SUSTENTABLE. GESTIÓN AMBIENTAL DE LOS ENVASES VACÍOS DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS

SILVINA MARÍA DELPINO<sup>1</sup> Y MARLENE DIEDRICH<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

A la hora de analizar el marco jurídico adecuado para lograr una agricultura sustentable es preciso tener en consideración previamente el contexto en el que actualmente se desarrolla la actividad agrícola.

Por un lado, se evidencia una población mundial creciente<sup>3</sup> con el correlativo aumento en la demanda de alimentos y de energía en cantidad y calidad, haciendo necesaria una mayor producción.

Por otro lado, se destaca la técnica empleada en el modelo productivo actual, basado fundamentalmente en el sistema de Siembra Directa. Este sistema

---

<sup>1</sup> Abogada (UCA). Profesora Superior en Abogacía (UCA). Especialista en Derecho Empresario (UNR). Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Santa Fe, Argentina.

<sup>2</sup> Abogada (UCA). Adscripta a las Cátedras "Derecho Ambiental" cátedra A (UNR), y "Derecho de los Recursos Naturales y Derecho Ambiental" (UCA). Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Santa Fe, Argentina.

<sup>3</sup> De acuerdo a estimaciones actuales, se prevé que en los próximos cincuenta años la población que hoy supera los 6.000 millones de personas aumente en un 50 por ciento aproximadamente, llegando a valores entre 9.000 millones y 11.000 millones de habitantes para el año 2060.

constituyó un verdadero avance respecto del sistema agrícola tradicional basado en la labranza, ya que al no haber remoción de los residuos vegetales, hay menor erosión, uso eficiente del agua, menor emisión de dióxido de carbono al ambiente y aumento de la materia orgánica. Es decir, constituye un cambio de paradigma: se puede producir sin destruir.

El avance científico – tecnológico fue un factor clave para su implementación, ya que necesitó de gran desarrollo de maquinaria agrícola así como de innovación genética y de herramientas biotecnológicas. Así, surgieron los organismos genéticamente modificados (OGM), acompañados por los productos fitosanitarios. Si bien dichos productos son necesarios para la protección y crecimiento de los cultivos y son indispensables para mantener el nivel de productividad, su uso está muy cuestionado por los presuntos efectos nocivos que pueden causar sobre el ambiente y la salud de la población. Además, el inadecuado tratamiento y disposición final de sus envases constituye un punto crítico a resolver.

En síntesis, no obstante los avances en la conservación de los recursos naturales, se evidencian nuevos efectos colaterales tanto en el ambiente como en la salud y calidad de vida de la población, destacándose entre ellos la generación de residuos derivados de los productos fitosanitarios y la falta de gestión ambiental adecuada de los mismos.

## **2. AGRICULTURA SUSTENTABLE**

A partir de la década del setenta comenzó a evidenciarse el interés de la comunidad internacional en proteger el medioambiente, surgiendo como nuevo paradigma el Desarrollo Sustentable o Sostenible.

Dicho desarrollo incluye al desarrollo económico y social y al correcto aprovechamiento de los recursos naturales.

Trasladado este concepto a la actividad agrícola, surge la noción de Agricultura Sustentable.

En la Conferencia de las Naciones Unidas “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro en 1992, se incluyó el concepto de desarrollo sostenible en la agricultura, entendiéndose por la misma cultivar de tal modo que las generaciones futuras también puedan satisfacer sus necesidades de alimentos manteniendo el ecosistema.

Teniendo en cuenta que se trata de lograr sustentabilidad económica, social y ambiental se determina que la Agricultura Sostenible es la que se basa en sistemas de producción que deben reunir tres categorías de requisitos: 1) en lo ecológico, asegurando la conservación indefinida del potencial productivo de los recursos naturales afectados al agro y la calidad del medio ambiente rural; 2)

en lo económico, siendo competitivos frente a las otras alternativas productivas y asegurando un razonable nivel de rentabilidad al productor para que pueda sostenerse y evolucionar en su actividad productiva; 3) en lo social, garantizando un abastecimiento de alimentos adecuado en cantidad, calidad y sanidad que satisfaga los requerimientos de la sociedad<sup>4</sup>.

Recientemente, en la Cumbre celebrada en junio en Río de Janeiro, denominada "Río + 20", surgió el documento "El futuro que queremos"<sup>5</sup> en el cual se resaltaron, entre otros, los objetivos en pos de lograr la seguridad alimentaria y una nutrición y agricultura sostenible.

Evidentemente la agricultura juega un papel fundamental en la provisión de alimentos a nivel mundial, pero debe tener como eje central el cuidado del medioambiente en el que se realiza.

### **3. RESIDUOS GENERADOS EN LA AGRICULTURA: ENVASES VACÍOS DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS**

La necesidad de atender una demanda de alimentos creciente hace necesario un aumento de productividad, lo cual implica altos niveles de utilización de insumos, destacándose entre ellos los productos fitosanitarios. El uso de los mismos ha llevado a una alta concentración de envases vacíos en los campos, sin que reciban un tratamiento adecuado de descontaminación y disposición final, con el consiguiente riesgo que implica para la salud y el medio ambiente. Es decir, el problema radica en que los mencionados envases o bien son abandonados, generando contaminación física, química o biológica del aire, agua y suelo; o son quemados, generando gases que afectan la salud y la capa de ozono; o son usados como recipientes para otros usos o para realizar un comercio informal de agroquímicos.

**3.1. Consideraciones técnicas y operativas** — Para realizar un abordaje jurídico de la cuestión de los envases vacíos de productos fitosanitarios creemos necesario también evaluar cuestiones técnicas y operativas que giran en torno a los mismos<sup>6</sup>.

Los envases o embalajes de los productos fitosanitarios son de diferentes tipos: envases y sobre-envases de papel o cartón, bidones plásticos, frascos de

---

<sup>4</sup> COSCIA, Adolfo A., *Agricultura Sostenible*, 1ª edición (Buenos Aires, 1993). Edit. Hemisferio Sur, pág. 26.

<sup>5</sup> [www.rio20.net](http://www.rio20.net)

<sup>6</sup> <http://www.bvsde.ops-oms.org/bvsare/e/proypilas/rematec2.pdf>

vidrio, envases metálicos. De todos ellos, los de plástico son los más utilizados. Actualmente se está evaluando el desarrollo de envoltorios biodegradables en el lugar de la aplicación.

Como alternativa para lograr un campo limpio de envases vacíos de productos fitosanitarios, es necesario que éstos tengan una gestión ambiental adecuada. La misma consta de diferentes etapas. En primer lugar, durante la aplicación de los productos fitosanitarios los envases deben ser lavados por medio del Triple Lavado (TL) o el lavado a presión. Esto se debe a que después del uso de los productos fitosanitarios, en los envases vacíos quedan remanentes de los productos que contienen<sup>7</sup>, siendo necesario eliminarlos de una manera correcta y segura. La técnica del TL consistente en enjuagar tres veces el envase vacío, implica economía (por el aprovechamiento total del producto), seguridad (en el manipuleo y disposición posterior de los envases) y protección ambiental (al eliminar o minimizar factores de riesgo)<sup>8</sup>. La limpieza se tiene que realizar en el campo, ya que se debe verter el agua de lavado al tanque de aplicación.

Finalizada la tarea de aplicación y lavado, se deben inutilizar los envases vacíos haciéndoles varias perforaciones en el fondo con un elemento punzante. Luego, se los debe colocar en bolsas o envases especiales perfectamente identificables, clasificadas según naturaleza y tamaño, según el tipo de envase.

Una vez clasificados se deben colocar los envases en un sitio elegido como depósito que debe reunir varias condiciones entre las cuales se destacan estar ubicado en un sector aislado del campo, bien delimitado, cubierto, ventilado, al resguardo de factores climáticos, con alambrado para contener los envases y media sombra para evitar que el viento los desparrame, y con la correspondiente señalética por medio de carteles y pictogramas.

Finalmente, los envases deben ser recolectados para su transformación o disposición final. En ambos casos los respectivos establecimientos también deben reunir determinadas condiciones. En los establecimientos para la transformación de envases vacíos, sólo se permite su emplazamiento en parques industriales, zonas rurales o zona industrial exclusiva, o lugar habilitado por el municipio, alejado de cursos de agua, viviendas permanentes, escuelas o lugares de alta

---

<sup>7</sup> Si un envase de agroquímico, luego de agotado su contenido, es dejado en reposo, retiene en su interior volúmenes de hasta un 5% del producto contenido, dependiendo este porcentaje de la viscosidad del mismo. Estos remanentes de productos químicos que no son debidamente dispuestos, son elementos potencialmente peligrosos.

<sup>8</sup> Según datos científicos, el Triple Lavado elimina el 99,999% de restos del producto en el envase. Por ello, los envases sometidos al mismo son clasificados como residuos no peligrosos, cuando la concentración total de agroquímicos sea menor o igual al 0,1% (1.000ppm).

conurrencia de personas, y se recomienda disponer de pisos impermeables y contar con una planta de tratamiento de efluentes.

En todos los casos, el personal deberá disponer de elementos de protección personal tales como, ropa de trabajo de mangas y piernas largas, guantes no absorbentes, calzado de seguridad con puntera de acero, delantal plástico, protección respiratoria y protección ocular.

**3.2. Marco legal** — A nivel normativo nacional no contamos con un cuerpo legal único que especifique como proceder con los envases remanentes de la aplicación de fitosanitarios, sino que sólo existen normas dispersas que aisladamente regulan la materia.

El artículo 41 de la Constitución Nacional ha consagrado el derecho a un ambiente sano y el correlativo deber de preservarlo y que a la vez permita un efectivo desarrollo sostenible, determinando en su primer párrafo 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...”*.

La Ley 25.675<sup>9</sup> “Ley General del Ambiente” establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. En el artículo 2 determina, entre los objetivos que debe cumplir la política ambiental, *“a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales,..., en la realización de las diferentes actividades antrópicas; g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo”*.

La Ley 24.051<sup>10</sup> de “Residuos Peligrosos – Generación, manipulación, transporte y tratamiento”, reglamentada por Decreto 831/93<sup>11</sup>, considera peligroso en su artículo 2 a *“todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. En particular ... los residuos indicados en el Anexo I o que posean alguna de las características enumeradas en el Anexo II de esta ley... también aquellos residuos peligrosos que pudieren constituirse en insumos para otros procesos industriales.”* En el Anexo I denominado “Categorías sometidas a control” expresamente incorpora como Y4 a los *Desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios*. En el Anexo II establece las características de peligrosidad. El artículo 33 determina

---

<sup>9</sup> B.O. 28/11/2002.

<sup>10</sup> B.O. 17/01/9292.

<sup>11</sup> B.O. 03/05/1993.

que “Plantas de tratamiento son aquellas en las que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier residuo peligroso, de modo tal que se eliminen sus propiedades nocivas, o se recupere energía y/o recursos materiales, o se obtenga un residuo menos peligroso, o se lo haga susceptible de recuperación, o más seguro para su transporte o disposición final. Son plantas de disposición final los lugares especialmente acondicionados para el depósito permanente de residuos peligrosos en condiciones exigibles de seguridad ambiental...”. Esta ley de Residuos Peligrosos es una ley de adhesión y por lo tanto invita a las provincias y a los respectivos municipios a adherirse dictando normas de igual naturaleza para el tratamiento de residuos peligrosos.

La nueva ley del trabajador rural, Ley 26.727<sup>12</sup>, menciona el tema de los envases de productos fitosanitarios en el artículo 48 (Título VII – De la Seguridad y los Riesgos en el trabajo) estableciendo que “los envases que contengan o hubieran contenido sustancias químicas o biológicas deberán ser almacenados en lugares especialmente señalizados. El tratamiento de residuos peligrosos deberá efectuarse de conformidad con la normativa vigente y las resoluciones que a tal efecto dicte la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) en consulta con los organismos competentes”.

La Resolución 500/2003<sup>13</sup> del SENASA<sup>14</sup> creó el “Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos” (SIFFAB), el cual abarca el proceso desde el establecimiento productor o planta elaboradora hasta el control de su aplicación y uso y la disposición de residuos remanentes y envases.

Por Resolución 570/2011<sup>15</sup> del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se creó el “Programa Nacional de Practicas Agrícolas Sustentables”. El artículo 2 fija sus metas, entre las cuales destaca en el inciso d) la de “reducir la generación de residuos de agroquímicos mediante el manejo eficiente y responsable de estos y de sus envases.

Cabe destacar que en cuanto al uso de productos fitosanitarios, el Estado Federal es competente para regular el registro y consecuente autorización para el comercio legítimo de estos productos en cualquier sitio del territorio nacional, por medio del Senasa. Sin embargo, los Estados Provinciales mantienen el ejercicio del poder de policía, es decir del control del comercio, uso y aplicación de los productos fitosanitarios dentro de sus respectivos territorios. Por ello, la mayoría de los Estados Provinciales tienen sus leyes y normativas locales<sup>16</sup>. Actualmente

---

<sup>12</sup> B.O. 28-12-2011.

<sup>13</sup> B.O. 28/08/2003

<sup>14</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

<sup>15</sup> B.O. 13/07/2011

<sup>16</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio (Director), *Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA*, ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2011.

está en tratamiento un proyecto de Ley Nacional de Fitosanitarios<sup>17</sup>, para facilitar la aplicación y control en todo el territorio de los agroquímicos, ya que se observa dispersión y/o superposición legislativa.

Si bien la mayoría de las provincias tienen leyes de fitosanitarios<sup>18</sup>, algunas carecen de legislación específica<sup>19</sup>. De las provincias que regulan el uso de dichos productos, no todas consideran en su articulado a los envases vacíos de productos fitosanitarios. Solamente las provincias de Chaco, Chubut, Jujuy, Córdoba, Formosa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero mencionan a dichos envases determinando, algunas, que quedan sujetos a las disposiciones de sus leyes entre otras actividades, la de destrucción de envases de productos fitosanitarios; otras, prohibiendo y sancionando la transformación y disposición final de envases sin previa descontaminación; otras, creando Registros de planta de tratamiento y disposición final; y otras, simplemente remitiendo la regulación de los envases a las normas reglamentarias pero luego los respectivos decretos reglamentarios no detallan la operatoria que debe dárseles a los mencionados envases. Las provincias de Mendoza, Tucumán

<sup>17</sup> [http://www.casafe.org/documentos/131\\_revistahorizontea.pdf](http://www.casafe.org/documentos/131_revistahorizontea.pdf).

<sup>18</sup> En la provincia de Buenos Aires la Ley 10.699 "Ley de Agroquímicos" y su Decreto Reglamentario 499/91; en la provincia de Catamarca la Ley 4395 "Ley de Uso de Productos Agroquímicos" y su Decreto Reglam.3175; en la provincia del Chaco la Ley 3.378 "Ley de Biocidas" y su Decreto Reglam. 454; en la provincia de Chubut la Ley 4.073 "Ley de Regulación de las acciones relacionadas con biocidas y agroquímicos" y su Decreto Reglam. 2.139; en la provincia de Córdoba la Ley 9164 "Ley de Productos de uso Agropecuario" y Resoluciones 263, 369 y 199; en la provincia de Corrientes la Ley 5.300 "Régimen regulatorio del uso de Agroquímicos"; en la provincia de Entre Ríos Ley 6.599 "Ley de Plaguicidas" y su Decreto Reglam. 5837/95; en la provincia de Formosa Ley 1.163 "Ley de Productos Fitosanitarios"; en la provincia de Jujuy Ley 4.975 "Ley de Sanidad Vegetal"; en la provincia de La Pampa Ley 1.173 "Ley de Agroquímicos" y su Decreto Reglam. 618/90 y Disposición 1198 sobre Registro de Depósitos de Agroquímicos; en la provincia de Mendoza la Ley 5.665 "Ley de Agroquímicos" y su Decreto Reglam. 1469/93; en la provincia de Misiones la Ley 2.980 "Ley de Agroquímicos" y su Decreto Reglam.2867/93; en la provincia de Neuquén la Ley 1.859 "Régimen Agropecuario e industrial para el uso y aplicación de Biocidas"; en la provincia de Río Negro la Ley 2175 "Ley de uso de Plaguicidas y Agroquímicos" reglamentada por Decreto 366/97 y la Resolución 20/2010 sobre Manejo de Envases vacíos con triple lavado; en la provincia de San Juan la Ley 6.744 "Ley de Fitosanitarios" y la Resolución 012/2006; en la provincia de San Luis la Ley 5.559 "Ley de Uso de Agroquímicos"; en la provincia de Santa Cruz la Ley 2.529 "Uso de Agroquímicos y Plaguicidas; en la provincia de Santa Fe la Ley 11.273 "Ley de Productos Fitosanitarios" (reformada por la ley 11.354) y el decreto reglamentario 552/97; en la provincia de Santiago del Estero la Ley 6.312 "Ley de Agroquímicos" con su Decreto Reglam. 38/01 y la Ley 5.517 "Ley de Transporte, Almacenamiento y Ventas de Plaguicidas"; en la provincia de Tucumán la Ley 6.109 "Ley de Sanidad Vegetal", Ley 6.291 "Ley de Agroquímicos", la Ley 7.248 "Ley sobre uso seguro de los Fitosanitarios y Reciclaje de envases plásticos" y su Decreto Reglam. 299.

<sup>19</sup> Las provincias de La Rioja, Salta y Tierra del Fuego no tienen ley específica sobre el uso de productos fitosanitarios.

y Entre Ríos son las únicas que cuentan con regulación específica a cerca de los envases vacíos de productos fitosanitarios.

En la provincia de Mendoza, el ISCAMEN<sup>20</sup> dictó la Resolución N° 217-I-2005 en la cual se prohíbe reutilizar, enterrar, quemar a cielo abierto y comercializar e intercambiar envases vacíos. Como contrapartida establece que los usuarios de agroquímicos tienen determinadas obligaciones como descontaminar los envases mediante la técnica del triple lavado, inutilizarlos, embolsarlos y entregarlos en los lugares establecidos. Finalmente determina la necesidad de capacitación así como que el incumplimiento de la normativa generará la aplicación de sanciones.

De similar forma a lo normado por la provincia de Mendoza, en la provincia de Tucumán, la ley N° 7248<sup>21</sup> regula el uso seguro de los Fitosanitarios y Reciclaje de envases plásticos. Por medio de la Resolución 760/05 se establece como técnica obligatoria para los envases de plástico, vidrio y metálicos el Triple lavado o Lavado a Presión y se crea en el ámbito de la Provincia los Centros de Acopio de envases vacíos de agroquímicos. Por medio de la Resolución 400/06, se prohíbe reutilizar, enterrar, quemar a cielo abierto y comercializar e intercambiar envases de agroquímicos de cualquier tipo; y por otro lado establece que los usuarios de agroquímicos deben realizar la descontaminación de los envases vacíos de agroquímicos mediante la técnica del triple lavado o lavado a presión para poder ser entregados a un centro de acopio transitorio y determina las condiciones que éstos deben reunir. Finalmente destaca la necesidad de educación respecto de esta temática y la aplicación de sanciones por incumplimiento de la normativa.

A través de la Ley N° 10.028<sup>22</sup> la Provincia de Entre Ríos implementa un Proceso de Tratamiento Integral de envases vacíos de productos químicos o biológicos utilizados en la producción agrícola, estableciendo el triple lavado o lavado a presión, la recolección, el acopio, el reciclado y la disposición final de los envases vacíos. Los aspectos operativos deben ser establecidos por el decreto reglamentario, pero el mismo aún no se ha dictado.

En síntesis, observamos que, en general, la gestión de los envases vacíos de productos fitosanitarios carece de legislación específica tanto a nivel nacional como provincial, generando riesgo en el ambiente como en la salud de la población debido a su inadecuado tratamiento y disposición final.

**3.3. Programa AgroLimpio: “Programa de recolección y transformación de envases vacíos de productos fitosanitarios”** – La Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE) es una asociación empresaria pionera en la creación y

---

<sup>20</sup> Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza.

<sup>21</sup> B.O. 16/12/2002.

<sup>22</sup> B.O. 30/05/2011.

difusión de prácticas responsables para promover la rentabilidad y sustentabilidad del sector agropecuario. Por ello, con la finalidad de dar solución al problema generado por los envases vacíos de fitosanitarios, promueve el Programa Agro Limpio. En este sentido ha desarrollado un Manual de Procedimientos denominado “Manual para la Gestión de Envases Vacíos de Productos Fitosanitarios”<sup>23</sup> que establece el procedimiento desde la generación, manipulación, transporte y disposición final de los envases.

El mencionado programa está fundamentado en las recomendaciones del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de FAO<sup>24</sup>. Dicho Código se refiere a la necesidad de prácticas que reduzcan los posibles riesgos sanitarios y medioambientales asociados a los plaguicidas, al tiempo que se garantice su uso eficaz.

El programa Agro Limpio establece pautas voluntarias de conducta para todas las entidades públicas y privadas que participan en la distribución y el uso de fitosanitarios, para colaborar en la Gestión Responsable de los mismos. De esta manera promueve el manejo racional de agroquímicos antes, durante y después de las aplicaciones, contemplando las siguientes etapas: Acopio de envases provenientes del usuario final, Transporte de los envases vacíos desde los Centros de Acopio Transitorios hasta el transformador, Reciclado y Disposición final.

En el mencionado Manual de Procedimientos se detalla la operatoria integral para la recolección y transformación de envases plásticos, rígidos, vacíos de productos fitosanitarios, con triple lavado o lavado a presión, que incluya su reutilización en artículos útiles y sin riesgo.

Con respecto al lavado, se remite a la Norma IRAM 12.069<sup>25</sup>, la cual describe el procedimiento para el lavado de envases rígidos de plaguicidas que hayan contenido formulaciones miscibles o dispersables en agua para su posterior manejo, transporte, almacenamiento y disposición final, determinando como formas de limpieza al Triple Lavado y Lavado a presión. Después del lavado, debe inutilizarse el envase perforándolo en el fondo pero manteniendo intactas las etiquetas.

Para el depósito de los envases vacíos lavados y perforados, como la recolección se inicia en el campo, se establece la necesidad de una infraestructura básica consistente en Minicentros de Acopio, lugares de recolección primaria ubicados en lugares estratégicos dentro de los campos de cultivo y cerca de los lugares de utilización de productos; y Centros de Acopio Transitorios (CAT),

---

<sup>23</sup> [www.agrolimpio.com.ar](http://www.agrolimpio.com.ar).

<sup>24</sup> [www.fao.org/docrep/006/Y4544S/Y4544S00.HTM](http://www.fao.org/docrep/006/Y4544S/Y4544S00.HTM).

<sup>25</sup> [www.iram.org.ar](http://www.iram.org.ar).

donde los materiales son acondicionados para su destino final, por medio del triturado o compactado.

Con relación a la transformación de envases se especifica que puede consistir en reutilización térmica o energética por medio de hornos de cemento o energía, o en reciclado de los materiales plásticos y metal en artículos que no estén en contacto diario con el ser humano como tapas, tubos, tejas, caños de desagüe, etc. También se determina que se puede proceder a la disposición final, consistente en el desecho o eliminación definitiva; es decir, se trata de un relleno sanitario autorizado que debe contar con las especificaciones técnicas adecuadas.

En síntesis, por medio del Programa AgroLimpio evidenciamos que se pretende lograr una agricultura de alta productividad y sustentable, respetuosa del ambiente, en la que los envases de productos fitosanitarios son recolectados, transformados en artículos útiles de una manera ambientalmente segura, con un alto grado de concientización en la seguridad de las personas, el ambiente y los bienes.

#### **4. CONCLUSIÓN**

A modo de conclusión, cabe destacar que nos encontramos con la necesidad de conciliar los siguientes intereses en conflicto: protección del ambiente y salud pública por un lado y producción agraria para satisfacer demanda de alimentos y energía por el otro.

En el marco de una agricultura sustentable creemos necesaria la implementación de acciones concretas en todo lo referente a la manipulación, tratamiento y disposición final de los envases vacíos de productos fitosanitarios.

Para lograrlo debemos contar con una legislación adecuada, políticas públicas que la sustenten y educación que brinde información a todos los sectores involucrados.

Con respecto a la normativa aplicable observamos la ausencia de regulación específica en un texto único. Desde la Constitución Nacional, las constituciones provinciales, las leyes nacionales y provinciales podemos encontrar normas claras en cuanto al uso sustentable de los recursos naturales, pero notamos falta de resolución de temas como el de los envases vacíos de productos fitosanitarios. Consideramos imprescindible contar con un marco jurídico adecuado que refleje la realidad de esta problemática. Por ello, bregamos por el dictado de una ley sobre el uso de productos fitosanitarios en la cual se tengan en cuenta todas las etapas por la que los mismos transitan, regulando por lo tanto lo relativo a la gestión ambiental de los envases vacíos. En virtud del artículo 41 de la Constitución nacional, 3er. párrafo, podría tratarse de una ley de Presupuestos Mínimos, donde

la Nación fije los estándares mínimos y las provincias las normas complementarias. Dicha ley debería contemplar, en relación a los envases vacíos de productos fitosanitarios, las medidas de seguridad a tomar en el manipuleo de los mismos, las diferentes etapas para lograr un tratamiento adecuado de descontaminación, los deberes y obligaciones que pesan sobre el distribuidor, el usuario, el aplicador, el recolector, el transportista y el transformador, y las condiciones que deben reunir los centros de acopio, las plantas de tratamiento y las plantas de disposición final, entre otras cuestiones.

Dado que los esfuerzos realizados en lo normativo deben tener un consecuente efecto en lo práctico, son necesarias buenas políticas públicas. Es decir, el rol del Estado resulta clave prestando asistencia para la correcta aplicación de un programa y aplicando los adecuados controles.

Por otra parte, indudablemente resulta fundamental la implementación de estrategias educativas en el marco del manejo racional de productos fitosanitarios. Los distintos medios para la concientización y capacitación van desde la enseñanza formal en sus distintos niveles, especialmente las escuelas y centros de capacitación agraria, hasta las diversas alternativas de la enseñanza informal como charlas con productores agropecuarios, aplicadores y trabajadores rurales, talleres destinados a distintos públicos, jornadas de debate abierto a toda la comunidad, y campañas de información y educación a través de los medios de comunicación masiva, entre otros.

Asimismo creemos necesaria la continua investigación científica que permita minimizar el problema de los envases vacíos en el medio rural.

Finalmente destacamos los valiosos avances que hay en la materia, como contar con un Programa que busca instalar prácticas de protección del ambiente.

Por todo lo expuesto concluimos que para lograr una agricultura de alta productividad y a la vez respetuosa del ambiente, la problemática de los envases vacíos de productos fitosanitarios requiere tratamiento.



# PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE SUELOS AGRÍCOLAS Y CONSERVACIÓN DE SU CAPACIDAD PRODUCTIVA

POR MARTÍN MIGUEL CHALUP<sup>1</sup>, ALBA ESTHER DE  
BIANCHETTI<sup>2</sup> Y ALDO PEDRO CASELLA<sup>3</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de degradación de suelos son un problema grave en el país, reduciendo la productividad agrícola en niveles críticos y afectando grandes áreas de suelos con potencial productivo. Si bien la degradación de los suelos se debe a múltiples factores, el preponderante recae en las actividades humanas, especialmente en procesos productivos agrícolas insostenibles<sup>4</sup>. La agricultura argentina se ha expandido en los últimos 20 años dentro de una matriz tecnológica enmarcada por cultivos transgénicos, siembra directa, mayor uso de fertilizantes

---

<sup>1</sup> Abogado, becario de investigación de posgrado de la Universidad Nacional del Nordeste.

<sup>2</sup> Codirectora de beca de investigación. Prof. adjunta con dedicación exclusiva en Derecho Agrario, Cátedra B, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Política, Universidad Nacional del Nordeste.

<sup>3</sup> Director de beca de investigación. Prof. titular en Derecho Agrario, Cátedra A, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Política, Universidad Nacional del Nordeste.

<sup>4</sup> CASAS R. A. (2000). *La Conservación de los Suelos y la Sustentabilidad de los Sistemas Agrícolas*. Disertación acto entrega premio Antonio Prego.

y plaguicidas<sup>5</sup>. La superficie total cultivada de nuestro país se ha incrementado en forma vigorosa aproximadamente 45% desde 1990 hasta 2006, en coincidencia con la expansión del cultivo de soja como cultivo dominante en remplazo de otros<sup>6</sup>. Se estimaba que el 20% del territorio nacional estaba afectado por procesos de erosión hídrica y eólica, y cada año se agregan a esa cifra entre 200.000 y 650.000 ha con distintos grados de erosión<sup>7</sup>. Asimismo el Estado Nacional tiene como ideal incrementar la superficie sembrada por ejemplo en un 27% en materia de granos, un 126% en cultivos de algodón y un 25% en el complejo forestal con respecto al año 2010<sup>8</sup>.

El suelo ha estado omnipresente en la legislación agraria argentina desde sus comienzos, su presencia ha tenido distintos matices a través del tiempo y claramente ha variado teniendo en cuenta los valores imperantes en la sociedad al momento de su regulación, los cuales le han transmitido sus características y alcances. El primer régimen legal uniforme de alcance nacional en la materia fue establecido por la ley 22.428 de 1981, declarando de interés nacional la acción pública o privada tendiente a la conservación de los suelos y la recuperación de su capacidad productiva, cuyos efectos se vieron interrumpidos con la sanción de la ley 23.696 de reforma del Estado en el año 1991<sup>9</sup>. Transcurridos 21 años, hasta el momento no se ha sancionado una norma jurídica que actualice la temática y permita establecer un régimen uniforme. Creemos que esta temática parte de ciertos mitos y barreras jurídicas y extrajurídicas que dificultan esa tarea, y es por ello que en este trabajo, desde un estudio inicial, nos proponemos abordar algunas de las problemáticas jurídicas que acarrea este proceso.

## 2. UN PROBLEMA DE COMPETENCIA

Uno de los principales problemas al abordar el tema de la sanción de un régimen uniforme aplicable al territorio nacional en materia de protección de suelos es el de la competencia legislativa y es uno de los debates clásicos en el

---

<sup>5</sup> SATORRE, E.H. (2005). *Cambios tecnológicos en la agricultura actual*. En: Ciencia Hoy. V. 15: 24-31.

<sup>6</sup> AIZEN, M. A; GARIBALDI, L. A. & DONDO, M. 2009. *Expansión de la soja y diversidad de la agricultura argentina*. En: Ecología austral. V. 19: 45-54. 7

<sup>7</sup> NAUMANN, M.; MADARIAGA, M. (2003). *Atlas Argentino*, Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

<sup>8</sup> Min. Agric. Presidencia de la Nación. (2011). *Plan estratégico agroalimentario agro-industrial participativo y federal 2010-2020*. Argentina.

<sup>9</sup> También en el año en 1994 Argentina adhiere a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD), ratificada por la ley 24.701.

derecho agrario argentino —y consideramos que es uno de los obstáculos por el cual no se ha sancionado hasta el momento—. Si bien la ley 22.248 lo solucionó por medio de la cláusula de adhesión<sup>10</sup>, a 18 años del cambio en la estructura tradicional del federalismo de nuestro país —impuesta por el juego armónico de los arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional— no podemos considerarla como opción y es imposible intentar justificarla por medio del bienestar general del art. 75 inc. 18 de la CN.

El art. 41 de la CN encomienda a las autoridades proveer a la utilización racional de los recursos naturales, y a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Correlativamente encomienda, a las provincias dictar las normas necesarias para complementarlas<sup>11</sup>, derivando en una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de presupuestos mínimos<sup>12</sup>. Pero el constituyente ha considerado conveniente expresar, en el art. 124 de la CN, que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por lo que el ejercicio de la Nación no puede importar un vaciamiento de este especial dominio originario<sup>13</sup>.

Es lógico presuponer que en la materia el mejor remedio va a estar dado por el camino de las normas de presupuestos mínimos, siempre con un claro énfasis preventivo, constituyendo principios comunes y las políticas básicas<sup>14</sup> de conservación, reparación y uso racional, resultando imprescindible una democracia participativa<sup>15</sup>, aunque el ámbito de aplicación de la norma esté encaminado a suelos rurales o suelos con potencialidad agrícola.

---

<sup>10</sup> Autores como Brebbia Fernando han sostenido que el sistema de adhesión es criticable porque la conservación de los suelos no puede estar supeditada a la inacción de una provincia que pueda afectar a las demás. En: BREBBIA F. P.; MALANOS, N. L. (1997). *Derecho Agrario*. Astrea. Buenos Aires: 205.

<sup>11</sup> VALLS, M. (2002). *El Congreso de la Nación debe sancionar una ley general del ambiente*. En: Jurisprudencia Argentina. 2002-III, n° 4, número especial de Derecho Ambiental. Lexis Nexis. Buenos Aires.

<sup>12</sup> SABSAY, D. A. (1997). *El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la Distribución de Competencias Nación-Provincias*. En: Doctrina Judicial. 1997-2: 783-787

<sup>13</sup> SABSAY, D. A.; DI PAOLA, M. E. (2002). *El federalismo y la nueva ley general del ambiente*. En: Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo. N°32. La Ley. Buenos Aires: 47-54.

<sup>14</sup> BIDART CAMPOS, G. J. (1995). *El Derecho Ambiental*. En: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994. Ediar. Buenos Aires: 295- 301

<sup>15</sup> DE BIANCHETTI, A. E. (2004). *Potestades disciplinarias de la administración poder de policía y medio ambiente*. En: Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004. Universidad Nacional del Nordeste.

### **3. NORMATIVA DISPERSA**

El Congreso Nacional dictó las normas de presupuestos mínimos regulando diferentes aspectos que se interrelacionan con nuestra materia en estudio, por ejemplo en la ley 25.688 —Régimen de gestión ambiental de aguas— en su art 5º al establecer el alcance de la utilización de las aguas enumera usos que ejercen una clara influencia en los procesos de degradación, contaminación y pérdida de la capacidad productiva de los suelos —los incisos e) la colocación e introducción de sustancias en aguas costeras; f) la colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas; g) la toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación—. Mayor influencia e interrelación ejerce la ley 25.675 General del Ambiente al definir, entre sus aspectos salientes, los principios e instrumentos de la política y gestión ambiental, los cuales no pueden ser dejados de lado. La ley 26.331 —Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos— al definir bosques nativos los considera como ecosistemas forestales naturales y dentro de sus elementos destaca al suelo, y en esa consideración pretende regular los usos y cambios de éste. Al detallar los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad —en su art. 5º— destaca la función de conservación de los suelos. Es por estas razones que funda la obligatoriedad, para los sujetos que desean obtener autorización para realizar un desmonte de bosques nativos de la categoría III, de sujetar su actividad a un plan de aprovechamiento del uso del suelo, los cuales deberán elaborarse de acuerdo a la reglamentación que para cada región y zona establezca la autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente, quien deberá definir las normas generales de manejo y aprovechamiento —arts 17 y siguientes de la ley.

Partiendo de la base de los principios constitucionales de la autonomía provincial y dominio originario de los recursos naturales, las provincias en su gran mayoría alertaron de la preocupación y la ausencia de un régimen nacional vigente y han sancionado leyes que regulan materias vinculadas al uso de los suelos y a la conservación de suelos rurales específicamente. Siguiendo la corriente impuesta por la reforma constitucional de 1994, las provincias también se dieron al dictado de normas generales protectoras del ambiente, que en muchos casos dedican capítulos específicos a la conservación de los suelos<sup>16</sup>.

Este proceso de dispersión normativa provoca por un lado una gran interposición de normas con una consecuente inseguridad jurídica y descoordinación de las normas vigentes, dificultando la integración y correcta interpretación de las

---

<sup>16</sup> Por ejemplo las leyes de: Córdoba - Ley 7.343/85: sección I, capítulo III: de los Suelos, modificada por las leyes 8300/93 y 8789/99; Jujuy - Ley 5.063: Capítulo II; sección III de los Suelos, reglamentada por decreto 5980/2006; La Rioja - Ley 7.801/05: título V, capítulo II, sección II.

mismas, pudiendo generar desigualdades económicas y sociales ante legislaciones tan complejas y diferentes.

#### **4. DE LOS PROYECTOS DE LEYES**

En este proceso de toma de conciencia sobre los graves efectos de la desertificación, degradación y contaminación de los suelos, el Poder Legislativo Nacional, con el fin de prevenir y dar respuesta, dio tratamiento a iniciativas legislativas que tenían como objetivo, de manera directa o indirecta<sup>17</sup>, la conservación de los suelos, pero no prosperaron.

Se han explorado y estudiado proyectos de leyes presentados en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional a partir de 1999 al 2012<sup>18</sup> que de manera directa buscan conservar los suelos y se pudo observar, a modo general algunas particularidades comunes, por ejemplo: el cambio en la estructura, empezando como normas convenio o adhesión y terminando como normas tipo presupuestos mínimos; una reiteración en la presentación de los mismos sin reformas sustanciales en su contenido; presentan motivaciones y fundamentos profundos de la problemática pero problemas o errores en técnica legislativa; preponderancia de la autoridad de aplicación —delegaciones reglamentarias—; un predominio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como autoridad de aplicación a partir de su creación en el año 2009 sobre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; la creación de fondos promocionales, incentivos y beneficios Impositivos.

Actualmente se encuentra en tratamiento un proyecto de ley ante las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano; Agricultura Ganadería; Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados Nacional, denominado *ley de presupuestos mínimos para la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos*<sup>19</sup>, el cual pretende establecer los presupuestos para la restauración, conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos<sup>20</sup> y crea un régimen que incentiva las *buenas prácticas agropecuarias y forestales*<sup>21</sup> que contribuyan a mantener y mejorar los servicios ecosistémicos que

---

<sup>17</sup> Referimos a los proyectos que no tienden a proteger de forma específica al suelo, sino que procuran proteger el ambiente de manera general. Por ejemplo el proyecto de ley 0429-D-2011 denominado Régimen federal de compensación por servicios medioambientales.

<sup>18</sup> Expedientes n°: 2279-D-1999; 2623-D-2001; 3695-D-2002; 0955-D-2004; 2551-D-2004; 4389-D-2005; 2754-D-2006; 4193-D-08; 5780-D-2010; 5270-D-2011; 2796-D-2012.

<sup>19</sup> Expediente n° 2796-D-2012.

<sup>20</sup> El proyecto define —en su art 3° inciso a— a la capacidad productiva de los suelos como a la producción máxima que se puede obtener del suelo sin causar su deterioro.

<sup>21</sup> Impuesto en contraria posición al sistema de pagos por servicios ambientales,

el suelo brinda a la sociedad. Busca establecer un sistema que retribuya económicamente a los sujetos que contribuyan a la conservación del suelo y permitan la óptima utilización intertemporal, gradual, creciente en el tiempo. Sin pretender entrar en una descripción acabada, nos parece interesante destacar el mecanismo que propone con el fin de estimular la protección de los suelos. Crea un instrumento que busca la transferencia de recursos hasta los productores agropecuarios que decidan llevar a cabo buenas prácticas agropecuarias y forestales, a las que entiende como aquellas que por el tipo de cobertura de los suelos, los usos que se le dan a la misma y/o la tecnología aplicada, contribuyan al mantenimiento o mejora de los ecosistemas tanto en lo referido a sus servicios como a su capital natural, incluyendo también a la biodiversidad, el agua, la atmósfera y los servicios ecosistémicos vinculados a ellos —art 3° del proyecto—.

El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable a ser abonado por hectárea y por año al final del año calendario una vez realizadas las prácticas<sup>22</sup> y generará la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un plan de manejo y conservación de suelos que deberá ser aprobado en cada caso por la autoridad de aplicación de las jurisdicciones locales pudiendo contarse con el apoyo de los Municipios<sup>23</sup>; e incentivos impositivos y acceso a líneas de crédito preferenciales para los pequeños productores agropecuarios.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

En el periodo comprendido por los años 1999 al 2012 se presentaron numerosas iniciativas legislativas, que presentan serios problemas ya que no permitirían una sostenibilidad del recurso. Existen ciertos aspectos, impuestos por el estado actual de conocimiento científico general y por el derecho en particular, que no pueden dejarse de lado si se quiere tratar la temática seriamente. Si bien el instrumento de las buenas practicas agrícolas y forestales puede resultar como mecanismo de fomento, éste no basta per se para propiciar el uso sostenible de los suelos, y es necesario complementarlo con un sistema de información y educación, conjuntamente con el fomento de I+D, que permitirán efectivizar otros instrumentos necesarios como el ordenamiento territorial y la evalua-

---

debido a que considera, en los fundamentos del proyecto, que no existen definiciones claras y consensuadas.

<sup>22</sup> El beneficio será renovable anualmente sin límite de período.

<sup>23</sup> Consideramos que sería más razonable establecer un sistema de certificación mixto a llevarse a cabo por sujetos especialistas autorizados por las autoridades de aplicación locales conjuntamente con los colegios de profesionales de cada jurisdicción, de acuerdo a normas preestablecidas por la autoridad nacional.

ción de impacto ambiental. El de la dispersión normativa, tanto nacional como provincial, es otro problema que no se puede dejar de prever y es necesaria la conciliación del derecho preexistente con una adecuada actualización. También se deben prever: la seguridad en la tenencia de la tierra —la mayor certeza en la propiedad de la tierra determina la disposición de los propietarios a invertir y realizar obras de conservación de suelos<sup>24</sup>—; una clara atribución de competencias a las autoridades de aplicación y mecanismos de control eficientes. Creemos que no se puede ir por un camino inverso al impuesto por ley 25.675 y menos dejar de aplicar sus principios e incorporar sus instrumentos de gestión y política ambiental para el logro de la sostenibilidad y la equidad social.

---

<sup>24</sup> MILLER, W. (1982). THE FARM BUSINESS PERSPECTIVE AND SOIL CONSERVATION. EN G. H. Halcrow, . E. Heady y M. Cotner. "Soilconservation, policies, institutions and incentives". Soil conservation Society of America: 330.



# AGROTÓXICOS: UNA PREOCUPACIÓN LATENTE

POR ANDREA LILIANA ISETTA<sup>1</sup>

Ante la notoria e incesante utilización de agrotóxicos en la agricultura moderna y ante los casos fatales de intoxicación debido a su uso, que conmocionaron a la Provincia de Corrientes, me decidí a realizar el presente trabajo a efectos de abordar esta problemática común y latente, que afecta no solo a nuestra Provincia, sino a toda la República Argentina y al mundo, haciendo referencia a los agrotóxicos en general y en particular a uno de los pesticidas más utilizados en el agro argentino: el Endosulfan.

También pondré de manifiesto la legislación de la Provincia de Corrientes y los casos presentados ante la Justicia correntina.

---

<sup>1</sup> Abogada. Representante del Colegio de Abogados de la Tercera Circunscripción Judicial, de la Provincia de Corrientes. Ex Asesora Legal del Plan Operativo anual de la Ley 25422: Para la recuperación de la Ganadería Ovina "Información Estratégica para el análisis y estudio de la erradicación del Abigeato. Etapa II", a cargo de las localidades de Sauce, Monte Caseros y Curuzú Cuatiá, Año 2007 y 2008. Docente titular de la Cátedra de Derecho Agrario y Rural, de la Tecnicatura de Administración de Empresas Agropecuarias. modalidad semi presencial y virtual. Sedes Juan Jose Castelli y Gral. Pinedo (chaco) y Paso de los Libres y Curuzú Cuatiá (Ctes). Años 2010, 2011.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la Argentina, el uso creciente de agrotóxicos de aplicación periurbana, aérea o terrestre, es un problema que afecta a una diversidad de comunidades. Es un peligro para la salud de los trabajadores rurales, las comunidades locales, los consumidores y los ecosistemas.

Es una verdad ampliamente documentada desde al menos el año 1962, cuando la bióloga norteamericana, Rachel Carson, publicara su libro "Primavera Silenciosa", donde describía el impacto sobre insectos y aves producto de las fumigaciones masivas e intensivas del agro norteamericano. Desde entonces en todo el mundo se han realizado miles de investigaciones que amplían lo planteado en esa obra. Diversos estudios ya documentaron problemas sanitarios vinculados a este tipo de exposición en la interfase agro-urbana; sin embargo, las poderosas corporaciones<sup>2</sup> que producen los agrotóxicos a nivel mundial no han cesado de impulsar su uso en los campos del mundo.

## 2. AGROTÓXICOS: IMPACTO EN LA SALUD HUMANA Y EN EL AMBIENTE. EL ENDOSULFAN

Está suficientemente demostrado que los agrotóxicos, como su nombre lo indica, producen efectos tóxicos, agudos y crónicos. Los impactos de largo plazo (crónicos) sobre la salud humana pueden resultar tanto a partir de una única exposición a altas dosis de pesticidas, como también de exposiciones a lo largo de un extenso período de tiempo, aunque los niveles de exposición sean bajos. Pese a que la gente no sepa que estuvo expuesta, los problemas consecuentes pueden emerger muchos años luego de una exposición crónica a bajas dosis de pesticidas<sup>3</sup>.

Los adelantos científicos en la investigación de las consecuencias de intoxicaciones crónicas comienzan a brindar un nivel de información hasta hace poco inconcebible, sobre todo respecto de nuestra capacidad de evidenciar la exposición. Los avances en el equipamiento analítico de laboratorio y en los procedimientos de investigación han facilitado la detección de concentraciones muy bajas de pesticidas y sus metabolitos en casi todo tipo de tejido humano. Ahora bien, dentro de los agrotóxicos más utilizados en el agro argentino se encuentra el Endosulfan.

---

<sup>2</sup> BAYER, Makhteshim Agan, *Hindustan Insecticides Limited*, Monsanto, BASF, DuPont, Dow y Syngenta.

<sup>3</sup> Uso de Agroquímicos en las Fumigaciones Periurbanas y su efecto nocivo sobre la Salud Humana. Por Jorge KACZEWER, médico (UBA).

Se trata de un insecticida<sup>4</sup> y acaricida organoclorado que reviste la categoría de Contaminante Orgánico Persistente (COPs)<sup>5</sup>, que se degrada muy lentamente, permaneciendo años en el medio. Se acumula en las cadenas tróficas y está sujeto a transporte atmosférico de largo alcance, es decir que puede ser transportado a largas distancias desde donde fue usado.

Esto fue investigado por un grupo de científicos del Conicet<sup>6</sup>, en la Campaña Antártica de Verano 2010-2011 (Etapas III y IV), que se desarrolló a bordo del "Buque Oceanográfico Puerto Deseado" donde se comprobó que aun en la Antártida, donde no hay agricultura, la presencia de COP's sea detectable y esto se debe exclusivamente al transporte atmosférico de largo alcance.

Entre los contaminantes que se identificaron y cuantificaron se encontró el Endosulfan, uno de los plaguicidas de mayor venta en la Argentina y del cual no se registran datos en la Antártida.

El Endosulfan se utiliza para controlar plagas de insectos en los cultivos de cereales, flores, alfalfa, algodón, hortalizas, girasol, tabaco y soja. También en la preservación de maderas y jardinería.

Una de las causas de su utilización es su bajo precio en el mercado, lo cual no debe impedir visualizar los costos ocultos de su manejo; la contaminación del agua, suelo y aire junto a la intoxicación directa e indirecta de las personas que pueden acumular este plaguicida en su cuerpo a partir de las numerosas vías de exposición.

Según la CaSaFe<sup>7</sup>, en la campaña 2010/2011 se comercializaron 5,5 millones de litros de Endosulfan. Esto equivale al volumen que se requiere para cubrir unas 5 millones de hectáreas de soja.

Dentro de los clorados se encuentran: 1. DDT (Decr. 2121/90); 2. Metoxicloro (Resol. SAGPYA 750/00); 3. Endosulfán; 4. Aldrín (Decr. 2121/90); 5. Heptacloro (Resol. SAGyP 1030/92); y 6. Lindano (Resol. SAGPyA513/98). En Argentina, todos excepto el Endosulfan se encuentran prohibidos<sup>8</sup>, a pesar de haber sido prohibidos en más de 50 países, que incluyen la Unión Europea y varias naciones de Asia y África occidental. Uruguay también lo prohibió en diciembre año 2011.

En el año 2011, nuestro país, a través del Servicio Nacional de Sanidad

---

<sup>4</sup> Es un compuesto químico utilizado para matar insectos. El origen etimológico de la palabra insecticida deriva del latín y significa literalmente matar insectos.

<sup>5</sup> COPs es un término en inglés, Persistent Organic Pollutants, es algo fabricado artificialmente por el hombre y que las bacterias no pueden descomponerlo, de muy larga vida. Tienen efectos acumulativos, se almacenan en los tejidos grasos fijándose en la cadena alimenticia y pueden tener efectos hormonales.

<sup>6</sup> [www.conicet.gov.ar/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas](http://www.conicet.gov.ar/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).

<sup>7</sup> Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes.

<sup>8</sup> BULACIO LG, Sain O., MARTÍNEZ S., 2007, *Fitosanitarios Riesgo y Toxicidad*, Segunda edición, UNR Editora Colección Académica, Pp. 44

Animal (Senasa) se reglamentó la desaparición del principio activo endosulfán en la Argentina, por medio de la Resolución 511/11. La misma prohíbe desde el 1º de julio del año 2012, la importación del principio activo Endosulfán y sus productos formulados (art. 1) y a partir del 1º de julio de 2013 la elaboración, formulación, comercialización y uso de los productos que contengan el principio activo Endosulfán (art 2).

### 3. LEGISLACIÓN DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

- **Año 1990 - Ley 4495:** contiene disposiciones y normas a las que estarán sujetas el expendio de sustancias tóxicas por aplicación aérea o terrestre de los agroquímicos de uso doméstico y biocidas para las prácticas agropecuarias a efectos de preservar la salud humana y el medio ambiente. Y establece un Régimen de multa por infracción<sup>9</sup>.

- **Año 1994 - Decreto 593:** Reglamenta la Ley N° 4495 - Establece Procedimiento para el expendio de plaguicidas o agroquímicos<sup>10</sup>.

- **Año 1998 - Ley 5300:** Establece un Régimen regulatorio del uso de agrotóxicos, sus componentes o productos afines cuya finalidad sea proteger la salud humana, animal y vegetal, conservar los ecosistemas y promover su correcta utilización para asegurar un crecimiento sostenido de la producción agropecuaria y forestal. Crea el Registro Provincial de Agrotóxicos. Deroga la Ley N° 4495<sup>11</sup>.

- **Año 1998 - Decreto 3025:** Veta la Ley 5300<sup>12</sup>.

- **Año 2011- Proyecto de Ley:** Crea la Comisión Provincial de Investigación sobre Agrotóxicos en el ámbito del Ministerio de Salud Pública<sup>13</sup>, tendiente a dictar acciones a fin de investigar y estudiar las causas, motivos y efectos vinculados a los agrotóxicos; y coordinar y conducir dichas acciones con las distintas áreas involucradas para dar las respuestas correspondientes.

---

<sup>9</sup> Sancionada el 26 de octubre de 1990. Promulgada 09 de noviembre de 1990 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de Noviembre de 1990.

<sup>10</sup> Promulgación 4 de marzo de 1994. Publicado en el BO el 14 de marzo de 1994.

<sup>11</sup> Sancionada el 30 de septiembre de 1998.

<sup>12</sup> Publicación en el Boletín Oficial 210499.

<sup>13</sup> Expte. 6205/11 Registrado El 30/05/11. Autor: Dip. María Inés Fagetti - (PJ)

#### **4. CASO NICOLÁS ARÉVALO**

El abogado defensor de la familia Arévalo es el Dr. Julián Segovia, de la localidad de Goya, Corrientes, que amable y desinteresadamente me brindó la información que comparto a continuación.

Nicolás Arevalo era un niño de 4 años de edad, que vivía en la localidad de Lavalle, situada a 200 km al sur de la Capital de Corrientes y que falleció el 4 de abril de 2011, por causa de intoxicación con endosulfan.

Este caso fue llevado ante la justicia correntina y se caratula: "Arevalo-Santiago Nicolás Víctima - Lavalle", Expte. PXG 8.228, en trámite ante el Juzg. Instrucción N° 2 de Goya, Corrientes, a cargo del Dr. Carlos Balestra, Secretaría N° 4 a cargo de la Dra. Miriam C. Amores.

La causa tiene un imputado que también está querrellado: Ricardo S. Prieto y dos querrellados: Pedro P. Prieto (padre del imputado) y Patricia Viton (Médica del hospital de Santa Lucía).

Ya se llevaron a cabo todas las investigaciones de rigor: inspecciones, allanamiento, toma de muestras de suelo, de plantas y de hierbas del lugar del hecho para su análisis, declaración de imputado (se abstuvo) y declaraciones testimoniales, entre ellos se citó a la Directora de Sanidad Vegetal de la Provincia, Ingeniera Mariela Carolina Plesch.

La autopsia practicada al cuerpo de Nicolás dice que éste murió por intoxicación con el insecticida Alfa Endosulfan. Todas las muestras de plantas de tomates y hierbas tomadas de la propia chacra y de la vía pública lindante, además de las de suelo y barro dieron positivo para el Endosulfan (entre otros agrotóxicos)<sup>14</sup>.

Todos los testigos afirman que en la chacra en cuestión se fumiga a diario con productos tóxicos por el olor que se siente, pues la chacra se encuentra tan solo entre 10 y 20 metros de las viviendas, entre las que se encuentra la de Nicolás.

Aun con todo esto el Juez no ha resuelto la causa, ni dictó procesamiento ni falta de mérito, a pesar de los urgimientos presentados. La familia sigue pidiendo justicia.

#### **5. OTROS CASOS: JOSÉ CARLOS RIVERO Y CELESTE ABIGAIL ESTÉVEZ**

José Carlos Rivero era, al igual que Nicolás Arevalo, un niño de 4 años de edad, que vivía en la localidad de Lavalle, Corrientes y falleció el 12 de marzo de este año en el Hospital Garrahan de Capital Federal por una intoxicación, pero hasta ahora no se sabe qué producto lo mató. Este caso también fue judicializado

---

<sup>14</sup> Estudios llevados a cabo por el Cuerpo Médico Forense de Corrientes Capital.

y se caratula: "Comisaría Distrito Inicia Actuación - Lavalle", Expte. PXG 11.194, en trámite ante el Instrucción N° 1 de Goya, Corrientes, a cargo del Dr. Lucio Raúl López Lecube, Secretaria N° 1 a cargo de la Dra. María Eugenia Ballará.

De la historia clínica de Carlos expedida por el Garrahan se desprende que murió de una intoxicación pero no se aclara qué producto lo intoxicó, por eso se esperan los datos de la autopsia.

Celeste Abigail Estévez (prima de Nicolás Arévalo) es una nena de 6 años de edad, de Lavalle, Corrientes, que sí sobrevivió.

Fue tratada en el Hospital Garrahan de Capital Federal, ya que estaba con sus órganos blandos muy comprometidos, como consecuencia también de una posible contaminación con el veneno de la tomatera.

Las tomateras (son dos, de Prieto padre y del hijo) están ubicadas a escasos 15 metros de las viviendas del Puerto Viejo Lavalle. Estas viviendas están en la costa del Río Paraná, donde viven aproximadamente 500 personas incluidos los niños, cuando existen ya fallos judiciales en las Provincias de Córdoba y de Santa Fe<sup>15</sup>, donde los jueces han ordenado que estas chacras que necesitan aplicar insecticidas, no deben estar a menor de 1500 metros de las poblaciones y de las fuentes de recursos naturales como sería el propio Río Paraná.

Está de más aclarar que estas tomateras también vierten sus desechos al propio Río Paraná, contaminando de esta forma el agua que luego tomamos con productos altamente tóxicos y nocivos para el ser humano.

## **6. CONCLUSIÓN**

Sin duda, ante las lamentables muertes de Nicolás y José Carlos, entre otros tantos niños y comunidades afectadas por la contaminación con agrotóxicos, resulta imperiosa la intervención del Estado en procura de promover y efectivizar el derecho a la salud y a un ambiente sano y equilibrado, de todos los habitantes de la Provincia de Corrientes.

Es necesario que el Estado no haga oídos sordos a los reclamos de las organizaciones y comunidades que luchan contra las fumigaciones masivas en todo el territorio, procurando una mejor calidad de vida del ser humano y del planeta, erradicando los agrotóxicos y promoviendo una agricultura basada en la agroecología.

Es imprescindible, entonces, que se prohíban de una vez por todas las fumigaciones aéreas en todo el territorio provincial y se restrinjan las fumigaciones terrestres alejándolas del límite de las plantas urbanas de los pueblos y cursos

---

<sup>15</sup> Autos: "Peralta, Viviana y Otros c/ Municipalidad de San Jorge y Otros s/ Amparo", (Expte. N° 208 Año 2009).

de agua, y que por sobre todas las cosas, en la Provincia de Corrientes, nuestros legisladores no pierdan tiempo en la sanción de nuevas leyes referidas a la materia, sino que se pongan en práctica las normas vigentes, instando a los tres poderes del Estado a que ejerzan su debido contralor por parte de las autoridades competentes.



# LOS DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA SUSTENTABLE

POR MARÍA CAROLINA ULLA<sup>1</sup>

El estudio que aquí se presenta es una reflexión, desde la mirada de la Gestión Responsable Orientada a la Sustentabilidad, de cuáles son los principales desafíos y oportunidades del empresariado agropecuario en la Argentina.

Según un informe del Banco Mundial, en el 2011 éramos 7000 millones de personas en el mundo; y se pronostica que para el año 2050 seremos unos 11.000 millones. Si a esto le sumamos que en el año 2010 consumimos los recursos de la naturaleza casi un 50% por sobre la capacidad de regeneración del planeta, significa que la humanidad comienza a vivir más allá de sus medios ecológicos, es decir, utiliza los recursos a un ritmo más rápido de lo que el planeta puede regenerar en un año calendario. Esto es lo que se denomina *Overshoot day* o "Día

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Actualmente realizando su Doctorado en Ciencias Políticas, en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba. Adscripta en la asignatura "Derecho de los Recursos Naturales y el Ambiente" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. Integrante del equipo de investigación en el proyecto "Implementación de políticas públicas ambientales en la Región Centro de Argentina. Dos estudios de Caso: "bosque nativo" y "residuos peligrosos" (2007-2011) - Directora. Presentado ante SECYT para subsidio (2021-2013). Desde Julio de 2009 forma parte del Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE).

D", Ecological Debt Day, que traducido significa, "El día que la humanidad pasa a estar en deuda con el medio ambiente".

El hecho de que estamos usando (o "gastando") el capital natural más rápido de lo que puede reponerse es similar a tener gastos que continuamente exceden al ingreso. En términos planetarios, los resultados de nuestros gastos excesivos ecológicos son más claros con el pasar de los días. El cambio climático, un resultado del carbono emitido más rápidamente de lo que puede ser reabsorbido por los bosques y los océanos, es la consecuencia más obvia y posiblemente más urgente. Pero existen otros, a su vez: la disminución de bosques, la pérdida de especies, el colapso de pesquerías y la presión sobre el agua dulce, sólo para nombrar algunos. En consecuencia, a este ritmo de consumo necesitaremos los recursos de dos planetas en el 2030. Y los recursos de 2,5 planetas para el 2050<sup>2</sup>.

Las perspectivas que se avizoran a futuro no dejan también de ser inquietantes: hoy, más de 1200 millones de personas en todo el mundo carecen de acceso al agua potable; se pronostica que para el 2025<sup>3</sup>, 1800 millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua, y dos tercios de la población mundial podrían llegar a condiciones de estrés hídrico<sup>4</sup>, provocando un deterioro de los recursos de agua dulce en términos de cantidad y de calidad<sup>5</sup>. Como resultado de esta realidad mundial, cada 15 segundos muere un niño o niña por una enfermedad cuyo origen está en la falta de acceso al agua segura<sup>6</sup>.

En consecuencia, si el impacto de una persona, ciudad o país sobre la Tierra, para satisfacer lo que consume y para absorber sus residuos supera la capacidad de la Tierra de regenerar sus recursos, la humanidad debe plantear una nueva relación entre "ser humano-medio ambiente". Sin embargo, ese modelo no sugiere que tenga que haber un estancamiento del crecimiento económico, sino su conciliación con las cuestiones medioambientales y sociales.

Así lo estableció el Informe Brundtland, elaborado en 1987 por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland por encomienda de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, cuyo documento fue una novedosa reflexión que hizo pensar en la sostenibilidad (sustentabilidad) del desarrollo como un compromiso de todos.

El informe, Nuestro Futuro Común (Our Common Future), presentó una

---

<sup>2</sup> Revista National Geographic, Enero 2011.

<sup>3</sup> Revista Salvemos Nuestra Tierra, Clarín, III Edición Agua, Marzo 2012.

<sup>4</sup> FAO, Natural Resources and Environment Department: <http://www.fao.org/nr/water/issues/scarcity.html>

<sup>5</sup> Cuando la demanda de agua excede la cantidad disponible durante un tiempo determinado o cuando su uso se ve restringido por su baja calidad, estamos frente a lo que se denomina Estrés Hídrico. PNUMA, Glosario: [http://www.grid.unep.ch/product/publication/download/fresh\\_eu\\_glossary.pdf](http://www.grid.unep.ch/product/publication/download/fresh_eu_glossary.pdf)

<sup>6</sup> Cruz Roja Internacional - Día Mundial del Agua - 22 de marzo de 2010.

nueva manera de ver el desarrollo, que se define como aquel proceso que "satisface las necesidades presentes, sin amenazar la capacidad de las generaciones futuras de abastecer sus propias necesidades". A partir de ahí, se empieza a difundir el concepto de desarrollo sostenible.

De este modo, el concepto de desarrollo sostenible, con la amplitud y profundidad con que fue abordado en el Informe Brundtland, fue el mejor y más claro antecedente histórico de la Responsabilidad Social.

En este sentido, Porter<sup>7</sup> establece: "Las empresas no funcionan de manera aislada con la comunidad que las rodea, sino que son parte vital de la sociedad que las contiene. Entre más se relacione la creación de valor social y ambiental, con el negocio de la empresa, más conduce a que, a la vez, se genere un mayor beneficio integral".

En los últimos 50 años, el concepto de Responsabilidad Social Empresaria se ha venido modificando, pasó de ser un acto meramente filantrópico a convertirse en el desarrollo de políticas y estrategias corporativas y, en la actualidad, no sólo es una herramienta de acceso competitivo al mercado global sino que es una forma de contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Por lo tanto, hay un giro del concepto RSE a un nuevo paradigma denominado sustentabilidad.

Tanto ha evolucionado el concepto de la sustentabilidad, que se ha transformado en un punto de referencia importante para quienes transitan los cambios de la evolución humana y el cuidado de la sociedad y del planeta. Y así, hoy nos encontramos hablando de *Gestión Responsable Orientada a la Sustentabilidad*<sup>8</sup>, como la forma cotidiana de conducir los negocios de la empresa, que se refleja en la manera en que se toman todas las decisiones. Tratando de generar una cuádruple creación de valor Ético, Económico, Social y Ambiental, Medible, Tangible y Comunicable; a favor de la empresa, las personas, la sociedad y el planeta.

En este marco, una estrategia de Gestión Responsable Orientada a la Sustentabilidad en el sector agrícola-ganadero debe necesariamente contemplar estas dimensiones que son, en definitiva, los pilares fundamentales para un desarrollo sustentable del sector.

Podríamos definir a la agricultura sustentable como aquella que no degrada el ambiente y que asegura su potencial productivo en el futuro. Pero además, "la sustentabilidad es un proceso que mantiene en el tiempo la integridad biológica y ecológica de los recursos naturales, pero también que es rentable para los productores y que contribuye con la calidad de vida y el empleo rural, ayudando al desarrollo económico de los países", así lo establece el Ingeniero Agrónomo

---

<sup>7</sup> Estrategia y Sociedad por Michael E. Porter y Mark. R. Kramer.

<sup>8</sup> Concepto utilizado por el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE). [www.iarse.org](http://www.iarse.org)

Carlos Senigagliesi, coordinador de la carrera de agronomía de la Universidad Nacional del Nordeste de la provincia de Buenos Aires y profesional consulto del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

A esta evolución, debemos agregar que en noviembre de 2010 surge la nueva guía ISO 26.000, un hito de la Responsabilidad Social por ser el resultado de un consenso mundial, que busca lograr un entendimiento común, global y definitivo de la Responsabilidad Social de la misma manera que lo ha sido el Informe Brundtland de la ONU para la sostenibilidad.

De este modo, la ISO 26.000 nos habla de Responsabilidad Social y no de Responsabilidad Social Empresaria, es decir, que es aplicable tanto a empresas, a organizaciones gubernamentales, como así también a la sociedad civil.

La guía ISO 26.000 establece que la característica de la Responsabilidad Social es la voluntad de las organizaciones de incorporar consideraciones sociales y ambientales en su toma de decisiones y de rendir cuentas por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y en el medio ambiente. Esto es lo que llamamos la co-responsabilidad de tres actores fundamentales de una sociedad: Estado, Empresas y Organizaciones Sociales.

Por lo tanto, la Gestión Socialmente Responsable para ISO 26000 representa:

- Rendir cuenta por los impactos de sus actividades a la sociedad y al medio ambiente.
- Incorporar consideraciones sociales y ambientales en su toma de decisiones.
- Rendir cuentas por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medioambiente.
- Que tome en cuenta los intereses de las partes involucradas.
- Que cumpla con la legislación aplicable, y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento.
- Esté integrado en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.

Hoy la humanidad consume un 30% más de los recursos que el planeta es capaz de reponer<sup>9</sup>, a este nivel de consumo y el impacto de las actividades económicas bajo las modalidades actuales, hacen que nuestro futuro no sea sostenible. Asimismo, los desafíos ambientales como el cambio climático, la producción de alimentos, energía, la escasez de agua y el aumento de la población global están transformando el contexto en que las compañías hacen negocios.

Si a ello le sumamos que en materia de agricultura, la falta de rotación en

---

<sup>9</sup> Informe Planeta Vivo 2010, WWF

los cultivos, la escasa reposición de nutrientes y el avance de la frontera agrícola en desmedro de los bosques nativos, nos encontramos con los principales retos que debe enfrentar el sector agrícola-ganadero para contribuir a la sustentabilidad del campo en el país. Por lo tanto, el sector empresario necesita comprender los riesgos y las oportunidades que este escenario implica.

Bernardo Kosacoff<sup>10</sup> nos dice que "cada vez más la competitividad del agro depende menos de los recursos naturales y más de la tecnología y de la organización. Todo lleva a pensar que las ventajas "naturales" sobre las que se asienta la competitividad del sector son crecientemente menos "naturales" y más desarrolladas por la mano del hombre", establece el economista santafecino.

Cada empresa del sector agrícola-ganadero debe hacerse responsable de los impactos que generan sus actividades, a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos que desarrolla. La medición de esta huella ecológica y la implementación de medidas para reducirla deben ser un objetivo a alcanzar en el mediano plazo a través de la educación y concientización de su personal, la incorporación de tecnología y procesos más eficientes.

Otro aspecto a tener en cuenta es trabajar con una visión integral, donde los diferentes públicos vinculados a la empresa (empleados, clientes y la sociedad en general) se benefician en forma directa de un uso más responsable de los recursos, reduciendo la conflictividad social y generando espacios de diálogo y mejora del entorno social en el que operan, expresa el Director General de Fundación Vida Silvestre, Diego Moreno<sup>11</sup>.

De esta manera Porter establece que: "Las corporaciones exitosas necesitan de una sociedad sana. La educación, los servicios de salud y la igualdad de oportunidades son esenciales para una fuerza laboral productiva. La seguridad en los productos y en las condiciones de trabajo no sólo atrae clientes sino también reduce los costos internos de accidentes. La utilización eficiente de tierra, agua, energía y otros recursos naturales hace más productivas a las empresas. El buen gobierno, el imperio de la ley y los derechos de propiedad son esenciales para la eficiencia y la innovación." Agrega además, "en última instancia, una sociedad sana crea una demanda creciente para la empresa, al satisfacerse más necesidades humanas y crecer las aspiraciones. Cualquier negocio que persiga sus fines a expensas de la sociedad en la que opera descubrirá que su éxito es ilusorio y, en definitiva, temporal. Al mismo tiempo, una sociedad sana necesita de empresas exitosas."

Argentina ha sido líder en la implementación de soluciones y prácticas sustentables en relación con la conservación del suelo. La incorporación del sistema de siembra directa, impulsado en los '60 por organizaciones como el INTA

---

<sup>10</sup> Bernardo Kosacoff, Coordinador del Área de Economía y Derecho del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT).

<sup>11</sup> [http://www.iarse.org/new\\_site/newsletters/evolucion/4/escenario2.php](http://www.iarse.org/new_site/newsletters/evolucion/4/escenario2.php)

y la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), y luego por la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) en los '80, cambió el paradigma de la agricultura y significó un freno importante a los procesos de erosión hídrica y degradación de los suelos producidos por años de labranza. Hoy se calcula que el 90% del área cultivable en la Argentina se opera con este sistema (unas 25 millones de hectáreas), lo que nos convierte en el país con mayor superficie en siembra directa del mundo.

Otras medidas que contribuirían a la sustentabilidad del sector son: la implementación efectiva de un proceso de ordenamiento territorial (previsto en la recientemente sancionada Ley de Bosques) y la creación de áreas protegidas. El reto, entonces, es avanzar en el uso de tierras de aptitud agrícola, pero dejando áreas sin desmontar para preservar la biodiversidad. Esto permitiría dinamizar el desarrollo de muchas zonas del norte del país, siempre y cuando se haga en el marco de una planificación y asegurando esquemas de rotaciones y prácticas de manejo acorde a esas latitudes

Finalmente, otro punto importante vinculado con los desafíos ambientales del sector, tiene relación con la protección de los cuerpos de agua, tales como napas, lagunas, arroyos y ríos. La incorporación de fertilizantes y agroquímicos han permitido avanzar hacia una agricultura y una ganadería más productivas, pero este proceso no ha estado exento de externalidad negativas en el ambiente<sup>12</sup>.

## **CONCLUSIÓN**

En un mundo, donde cada vez más los consumidores optan por elegir productos y servicios no sólo en base a su calidad y precio, sino también por su impacto ambiental y social, y por la conducta de las empresas que los elaboran, el sector agrícola-ganadero debe orientar su estrategia hacia una Gestión Responsable Orientada a la Sustentabilidad, tratando de generar una cuádruple creación de valor Ético, Económico, Social y Ambiental, Medible, Tangible y Comunicable: a favor de la empresa, las personas, la sociedad y el planeta, para lograr de esta manera un desarrollo sustentable en el sector, donde no se degrada el ambiente y que asegure su potencial productivo en el futuro.

Se dice que toda crisis es una oportunidad y que lo importante es poder asumir la realidad para comenzar a transformarla. Este presente que estamos viviendo es sin duda un momento de oportunidad y necesitamos de la revolución

---

<sup>12</sup> Nota de opinión de Rafael Otegui, Editor del suplemento "Gestión Sustentable" del diario La Razón y redactor del "Calendario del Compromiso con la Comunidad" de la Revista Viva, diario Clarín para la REvista Digital Evolución [http://www.iarse.org/new\\_site/newsletters/evolucion/4/opinion2.php](http://www.iarse.org/new_site/newsletters/evolucion/4/opinion2.php)

conceptual que se está abriendo espacio fundamentalmente de la mano de las nuevas generaciones y que apunta a generar un profundo cambio cultural sobre la base de una responsabilidad social que esté orientada a la sustentabilidad. Éste es el mayor desafío que tenemos como humanidad y el único modo de ser que nos queda si queremos permanecer en el tiempo. Debemos convertirnos en personas sustentables, en organizaciones sustentables y en una sociedad que construya un desarrollo sustentable.



## **TEMA 5**

# **CUESTIONES PROCESALES AGRARIAS**



# ALGUNAS CUESTIONES PROCESALES AGRARIAS

DIÓGENES DROVETTA<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Con este breve ensayo pretendo generar más dudas que certezas en torno a dos cuestiones procesales vinculadas con nuestra apasionante materia. La primera se refiere al carácter de título ejecutivo del contrato de arrendamiento rural a los fines de promover la demanda de cobro de los arrendamientos. La segunda, más compleja aún, alude a la legitimación procesal activa del propietario registral, que no es arrendador, para iniciar el juicio de desalojo de un inmueble rural.

## 2. CARÁCTER EJECUTIVO DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RURAL

**2.1. Breve noción de título ejecutivo** — Nuestro Código Procesal no define el título ejecutivo, siendo su enumeración legal contingente<sup>2</sup>.

De la lectura del artículo 442 del CPCC<sup>3</sup> resulta claro que un contrato de

---

<sup>1</sup> Juez de Circuito Civil, Comercial y Laboral de Villa Constitución, prov. de Santa Fe. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario

<sup>2</sup> ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe*, 4ª ed. actualizada, Santa Fe, 1997, Rubinzal Culzoni Editores, 248.

<sup>3</sup> “Se puede proceder ejecutivamente cuando se demande por obligaciones exigibles

arrendamiento rural permite la iniciación de la vía ejecutiva para demandar el cobro de los arrendamientos ante el incumplimiento del arrendatario. Ello es factible porque según la definición del artículo 2° de la ley 13.246<sup>4</sup> el arrendatario de contrato de arrendamiento rural debe pagar un precio en dinero, o sea una cantidad líquida de dinero.

Ello porque el inciso 2° del artículo 442 refiere a los créditos procedentes de alquileres, sin distinguir entre alquileres urbanos o rurales. Sabido es que el primer criterio para interpretar una ley es el gramatical, pues otorga a las palabras el sentido técnico que tienen. Y el vocablo “alquileres” consignado en el texto de la ley es claro. Por otro lado, donde la ley no distingue el intérprete no debe distinguir<sup>5</sup>. Pero si el contrato está pactado en una determinada cantidad de quintales de cereal por hectárea, comienzan a surgir las dudas, más por el lado del derecho de fondo que del derecho de forma. Desde este último punto de vista también se puede accionar ejecutivamente, pues se habrá pactado dar una cantidad líquida de cosas (vgr. soja, maíz, trigo, kilos de novillo, etc.)

Por lo tanto, corresponderá al juez analizar en cada caso concreto si el documento traído al expediente reúne el carácter de título ejecutivo. En tal sentido, vale recordar que título ejecutivo es el documento en el cual consta fehacientemente un derecho cuya existencia la ley presume y que permite el acceso a una vía procesal rápida para realizar el derecho, para cuya iniciación no se requiere declaración formal alguna sino tan sólo la de haberse verificado los requisitos que la ley establece para ello<sup>6</sup>.

Los requisitos del título ejecutivo son: a) legitimación sustancial; b) causa lícita; c) objeto cierto y determinado; d) plazo vencido; y e) obligación pura o condicional cumplida.

En la mayoría de los casos surge con claridad quiénes son los legitimados

---

de dar cantidades líquidas de dinero, cosas o valores o de dar cosa o cosas muebles ciertas y determinadas o por obligación de otorgar escritura pública, siempre que la acción se deduzca en virtud de título que traiga aparejada ejecución. 1°) Los instrumentos públicos y los privados reconocidos judicialmente. 2°) Los créditos procedentes de alquileres. 3°) Los demás títulos a que las leyes diesen fuerza ejecutiva y no tuvieran determinado un procedimiento especial”.

<sup>4</sup> “Habrá 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”.

<sup>5</sup> Cfr. CAPITANT, Henri, *Vocabulario Jurídico*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1979, página 600. “Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”. Cuando la ley no distingue, nosotros tampoco debemos distinguir. El intérprete no debe hacer distinciones arbitrarias que la ley no hace. Bajo pretexto de que se trata de un caso excepcional, un texto legislativo que es claro.

<sup>6</sup> ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *Estudio Jurisprudencial al CPCC Santa Fe*, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1987, Tomo III, pág. 1327.

en cuanto firmantes del contrato: el deudor (arrendatario) y el acreedor (arrendador). A ningún abogado, por torpe que sea, se le ocurriría demandar por cobro de alquileres sin ser locador contra quien no sea arrendatario.

En cuanto a la causa, la cuestión no es tan clara, tanto desde el punto de vista del derecho de fondo como del derecho de forma, por las dudas que genera la estricta aplicación de la mayoría de los Códigos Procesales, en cuanto a las restringidas defensas que se le permiten oponer al ejecutado y que vedan introducir la cuestión causal.

En cuanto al derecho de fondo, habrá que ver si la causa es lícita, pues la ley 13.246 prohíbe la celebración de determinados tipos de contratos. Así su artículo 32 prohíbe expresamente convenir como retribución el pago de una cantidad fija de frutos o su equivalente en dinero. Tal contrato a kilaje fijo contendría una cláusula nula, por ser contraria a la ley, razón por la cual no se daría el requisito de causa lícita propio de todo título ejecutivo.

Ahora bien, sabido es que en los procesos ejecutivos, como se dijo, está vedada la discusión causal del título, ya que a través de la excepción de la inhabilidad de título debe referirse a lo puramente externo y no puede discutirse la causa del vínculo o compromiso, dejando estos aspectos de fondo a la cuestión causal y a la vía del juicio ordinario, que siempre queda expedita.<sup>7</sup>

En tal caso corresponde preguntarse si un contrato “canadiense” podría ser ejecutado judicialmente. Supóngase el caso de un contrato de tal tipo con firmas certificadas por escribano público. Vale acotar que el instrumento privado cuya firma ha sido autenticada por escribano y registrada la certificación en el protocolo, es hábil para proceder ejecutivamente.<sup>8</sup> Idéntico criterio corresponde seguir en caso que las firmas sean certificadas por un funcionario judicial, tal como lo exige la Administración Federal de Ingresos Públicos para registrar los contratos de arrendamiento. O, llegado el caso, que la firma del arrendatario haya sido reconocida expresa o fictamente a través de una medida preparatoria contemplada en el artículo 442 del CPCC.

No tengo dudas en afirmar que desde el punto de vista formal sería admisible presentar tal contrato como título ejecutivo; tan admisible como inadmisibles la interposición de una excepción fundada en la causa.

Ahora bien, que el título ejecutivo resulte *prima facie* admisible no significa que finalmente resulte hábil para mandar llevar adelante la ejecución contra los bienes del deudor.

En tal sentido, “el título ejecutivo para ser tal, debe contener la constancia

---

<sup>7</sup> Cfr. PRIVIDERA, Jorge A. J., *Excepciones Procesales*, Ed. Zeus, Rosario, 2000, pág. 289. La jurisprudencia es prácticamente unánime en este sentido.

<sup>8</sup> Cfr. La Ley 132-1082, sumario 18.747.

de los sujetos activo y pasivo y de la obligación que los vincula, así como también la exigibilidad y liquidez de la deuda. Consiguientemente, la ausencia de cualquiera de estas cinco constancias — acreedor, deudor, obligación, exigibilidad y liquidez —, hace que el título resulte inhábil para promover la ejecución y da pie a la interposición exitosa de la excepción”.<sup>9</sup>

Así las cosas parece que la existencia de una obligación prohibida por el ordenamiento jurídico de fondo (en nuestro caso un “contrato canadiense”) tornaría inhábil al contrato para proceder ejecutivamente. Pero, como ya dije, el planteo de la excepción de inhabilidad de título debe limitarse a las formas extrínsecas del documento, sin que pueda discutirse la ilegitimidad de la causa, pues la solución contraria desvirtúa la naturaleza sumaria del juicio ejecutivo y supedita la pretensión objeto de éste a contingencias probatorias que deben ser materia del proceso de conocimiento posterior<sup>10</sup>. Por otro lado, las cosas no están tan claras desde el punto de vista del derecho agrario, pues sabida es la divergencia doctrinaria que existe en torno a la validez de los contratos a kilaje fijo, no así con respecto a los contratos del artículo 42 de la ley 13.246, que veremos seguidamente. Con respecto a los primeros interpreto que la postura más acertada, tanto por sus razonamiento jurídicos como por la realidad fáctica actual de los usos y costumbres agrarios es la de Luis Facciano. Expresa tal autor que hay que distinguir dos situaciones jurídicas distintas que deben tener consecuencias también distintas. En el caso en que la forma de pago del precio de un arrendamiento sea pactada en especie, dicha cláusula será nula, no por lo dispuesto en el artículo 32 de la ley 13.246, sino por la exigencia expresa del artículo 2 de la ley y concordantes del Código Civil, especialmente el artículo 1494, de que el precio sea en dinero. Sin embargo, una cuestión distinta es aquella en la cual el precio se pacta en el equivalente a una cantidad de un determinado producto, ya que aquí estamos en presencia de un caso de fijación del mismo por referencia a otra cosa cierta, es decir ante una suma determinable, admitida como precio cierto por la legislación, ya que el artículo 1349 del Código Civil expresa claramente que el precio será cierto... cuando sea con referencia a otra cosa cierta.<sup>11</sup>

En síntesis, en el primero de los supuestos el contrato de arrendamiento resultaría admisible y procedente para llevar adelante la ejecución, no así en el segundo.

Otra pregunta que corresponde formularse es si, ante la falta de oposición de excepciones por parte del ejecutado, habiendo sido citado de remate, el Juez debe llevar adelante la ejecución en base a un contrato de esta índole.

---

<sup>9</sup> Zeus, Tomo 38, J-115.

<sup>10</sup> La Ley, 1997-B, pág. 520.

<sup>11</sup> FACCIANO, LUIS A., *Contratos Agrarios*, Editorial Nova Tesis, Rosario, 2006, pág. 204.

El interrogante cobra mayor relevancia en el caso de que el contrato de arrendamiento contenga una cláusula que otorgue un plus porcentual a favor del arrendador según el rinde obtenido por el arrendatario, lo cual también es uso y costumbre agrario. Por ejemplo: Suele haber contratos de arrendamiento en los que se pacta que el arrendador percibirá en 20% del trigo o soja que cosechará el arrendatario que exceda de los 30 quintales por hectárea. Así, si el arrendatario obtuvo un rinde de 40 quintales por hectárea, debería entregar, además de lo pactado (sea en dinero o en especie) dos quintales más o su equivalente en dinero. No hay dudas ni divergencias doctrinarias en cuanto a la nulidad de manifiesta de este contrato... pero retomando la pregunta anterior, si el mismo se encuentra con las firmas certificadas... ¿Es justo que el arrendatario tenga que iniciar un juicio ordinario para repetir lo pagado por no poder discutir la causa?

Interpreto que, más allá de la invalidez de tal contrato según el derecho de fondo, el contrato en cuestión no reuniría los caracteres de título ejecutivo. En primer lugar la cantidad no estaría determinada en el título. En segundo lugar, se trataría de una obligación que no sería pura, puesto que el arrendatario coseche el trigo sería futuro e incierto, dados los riesgos climáticos y de diversa índole propios de la actividad agropecuaria, lo cual tornaría inexigible la obligación. En tercer lugar, más incierto aún sería el rinde por hectárea estipulado en el contrato, por lo cual no surgiría como cantidad líquida del título en análisis. Si bien el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (artículo 520) admite la posibilidad de demandar ejecutivamente una cantidad de dinero “fácilmente liquidable”, estimo que tal norma no sería aplicable en el hipotético caso planteado. En efecto, la base de dicha determinación era el rendimiento por hectárea y siendo éste incierto, mal puede ser cierto el plus del 20% que le correspondería al arrendador actor.

Pero si el plus en cuestión se pacta en dinero, es decir, se pacta en pesos por exceder de determinado rinde, confeccionándose una “tablita” (ejemplo, 100 pesos más por hectárea si el rinde excede los 30 quintales, \$ 200 si excede los 35 y así sucesivamente), creo que tampoco será válido tal contrato como título ejecutivo, pues insisto, sería incierto y no surgiría del título ejecutivo, el rinde que coseche el arrendatario.

Por otro lado, hay contratos en los cuales se deriva la cotización del cereal para determinar el precio con antelación a la cosecha, pero sin fijar un día determinado (30 de abril de 2012) o determinable (último día hábil de abril de cada año), es decir se pacta que el precio se determinará por ejemplo *antes* del 30 de abril de 2012, a elección del arrendador. En tal caso el título ejecutivo no contaría con bases ciertas para determinar el precio dejando su fijación de manera voluntarista al actor, sin contar con parámetros objetivos que surjan del título para su determinación. Además, sabido es que el precio suele variar diaria y

bruscamente, por lo que la fecha consignada en el título ejecutivo no permitiría determinar fehacientemente el precio de dicho cereal. En tal sentido, para proceder ejecutivamente, se debe fijar no un porcentaje, sino una determinada cantidad de quintales y expresar que la suma debida sería la equivalente al precio de ajuste (recordar que hay variaciones de precios intra diarias) del referido cereal en una fecha cierta y determinada y según la cotización de un mercado también cierto y determinado. De forma que el título ejecutivo no resultaría autosuficiente, es decir no se bastaría a sí mismo.

### **3. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS HEREDEROS DEL PROPIETARIO REGISTRAL NO ARRENDADOR PARA PROMOVER EL JUICIO DE DESALOJO DEL ARRENDATARIO**

Esta segunda cuestión no será desarrollada tan extensamente, sino planteada a través de un caso concreto. Se trata de los herederos del propietario registral de un inmueble rural que, con la declaratoria de herederos aún no inscrita en el Registro, promueven el juicio de desalojo contra el arrendatario que le alquiló el campo a un comprador por boleto de compraventa hecho en vida por el causante y obviamente pendiente de escrituración.

En este caso la cuestión no es tan sencilla, pues se debe recordar que la mayoría de los Códigos Procesales del país no contemplan qué personas pueden demandar el desalojo, sino qué personas pueden ser demandadas. No obstante, según pacífica jurisprudencia y unánime doctrina, la legitimación activa en un juicio de desalojo pueden ejercerla el propietario, el poseedor, el usufructuario, el usuario y el locador, sea o no propietario de la cosa que dio en locación. Siendo la acción de desalojo de carácter personal y teniendo por objeto el recupero de la tenencia, quien tiene acción para demandar es la persona que se desprendió de esa tenencia, sin que deba alegar ni probar que es el propietario de la cosa, ya que salvo ciertas excepciones, las cosas ajenas pueden ser objeto de los contratos.

La pregunta es si los herederos del caso en cuestión tienen acción para promover el desalojo, ya que ellos técnicamente hablando aún no son propietarios registrales, no fueron quienes se desprendieron de la tenencia, ni tampoco detentaban la posesión del inmueble.

Con relación al tema de la legitimación procesal activa, se ha dicho hasta el cansancio que “si el titular de dominio promueve juicio de desalojo invocando su calidad de propietario, debe acompañar el título (escritura pública) y acreditar u ofrecer prueba para acreditar la posesión de la cosa, porque si no se tiene la posesión se carece de legitimación para accionar por desalojo y, la acción perti-

nente para recuperar la posesión en poder de terceros es la reivindicación".<sup>12</sup> Ello se deduce del clásico aforismo según el cual para adquisición del dominio de un bien inmueble se necesita título y posesión.

El interrogante es si la declaratoria de herederos *suple* al título y por vía de interpretación los artículos 3417 y 3418 del Código Civil puede interpretarse que tienen la posesión, ya que según estos artículos se crea una ficción jurídica según la cual el heredero continúa la persona del difunto y es propietario, acreedor, deudor y poseedor de todo lo que el causante era propietario, acreedor, deudor y poseedor.

Por ello, cabe decretar la inadmisibilidad del desalojo cuando *prima facie* resulte la verosimilitud de la posesión invocada, a cuyo efecto, si bien se debe acreditar la seriedad de la defensa, no corresponde exigir una prueba concluyente sobre el derecho del poseedor.

En efecto, no basta con que el demandado por desalojo rural alegue la calidad de poseedor por boleto de compraventa para que el actor se vea precisado a recurrir a las acciones reales o posesorias para recuperar el inmueble, sino que aquél deberá probar — como introductor de hechos modificativos de la pretensión procesal — por lo menos *prima facie*, esa posesión que invoca como defensa. Y no sólo con prueba documental, sino también con la realización efectiva de actos posesorios.

El problema se torna más complejo aún si los actores en desalojo son simultáneamente demandados por escrituración por el arrendador y han excepcionado por simulación o por fraude, el boleto de compraventa por el cual el arrendador le alquiló al arrendatario.

La circunstancia no sería tampoco menos compleja en el caso de que los actores hayan inscripto la declaratoria de herederos, pues entonces subsistiría la indivisión hereditaria y para completar la adquisición del dominio sería necesaria la partición o bien la transferencia en condominio del inmueble en cuestión. Y en último caso, ¿será necesaria la firma de todos los condóminos o bastaría la firma de uno sólo de ellos para promover la acción de desalojo?

En suma, como se podrá observar, lo expuesto ya excede el ámbito del Derecho Agrario e involucra y entrelaza numerosas ramas del Derecho, lo cual sucede en la inmensa mayoría de los casos traídos a resolver a los estrados judiciales.

---

<sup>12</sup> Cfr. RAMÍREZ, Julio Orlando, *El juicio de desalojo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 3, 4, 60 y siguientes.



**TEMA 6**  
**DERECHO LABORAL AGRARIO**



# NUEVO ESTATUTO DEL PEÓN RURAL. ANÁLISIS GENERAL Y PARTICULARIDADES DE SU APLICACIÓN EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

POR CARLOS EMILIANO ÁLVAREZ<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca realizar un análisis de algunos capítulos de la ley 26.727 y resaltar la importancia de algunas modificaciones y también sus errores.

Como vengo diciendo desde hace más de 4 años, era necesario realizar modificaciones al antiguo régimen legal del trabajador rural, ya que contenía varias disposiciones que no tenían razón de ser y marcaban una notoria desigualdad con el resto de los trabajadores, pero lamentablemente creo que el nuevo régimen no alcanza a cubrir las expectativas y que es necesario transformar en forma urgente.

Es imperioso realizar estas modificaciones porque de lo contrario las nuevas pautas del Plan Estratégico Agrícola Alimentario, establecidas por la Presidenta para llegar a cumplirse en el año 2020 no lograrán su objetivo, ya que no existirán trabajadores rurales dispuestos a trabajar bajo las actuales condiciones laborales.

El objetivo de este trabajo es analizar algunas de las modificaciones más

---

<sup>1</sup> Abogado residente en la Provincia de La Pampa. Abogado Asesor Subsecretaría de Trabajo y Delegación de Relaciones Laborales de General Acha y 25 de Mayo.

importantes que incluye la ley 26727 y su incidencia en los trabajadores en la provincia de La Pampa.

## 2. ANÁLISIS DE LA LEY

**2.1. Trabajadores comprendidos** — El artículo 5 define a la actividad agraria, el artículo 6 dice cuáles se consideran ámbitos rurales y el art. 7 indica las tareas que debe realizar un trabajador para ser considerado trabajo rural.

Estos artículos hay que concordarlos con el art. 11, que nos señala cuándo nos encontramos ante un contrato laboral propiamente dicho.

Entonces, cuando se den todos estos supuestos, recién allí se podrá aplicar el nuevo ordenamiento legal.

**2.2. Formas de contratación** — La ley introduce nuevas formas de vincularse el trabajador y empleador.

- *Trabajador permanente de prestación continua* — Es la forma de contratación normal, salvo prueba en contrario, en la que deben ingresar todos los trabajadores que realicen tareas encuadradas dentro de éste régimen. Para demostrar que han ingresado bajo otra forma de contrato, la carga de la prueba correrá por parte del empleador. Este es el único contrato que puede ser realizado verbalmente (art. 16).

- *Trabajador temporario* — Permite que sea contratado bajo esta modalidad en el caso que la necesidad se origine en la explotación de carácter cíclico o estacional o por procesos temporales propios de la actividad agrícola, pecuaria, forestal o de las restantes actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la ley. Esta vinculación no se puede repetir con el mismo trabajador de manera consecutiva.

Este último término es importante, porque está permitiendo expresamente que se contrate a una misma persona más de una vez bajo este sistema, siempre y cuando exista una intermitencia entre contratación y contratación.

Igualmente, entiendo que el problema se puede originar al interpretar qué se entiende por consecutivo. ¿Qué ocurre si yo realizo una contratación para la siembra; pasan 3 meses y lo contrato para cosechar; pasan dos meses más y lo vuelvo a contratar para sembrar y así sucesivamente? ¿Se dan o no estos supuestos de continuidad?

Por ello considero que debería establecerse que no se podrá contratar a la misma persona en más de una ocasión con esta modalidad. Esto a los fines de evitar esta posibilidad de fraude laboral.

• *Trabajador permanente discontinuo* — Esta es una nueva forma de contratación introducida por la ley 26.727 en el art. 18, prevista para los trabajadores **que hacen tareas de carácter cíclico o estacional o demás supuestos previstos en el art. 17 y lo realizan por más de una temporada**, bajo un mismo empleador, pero en forma consecutiva.

Las particularidades serán que tienen los mismos derechos que los trabajadores permanentes continuos ajustado a las particularidades de su prestación. Además adquieren la antigüedad a partir de la primera contratación.

Este contrato también debe instrumentarse por escrito.

• *Trabajo por equipo o cuadrillas o familiar* — El artículo 19 establece que “*el empleador o su representante y sus respectivas familias podrán tomar parte en las tareas que se desarrollen en las explotaciones e integrar total o parcialmente los equipos o cuadrillas*”.

En el último párrafo se establece que no podrán formar parte de los equipos o cuadrillas menores de 16 años.

• *Otras formas de contratación* — La descripción de las distintas modalidades contractuales prevista por la ley no es *numerus clausus*, por lo que sería factible, por ejemplo, utilizar otras formas previstas por la ley 20.744, como podría ser el caso del contrato a plazo fijo, en el caso de vacaciones del personal o licencia por embarazo.

**2.3. Período de prueba** — Este es uno de los aspectos más negativos de la ley: la eliminación del período de prueba en las contrataciones de trabajadores rurales.

Ello generará un gran inconveniente para la contratación de personas cuyas aptitudes no se conocen o que quieren ingresar a realizar su primera experiencia laboral.

Por otro lado, para cumplir las metas del Plan Estratégico Agroalimentario, no sólo será necesario un incremento de la producción y de la inversión, sino que también se necesitarán recursos humanos. Por ello será necesaria la capacitación e ingreso de nuevos trabajadores agrarios.

Pero la inexistencia del período de prueba dificultará contratar a alguien, ya que en caso de que dicha persona no tenga los conocimientos necesarios o la destreza, y haya que despedirla, hay que pagarle la indemnización completa, más allá de que haya trabajado solo un par de días.

¿Qué productor estaría dispuesto a esto? La única solución que existiría es vincularse con esta persona bajo un contrato temporario, ello cuando exista una situación de estacionalidad, probarlo bajo ese sistema y si el mismo cumple los requerimientos empresariales, contratarlo en forma definitiva.

Por eso considero totalmente necesaria la modificación de la ley y la incor-

poración del período de prueba, ya que es el tiempo necesario para que las partes se puedan conocer y determinar la posibilidad o no de continuar el contrato.

**2.4. Solidaridad laboral** — El artículo 12 ha innovado y realizado una extensión de responsabilidad a otros supuestos antes no contemplados.

Esto es coincidente con muchos fallos de nuestra Corte Suprema, en cuanto a la solidaridad laboral y es necesario dar a conocer a todos los propietarios de los inmuebles rurales para evitar importantes demandas judiciales.

**Este artículo indica los casos de contratación, subcontratación y cesión**, estableciendo la responsabilidad solidaria en las obligaciones emergentes de la relación laboral y de su extinción, en cuanto se trate de tareas no sólo principales sino también **accesorias**.

Incluye en un sólo artículo los supuestos de solidaridad previstos en los arts. 29 y 30 de la LCT.

A diferencia de lo que ocurría con la anterior normativa, el trabajador puede demandar a su empleador o subcontratista o al contratante o beneficiario del servicio, estando esto a su entera discreción. La única posibilidad de eximición de responsabilidad se dará cuando éstos prueben haber dado en arrendamiento las tierras de su titularidad.

El artículo 13 incorpora la responsabilidad solidaria del grupo económico establecida en el art. 31 de la LCT, con un sentido más amplio aún. En este sentido, considera solidariamente responsables a las empresas que conformen un grupo económico, pero **sin requerir existencia de maniobras fraudulentas o conducción temeraria**, como sí lo hace la Ley de Contrato de Trabajo.

Es muy necesario que como abogados demos a conocer rápidamente el alcance de estos artículos, ya que significa un cambio muy importante en los parámetros de responsabilidad solidaria que antes existían. Principalmente para quienes realizan un contrato de arrendamiento, ya que en muchos contratos, por el alto valor de las tasas, no se certifican firmas.

El problema será que ese contrato no tendrá fecha cierta y, en consecuencia no será oponible a cualquier trabajador que tenga un accidente o reclamo laboral contra quien se haya cedido la explotación del inmueble rural, quedando de tal modo vinculado solidariamente.

Además, es muy común que en los campos de montes, que son los ubicados en gran parte de nuestro territorio provincial, se les permita a personas ingresar a realizar desmonte en la zona en donde es necesario realizar las picadas o en el propio bosque para su limpieza. Y en muchos casos también entran terceros que le ayudan en la tarea. El inconveniente será que el propietario responderá por los trabajadores ante reclamos o accidente laborales, ya que en dicho campos

la leña es parte de la explotación en forma accidental, por lo que sería aplicable directamente el artículo 12.

**2.5. Remuneraciones y forma de pago** — La forma de pago por las prestaciones realizadas por el trabajador está regulada en el Título V, Capítulo I, Art. 32 y siguientes de la Ley 26.727.

La ley mantiene que la remuneración será fijada por una Comisión Nacional de Trabajo Agrario y no como en todas las demás actividades productivas por medio de las paritarias.

Esto tiene su incidencia negativa para los trabajadores, ya que el P.E. es uno de los integrantes de la comisión y de este modo intercede y fija políticas salariales para todos los sectores con esta paritaria, sin reconocer el retraso que la misma tiene.

Esto se ha puesto de manifiesto el año pasado, cuando la parte Sindical quería un aumento superior al que luego se terminó homologando.

A nuestro entender es imposible hoy que se le siga abonando a un empleado rural un sueldo inferior en casi un 66% al de un empleado de comercio, calculado al mes de agosto de 2012. Esto provoca que hoy se haga muy difícil contratar mano de obra joven en La Pampa. En consecuencia, los trabajadores que hoy adoptan esta actividad son en su mayoría de muy bajo nivel educativo y personas que han quedado relegadas de otras actividades, pero no jóvenes.

Esto tiene su fundamento en los bajos salarios, las distancias, la soledad, el aislamiento y el tipo de trabajo que se debe realizar.

Como ya había sido expuesto en mi anterior trabajo, es necesario realizar una recomposición urgente de las remuneraciones, ya que en la práctica un buen empleado, termina solicitando que se le abone por sobre la remuneración establecida por ley y ante la falta de trabajadores esto efectivamente se termina haciendo.

También establece la ley en su art. 36, que el pago debe realizarse por depósito bancario.

En nuestra provincia, esto es muy difícil de cumplir en su totalidad. Sólo en las ciudades principales de la provincia existen bancos y en el resto existe un servicio de Banco Móvil que va una vez al mes para que cobren los jubilados y otros empleados.

Ante la realidad de la provincia, es imposible el cumplimiento de esta normativa en su totalidad, por lo que seguramente el pago de dichas remuneraciones se seguirá realizando en efectivo, tal como lo prevé la ley para el caso de que esta norma le produzca un perjuicio al trabajador.

**2.6. Comida** — En el sistema previsto por la ley 22.248 si en el contrato se

pactaba la entrega de mercaderías o comida al trabajador, sólo se le podía descontar una suma de dinero determinada, la que era establecida por la CNTA.

La redacción actual deja margen para la interpretación y discusión.

Por un lado, el artículo 27 establece que la *“alimentación deberá ser sana, suficiente, adecuada y variada. Cuando a los trabajadores no les sea posible adquirir sus alimentos por la distancia o las dificultades del transporte el empleador deberá proporcionárselos en las condiciones establecidas en el artículo 39 de la presente”*.

Luego el art. 39 pareciera establecer que no se le descuenta importe alguno al trabajador por la comida entregada.

Pero acto seguido y contradiciendo lo dicho en el primer párrafo indica que podrá deducirlo, pero con una serie de condiciones, la principal de las cuales es que sea pedida por el trabajador.

En la provincia de La Pampa hay muchos predios rurales que están alejados de los centros urbanos. La única forma de llegar es en camionetas, no tienen luz eléctrica y no tiene movilidad. ¿Quién va a suministrar comida más que el empleador?

En todos estos casos, la ley establece que el empleador tiene derecho a descontarle el dinero correspondiente a la comida que se le lleva, con el límite de que sea razonable su valor.

El error es que no establece qué porcentaje le puede descontar, por lo que a nuestro criterio, ha habido un franco retroceso.

En la provincia es muy común esta práctica y se seguirá haciendo. Por lo que, a mi juicio, la norma debió decir expresamente que el empleador tiene la obligación de alimentación del trabajador y que la misma debe reunir condiciones de salubridad y calidad.

**2.7. Jornada laboral** — La ley introduce modificaciones muy importantes en este tema.

En mi provincia ya se encontraba vigente la disposición de la CNTA, que establecía la reducción de jornada para la provincia de Bs. As. y La Pampa, por medio de la Resolución 16/02.

La nueva legislación fija la jornada de trabajo para todo el personal en 8 horas diarias y 44 semanales y establece que todas las horas cumplidas luego del sábados a las 13 y todo el domingo, deberán ser abonadas como extras.

- *Jornada nocturna* — También se prevé que la jornada laboral en horas nocturnas no podrá exceder de 7 horas diarias y 42 semanales y se establece que el cálculo de las horas realizadas en forma mixta entre diurnas y nocturnas será en condiciones similares a las que prevé la LCT.

- *Límite de horas extras* — El art. 42 del “nuevo régimen” fija el número

máximo de horas extraordinarias en treinta (30) horas mensuales y doscientas (200) horas anuales, sin necesidad de autorización administrativa previa, lo cual será de muy difícil control.

- *Descanso semanal* — Se introducen importantes modificaciones a la normativa anteriormente aplicable.

Por un lado, el art. 43 establece la prohibición de trabajar desde las 13 horas del día sábado hasta las 24 horas del día siguiente.

Atendiendo a la particularidad de la actividad, se establece la excepción a la prohibición para aquellas tareas que habitualmente deban realizarse también en días domingos por la naturaleza de la actividad o por guardias rotativas, debiendo otorgar el empleador un descanso compensatorio de un día en el curso de la semana siguiente.

Asimismo, con las modificaciones introducidas, en los supuestos de excepción en que se trabaje el día sábado después de las 13 hs. o el día domingo, el trabajador gozará de un descanso compensatorio dentro de los 7 días siguientes (el antiguo régimen establecía 15 días para otorgamiento del compensatorio).

**2.8. Licencias** — Otro aspecto que sufre modificaciones de importancia es el referido a las licencias, que se amplían considerablemente respecto del régimen derogado.

El art. 50 realiza una remisión en cuanto a las licencias que le corresponden al trabajador rural, similares a las previstas para los demás trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo.

Las particularidades de esta ley están en el art. 51, el que indica que las licencias por maternidad corresponden a las trabajadoras permanentes de prestación continua, discontinua y temporaria. En este último caso, sólo le corresponderá en caso de que hubiere realizado la denuncia de embarazo en forma fehaciente.

La indemnización especial por despido en el embarazo sólo la limita hasta la finalización de la licencia por maternidad, por lo que la protección legal ha sido acertada respecto a cualquier otra trabajadora.

Otra novedad es la inclusión de la licencia por paternidad. En la misma se prevé que el trabajador padre tendrá derecho al goce de haberes de **30 días** corridos.

En este supuesto existen algunas particularidades. En primer lugar, no la tienen todos los trabajadores, sino solo los trabajadores con prestación continua.

La segunda particularidad es que aún no se ha establecido quién se hará cargo del pago de la misma, si la propia empleadora o el Estado.

**2.9. Accidentes y enfermedades inculpables** — En relación al régimen de licencias pagas por accidente o enfermedad inculpable, se procede a igualar al resto de los trabajadores.

**2.10. Vivienda y condiciones de higiene y seguridad laboral** — La normativa, en sintonía con la Resolución 11/11 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que establece condiciones de las viviendas, seguridad e higiene de los trabajadores temporarios, extiende esos beneficios a los demás trabajadores rurales.

El art. 24 establece los requisitos mínimos de la vivienda. Debe estar en condiciones de higiene, abrigo y luz, con condiciones de prevención y saneamientos, con capacidad acorde a los integrantes y habitaciones separadas para los hijos de distinto sexo mayores de 8 años; debe tener cocina, baño y demás indicaciones.

Lo más importante y que hay que recalcar es la necesidad de que la casa se encuentre separada de lugares de crianza, guarda o acceso de animales y de aquellos en que se almacenaren productos de cualquier especie. También debe estar libre de maleza.

Todo esto significa un gran paso adelante. Lo que ahora se necesita es el control por parte de la autoridad administrativa del cumplimiento de esta normativa.

Pero también se ha avanzado en la obligación de entrega de elementos de seguridad y protección personal. Y además se encuentra en cabeza del empleador de acuerdo a lo establecido en el art. 46 la capacitación ante actividades peligrosas para la salud.

También, conforme el art. 47 el empleador tiene la obligación de limpiar la ropa de trabajo cuando se haya realizado la manipulación de sustancias tóxicas, irritantes o agresivas.

**2.11. Terminación de la relación laboral** — En primer lugar, debemos tener presente que al no regular específicamente la forma de terminación de la relación laboral, en dicha situación se deberá remitir a la ley 20.744.

En cuanto a las indemnizaciones por la terminación de la relación laboral sin causa, estas nuevas modalidades contractuales tienen una alta incidencia en el régimen legal aplicable.

- *Trabajador permanente de prestación continua* — En este tipo de contrataciones, el trabajador despedido sin causa tendrá derecho a una indemnización que se calculará sobre la base establecida en el art. 245, pero que no podrá ser inferior a dos meses de sueldo.

También tendrá derecho a los mismos plazos del preaviso que el resto de los trabajadores.

- *Trabajador temporario* — El sistema de indemnización está previsto en el art. 20 el cual establece que va a tener derecho a percibir el 10% de las remuneraciones como vacaciones proporcionales, además del SAC. proporcional.

- *Trabajador permanente discontinuo* — La indemnización que le corresponde a esta modalidad de contratación está contemplada en el art. 21 de la ley 26.727.

Este trabajador tendrá dos tipos de indemnizaciones: una derivada de la terminación de la relación laboral, la que es equiparable al trabajador permanente continuo; y otra indemnización en caso de terminación de la relación antes del tiempo fijado en el contrato, a la que se deberá sumar una indemnización por daños y perjuicios por terminación o ruptura intempestiva.

**2.12. Trabajadores temporarios** — A partir del art. 65 se crea el servicio de empleo para trabajadores temporarios de la actividad agraria.

El art. 66 establece que será obligatorio para los empleadores realizar la contratación de trabajadores eventuales.

El mismo prevé que funcionarán en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo de la Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pero es de remarcar que en toda la provincia sólo existen dos oficinas.

¿Donde deberán inscribirse los trabajadores? ¿Tendrán que hacer 400 kilómetros para la inscripción?

Esta disposición es de aplicación muy dificultosa en nuestra provincia. A lo sumo deberían haber realizado convenios de reciprocidad con oficinas provinciales y no sólo con los Municipios. Por ello creo que es importante un control diferente y más simple para el Estado.

A los fines de evitar el denominado *trabajo esclavo*, tendría que existir un sistema de informe obligatorio de empresas que contratan más de 10 personas para trabajo cíclico o estacional a las oficinas provinciales de Relaciones Laborales Provinciales para que sean éstas las que procedan a realizar las inspecciones correspondientes y la prohibición de que los mismos sean otorgados por empresas de servicios eventuales. En caso de no realizarse el informe y detectarse infracciones, establecer sanciones agravadas.

Hay que buscar facilitar el empleo y no trabarlo con burocracia innecesaria.

### 3. CONCLUSIONES

Entiendo que este nuevo régimen jurídico significa un gran avance en los

derechos que les corresponden a los trabajadores agrarios, ya que eran insostenibles las diferencias notables con el resto de los trabajadores.

Como todo sistema es mejorable y por ello aquí incluyo algunas propuestas para su modificación y entiendo que es preciso que así se haga en forma inmediata, para evitar los problemas directos en la generación de nuevos puestos de trabajo.

Pero lo más importante es lograr una mejora cuantitativa de la remuneración mensual percibida por los trabajadores, para que ella sirva de llamador para el acercamiento de nuevos trabajadores más calificados al trabajo agrario.

El hecho de no hacerlo en forma urgente, llevará a que se pierda una generación de trabajadores, ya que no ingresarán a trabajar jóvenes a la actividad agraria.

A pesar de que se tengan los recursos, la tecnología y el dinero, no se podrán cumplir las metas propuestas en el Plan Estratégico Agrícola Alimentario, simplemente por la sencilla razón de que no existirán suficientes trabajadores agrarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Mario E. (dir.) - Tosca, Diego M. (coord.), *Tratado de derecho del trabajo - Estatutos y reglamentaciones especiales. Régimen Nacional del Trabajo Agrario*. Rubinzal Culzoni, 2007.
- ÁLVAREZ, Carlos E. – CAMPANELLA, Rosana Andrea, *El Trabajador Rural en la Provincia de La Pampa*. VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de derecho Agrario. Rosario 2008.
- BERNASCONI, Hernán. *La Ley de Contrato de Trabajo 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 LL1981-C-1031.
- FERNÁNDEZ MADRID, Juan Carlos, *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. La Ley, Buenos Aires, 1989, T. II.
- UBEDA, Carina. Tesis final de maestría. *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*. Marzo 2007.
- VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Astrea, Buenos Aires. 1978.

# DESALOJO DE LA VIVIENDA EN CASO DE EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

PABLO J. BARRENA <sup>1</sup>

La ley 26.727 que instituye el Régimen de Trabajo Agrario omitió el tratamiento de la cuestión del desalojo de la vivienda que ocupa el trabajador en el establecimiento donde presta servicios, en caso de distracto laboral.

El antiguo RNTA preveía taxativamente en su art. 75<sup>2</sup>, que el trabajador disponía de 15 días para desalojar la vivienda, quedando la opción para el empleador de disponer de inmediato de la casa-habitación siempre y cuando suministrase un alojamiento similar y el pago de los gastos de traslado.

La nueva ley en su título IV rige los requisitos mínimos que deberá tener la vivienda que se le provea al trabajador; al respecto el art. 29 dice “...*Las obligaciones a cargo del empleador establecidas en las disposiciones referidas precedentemente no serán compensables en dinero ni constituirán, en ningún caso, remuneración...*”, no

---

<sup>1</sup> Abogado UNLP, asesor de productores agropecuarios y acopios de cereales, abogado del Banco de la Nación Argentina, docente de la Tecnicatura en Administración Agropecuaria, y Administración de Pymes ISFD165.

<sup>2</sup> Ley 22.248 Art. 75. En los casos de extinción de la relación laboral por cualquier causa, el trabajador que con su familia ocupare vivienda proporcionada por el empleador como consecuencia del contrato, dispondrá de un plazo de hasta quince (15) días para desalojarla. El empleador podrá disponer de la vivienda de inmediato, en cuyo caso deberá suministrar otro alojamiento similar por dicho término, haciéndose cargo de los gastos de traslado.

estableciendo el modo de devolución de la vivienda por parte del trabajador al empleador en caso de distracto laboral.

Evidentemente debería una futura reglamentación o una resolución de la CNTA cubrir esta laguna jurídica, mientras tanto se nos ocurren algunas soluciones:

1) *Despido con preaviso*. En este supuesto entendemos que no existiría inconveniente si el empleador al notificar el preaviso intima también el desalojo de la vivienda.

2) *Nuevos empleos*. En este caso sería prudente al iniciar la relación laboral, suscribir un contrato en el que se establezca el plazo de desalojo en caso de distracto por cualquier causa (art. 2 inc. e de la nueva ley).

3) *Despidos sin preaviso*. Aquí el vacío legal genera mayores inconvenientes ya que no existe plazo establecido. El empleador podría compensar la vivienda suministrada con otra de iguales características (arg. *a contrariu sensu* art. 29 ley 26.727), pero el plazo de permanencia del trabajador no está previsto, lo que generará conflictos.

4) *Otras causales de distracto*. Nos encontramos con los mismos inconvenientes del caso anterior.

Sería recomendable que al menos una futura reglamentación o una resolución de la CNTA repita la fórmula del viejo art. 75 de la ley 22.248 a los efectos de evitar inconvenientes.

# LA DEFINICIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO AGRARIO Y SU PROBLEMÁTICA

POR CLAUDIO A. BERMÚDEZ<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La ley 26.727 sancionada el 21 de diciembre de 2011 (BO 28/12/11) implica un cambio trascendental para los postergados trabajadores agrarios en función de los derechos que consagra en su favor.

El régimen legal regula en forma específica las cuestiones que por sus particularidades merecen una previsión especial, pero en donde ello no ocurre se remite al régimen general de la ley 20744 de Contrato de trabajo (incluyendo a dicha ley general dentro de las fuentes de regulación cuando no resulte incompatible con el régimen específico —art. 2 inc. b, 100, y 104—, como los convenios colectivos —art. 2 inc. c y 101), motivo por el que los trabajadores rurales encuentran una verdadera equiparación con la mayoría de los restantes trabajadores de la actividad privada<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho Agrario de FCJS.U.N.L., Profesor invitado de la Carrera de especialización en Derecho Agrario, y de la Carrera de especialización del Derecho de Empresas FCJS.U.N.L., Juez de 1º Inst.de Distrito en lo C. y C. de la 4ª Nom. Santa Fe.

<sup>2</sup> SENYK, Alejandro, *El nuevo régimen de trabajo agrario. Lineamientos Centrales del Régimen Estatutario*, Rev. de Derecho del Trabajo Año LXXII, N°3, marzo de 2012, Edit. La Ley marzo 2012, pág. 534 y 535.

Ahora bien, más allá de la evolución legal operada en numerosos institutos, en la definición del contrato de trabajo agrario (art. 11) la reciente ley no adopta como criterio único para la calificación del contrato el de la “naturaleza de la actividad”, abandonando el criterio geográfico<sup>3</sup>, con lo cual numerosas relaciones laborales que son verdaderamente agrarias quedan fuera de la aplicación del régimen legal específico porque el lugar de prestación del trabajo no está ubicado en un ámbito rural, y aparecen reguladas por la normativa laboral común, cuando nada tienen que ver con el trabajo industrial o comercial. Esto no aparece acertado, de ahí que resulte oportuno proponer de lege ferenda la modificación de la definición establecida en el art. 11 de la ley 26727 a fin de que se consagre como único criterio para la calificación del contrato de trabajo agrario el de la naturaleza de la actividad.

## 2. DEFINICIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO AGRARIO

La novel normativa señala que:

*Habrá contrato de trabajo agrario, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en el ámbito rural, mediante el pago de una remuneración a favor de otra y bajo su dependencia, persiguiera ésta o no fines de lucro, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola, apícola, hortícola u otras semejantes (art. 11, lo destacado me pertenece).*

Asimismo, entiende por ámbito rural

*...aquel que no contare con asentamiento edilicio intensivo, ni estuviere efectivamente dividido en manzanas, solares o lotes destinados preferentemente a residencia y en el que no se desarrollaren en forma predominante actividades vinculadas a la industria, el comercio, los servicios y la administración pública. Sólo a los efectos de esta ley, se prescindirá de la calificación que efectuara la respectiva autoridad comunal... (art. 6, lo destacado me pertenece).*

Y además expresa que actividad agraria es

---

<sup>3</sup> BERMÚDEZ, Claudio .A. y SCHMIDT, Gabriela L. *La naturaleza de la actividad agraria como criterio de calificación de los contratos agrarios ante una eventual reforma de la legislación*, – Jornada Preparatoria del V. Congreso Argentino de Derecho Agrario – FCJS 2.9.1988, ponencia pág. 8y9.

*...toda aquella dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales...* (art. 5, lo destacado me pertenece).

Es decir que la ley, en la definición de trabajo agrario (art. 11) adopta un doble criterio para calificar al contrato como tal, a saber: 1) geográfico (o ecológico, art. 6); y 2) profesional (art. 5)<sup>4</sup>. Así, el ámbito laboral que exige el nuevo estatuto debe ser “rural”, y la actividad prestada por el trabajador “agraria” (“*dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales... u otras semejantes*”). Sin embargo, del juego armónico de las tres disposiciones (arts. 11, 5 y 6) prevalece el criterio geográfico; puesto que aunque la actividad que desempeñe el trabajador sea agraria, si es llevada a cabo en ámbito urbano queda excluida del régimen de la ley 26.727 (el art. 5 *in fine* es categórico al requerir que estas “*se desarrollen en ámbitos rurales*”), con lo cual —a fuerza de reiterar— numerosos casos de la realidad quedarán fuera de la órbita de la nueva legislación (actividades laborales agrarias realizadas en zonas suburbanas o urbanas como ser floricultura, cultivo en viveros o quintas, cunicultura, cría de lombrices, etc.).

La nueva ley es incluso más limitativa en el concepto de trabajo agrario que el antiguo régimen de la ley 22.248/80, puesto que la última en lo atinente al criterio profesional en su art. 2 hacía mención a “*...tareas vinculadas principal o accesoriamente con la actividad agraria...*” (lo destacado me pertenece), y en la actualidad las actividades “accesorias” a la agraria no lucen expresamente previstas en el art. 5 de la ley 26.727 que alude a “*toda aquella dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes*” (la redacción no resulta feliz, en razón de que la expresión “*otras semejantes*” está referida a las tareas “directamente” agrarias de cría o cultivo que son previamente enunciadas en la norma, pero no a las tareas “accesorias” que no fueron ni mencionadas, por lo que ante tal omisión las citadas actividades laborales accesorias, aunque resulten

---

<sup>4</sup> Si bien se alude a un doble criterio como tradicionalmente lo hace la doctrina, algunos autores como Napoli-Rodolfo sostienen la existencia de un triple criterio a saber a) geográfico o ecológico, b) profesional o jurídico, y c) la naturaleza de la actividad de carácter objetivo que estima “que guarda cierta similitud con el criterio profesional o jurídico pero que no toma la calificación profesional o carácter formativo rural del trabajador...” (vide NAPOLI-RODOLFO, *El nuevo régimen del Trabajo Agrario. Ley 26.727*. Rev.de Derecho del Trabajo Año LXXII, N°3, marzo de 2012, Edit. La Ley marzo 2012, pág. 509).

estrechamente vinculadas al ejercicio normal de la agricultura o ganadería, quedan fuera del marco legal especial).

Por otra parte, la ley 26.727 en el art. 11 elimina la previsión del derogado art. 2 *in fine* de la ley 22.248 que disponía que “cuando existieren dudas para la aplicación del presente régimen en razón del ámbito en que las tareas se realizaren, se estará a la naturaleza de éstas”<sup>5</sup>, por lo que desaparece una pauta interpretativa “objetiva” importante como lo es la naturaleza de la actividad en la precisión de situaciones oscuras cuando el criterio geográfico resultaba insuficiente<sup>6</sup>. El vacío legal generado en los supuestos dudosos es difícil que pueda ser reemplazado con efectividad y certeza por la decisión “subjetiva” que adopte el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por más que el art. 106 modificatorio de la ley 25.191 —art. 1 segundo párrafo— faculte a tal organismo público en los casos de duda sobre la inclusión de una tarea o actividad al régimen de trabajo agrario a su resolución y determinación.

La ley 26.727 en el art. 7 excepciona al criterio geográfico para calificar al contrato de trabajo agrario, cuando considera como actividades “*incluidas en el presente régimen siempre que no se realicen en establecimientos industriales y aún cuando se desarrollen en centros urbanos, las siguientes tareas: a) La manipulación y el almacenamiento de cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrarios; b) Las que se prestaren en ferias y remates de hacienda; y c) El empaque de frutos y productos agrarios propios*” (lo destacado me pertenece), con lo que aquí sí incorpora tareas accesorias vinculadas a actividades agrarias directas por más que se realicen en ámbito urbano, por ser tales labores tradicional y pacíficamente aceptadas como pertenecientes al trabajo rural.

El ámbito de aplicación se completa con las exclusiones al régimen legal normado en el art. 3 respecto a los trabajadores que no prestan labores agrarias, a saber:

... a) Al personal afectado exclusiva o principalmente a actividades industriales, comerciales, turísticas, de transporte o servicios, aunque se desarrollen en empresas o establecimientos mixtos, agrario-industriales o agrario-comerciales o de cualquier índole; b) A los trabajadores que fueren contratados para realizar tareas ajenas a la actividad agraria; c) Al trabajador del servicio doméstico regulado por el decreto 526/56 o el que en un futuro lo reemplace, en cuanto no se ocupare para atender al personal que realizare tareas agrarias; d) Al personal administrativo de los establecimientos; e) Al personal dependiente del Estado

---

<sup>5</sup> CAPON FILAS, R.E. y CANDELERO, M.J., *Régimen Laboral Agrario*, Edit. Platense, La Plata 1981, pág. 56 y 57.

<sup>6</sup> BERMÚDEZ, Claudio .A. y SCHMIDT, Gabriela L. op. cit., pág. 4.

*nacional, de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincial o municipal; f) Al trabajador ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se regirá por la ley 20.744 (t.o.1976), sus modificatorias y/o complementarias, salvo el caso contemplado en el artículo 7 inciso c) de esta ley; y g) A los trabajadores comprendidos en convenciones colectivas de trabajo con relación a las actividades agrarias incluidas en el régimen de negociación colectiva previsto por la ley 14.250 (t.o. 2004) con anterioridad a la entrada en vigencia del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, aprobado por la ley de facto 22.248..."*

Es evidente que la causa de la exclusión (a excepción del inc. g) es que tales labores son ajenas a la actividad agraria (directa o accesoriamente).

El panorama legal presentado pone de manifiesto que la definición del contrato de trabajo agrario (art. 11) al seguir el doble criterio (geográfico y profesional, arts. 6 y 5 respectivamente), es insuficiente para contemplar el universo de las relaciones laborales agrarias, circunstancia reconocida por el propio legislador que se aparta de tales disposiciones, y para poder incluir actividades (art. 7) o excluir trabajadores del ámbito de aplicación (art. 3) tiene que recurrir a la naturaleza de la actividad agraria como criterio exclusivo de calificación del trabajo agrario sin tener en cuenta el lugar donde se lleva a cabo. Pero ello en sí no constituye una novedad, dado que también lo hacía la ley 22.248 en sus arts. 3 y 6, y hoy la realidad demuestra que si bien en nuestro país la mayoría de las relaciones laborales agrarias son desarrolladas en el ámbito rural, no es el lugar o el espacio territorial lo que determina que el trabajo sea agrario, sino que es la naturaleza de la actividad el único criterio que permite desentrañar si se está frente a un trabajo agrario o no, con independencia del medio donde se preste. Desafortunadamente la ley no suprimió el criterio geográfico para la calificación del contrato analizado, con lo que se deja fuera del régimen jurídico a una vasta cantidad de relaciones laborales que siendo agrarias (por la actividad) paradójicamente no lo son para la ley 26.727, porque el medio donde se realizan no es rural, así su encuadre legal quedará dentro del régimen laboral común, el que no es el apropiado para ello. En todo caso debió recordarse que para la calificación de una actividad como agraria no tiene importancia la ubicación urbana o rural de un predio que tantas complicaciones trae. Es que como señala Carrera, *"al superar el difundido error de caracterizar lo agrario por el elemento de ubicación como determinante... no interesa el lugar donde se realiza la actividad agraria, lo que interesa es la naturaleza de la relación"*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> CARRERA, Rodolfo Ricardo, *Derecho Agrario para el Desarrollo*, Ed. Depalma, Bs.As. 1978, pág. 6.

### 3. CONCLUSIÓN

A la luz de lo expuesto, es necesaria la reforma de la definición del contrato de trabajo agrario (art. 11) debiéndose adoptar como único criterio de calificación del mismo el de la naturaleza de la actividad (“... *Habrá contrato de trabajo agrario, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física realizare en relación de dependencia de otra persona, persiguiera ésta o no fines de lucro, y mediante el pago de una remuneración, tareas vinculadas principal o accesoriamente con la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones. En caso de duda se consideraran actividades agrarias las que surjan del ejercicio normal de la agricultura o ganadería...*”).<sup>8</sup>

La eliminación del criterio geográfico lleva a la derogación del art. 6 y a la adecuación del art. 5 al nuevo concepto, como a la reformulación de los textos legales en función de la modificación propiciada.

El concepto propuesto acompaña la evolución de los institutos previstos en la ley 26.727, e incluso le permite adaptarse al trabajo agrario a las nuevas situaciones futuras cualesquiera fuera el lugar donde se desarrollan (v.g. cultivos hidropónicos, piscicultura, etc.), implicando así un avance acorde a los requerimientos de la realidad.

Finalmente, y mas allá de la crítica técnica a la definición del trabajo agrario, no puedo dejar de expresar que son bienvenidos los cambios introducidos en la ley 26.727 en pro de los derechos de los trabajadores rurales, que tanto tiempo tuvieron que esperar para concretar su reconocimiento, valga recordar la huelga sangrienta de los peones de la Patagonia en 1921. No caben dudas de que el nuevo régimen los dejaría satisfechos por ser de vanguardia en los institutos previstos y que merece ser imitado por otros países del mundo.

---

<sup>8</sup> La agrariedad consiste “en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinables al consumo directo, bien tales cuales, o bien previa una o múltiples transformaciones...” (CARROZZA Antonio - ZELEDÓN ZELEDÓN Ricardo, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Astrea, pág. 129).

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DE TRABAJO AGRARIO

LUIS A. FACCIANO<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La primera norma específica en el orden nacional<sup>2</sup> para regular el trabajo rural<sup>3</sup> fue la ley n° 12.789<sup>4</sup>, llamada “Estatuto de los Conchabadores”, que en 1942 básicamente reguló la actividad de los intermediarios<sup>5</sup> que participaban en la contratación de los trabajadores temporeros, comprendiendo a una sola categoría de trabajadores, los denominados “braceros”.

Posteriormente se dictó el decreto n° 28.169/44, convalidado luego por ley 12.921, instituyendo el llamado “Estatuto del Peón”, referido a lo que hoy denominamos trabajadores permanentes.

---

<sup>1</sup> Abogado Especializado en Derecho Agrario (UNL). Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Titular de la Cátedra “A” de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNR.

<sup>2</sup> Más allá de algunos antecedentes a los que hace referencia la doctrina en el Derecho Indiano colonial, en el Derecho Patrio previo a la organización nacional, algunas consideraciones en los Códigos Rurales provinciales o en las llamadas “reglamentaciones” de estancia.

<sup>3</sup> Aunque se refería a la contratación de braceros para trabajos temporales, no sólo en actividades agrarias (agrícolas, ganaderas y forestales) sino también mineras.

<sup>4</sup> Sancionada 29/09/42.

<sup>5</sup> “Negreros” en la jerga laboral de la época.

En 1949 se sanciona la ley n° 13.020 de trabajadores de cosecha, cuyo objetivo básico era la creación de la Comisión Nacional de Trabajo Rural (CNTR), la que emitió una vasta serie de resoluciones que regularon la labor cíclica en el ámbito agrario.

En 1980, durante la Dictadura Militar se dictó la ley n° 22.248<sup>6</sup> que derogó y reemplazó tanto el Estatuto del Peón (ley n° 12.921) como la ley n° 13.020 y sus respectivas reglamentaciones.

Hay que tener en cuenta que entre el 20/9/74 — fecha de entrada en vigencia de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) n° 20.744 — y el 27/7/80 — en que comienza a regir la Ley de Contrato de Trabajo Agrario (LCTA) n° 22.248 —, debían aplicarse las normas de la primera si eran más favorables al trabajador rural, con las subsiguientes dificultades de encuadre e interpretativas que la coexistencia de la norma general y la especial provocaban.

La ley n° 22.248 puso fin a esas cavilaciones, modificando la n° 20.744 y excluyendo de su alcance a los trabajadores agrarios.<sup>7</sup> Comparada con la anterior normativa rural, las disposiciones de la ley n° 22.248 mejoraban “ostensiblemente su carácter tuitivo”.<sup>8</sup>

Finalmente, fue sancionada la ley n° 26.727<sup>9</sup> que aprueba el nuevo Régimen de Trabajo Agrario (RTA) y es objeto de estas líneas, la que tiene como signo distintivo el de la “desagrarización” del sistema, aplicándose subsidiariamente en muchos casos el régimen general de la ley n° 20.744 o incluyendo tratamientos similares a éste en diversas cuestiones.

En esta comunicación efectuaré un paneo sobre los que, a mi juicio, son los principales tópicos que aborda la misma.

## 2. PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA NUEVA LEY

**2.1. Aplicación subsidiaria de la ley n° 20.744 de Contrato de Trabajo —**  
El artículo 2° de la nueva ley, al enumerar las fuentes coloca en segundo término,

---

<sup>6</sup> En algunos casos algún articulista se refiere a la misma como ley de facto, o como decreto-ley en referencia al contexto de su dictado, sin perjuicio de lo cual y sin otra implicancia que mantener la denominación que utiliza la mayoría de la doctrina en la presente obra continuaremos refiriéndonos a la misma como “ley”, como incluso utilizan los legisladores en los debates parlamentarios de la nueva ley.

<sup>7</sup> IZQUIERDO, Roberto. *Régimen Nacional del Trabajo Agrario*, en Tratado de Derecho del Trabajo. Director Mario E. Ackerman, Ed. Rubinzal Culzoni 1ª edición, Bs AS., 2007, pág. 10 y ss.; BREBBIA, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 548, MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El trabajador rural*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, pág. 10, entre otros.

<sup>8</sup> IZQUIERDO, R., op. cit., pág. 34.

<sup>9</sup> B.O. 28/12/11.

luego de sus disposiciones, a las de la LCT en todo lo que resulte compatible y no se oponga al régimen jurídico específico establecido en la presente ley. Esto representa un cambio profundo respecto a la ley n° 22.248 que es criticado por parte de la doctrina jusagraria ya que, además de atentar contra la autonomía del Derecho Agrario —fundado en la noción de la actividad agraria atada a la existencia de un ciclo biológico inexorable—, atenta contra la necesidad de una legislación especial del trabajo agrario. Esto, dados los caracteres propios de la actividad rural, teniendo en cuenta la discontinuidad de las tareas como consecuencia de la inexorabilidad de los ciclos y la forma de prestación a campo abierto, muchas veces alejado de la vigilancia directa del principal, entre otras particularidades<sup>10</sup>. Se ha dicho en este mismo sentido<sup>11</sup> que el trabajo agrario está estructuralmente ligado a la naturaleza y que mientras el urbano se manifiesta en un tiempo “operacional completo”, éste lo hace en un tiempo “operacional biológico”<sup>12</sup>, por su ligazón con tres factores: espacio, tiempo y límites naturales, lo que legitima un estatuto profesional propio.<sup>13</sup>

**2.2. Concepto de actividad agraria** — A los fines de la nueva ley se entiende por actividad agraria a toda aquella dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial y en tanto se desarrollen en ámbitos rurales. Como vemos, se adopta una noción enunciativa, habiéndose perdido la oportunidad de adoptar un criterio más moderno, como el de la “noción de la agrariedad”<sup>14</sup> que maneja preponderantemente la doctrina jusagraria nacional.<sup>15</sup>

**2.3. Aplicación de la norma más favorable al trabajador** — El art. 8° de la nueva ley específicamente enuncia este principio, indicando que en ningún caso podrán pactarse condiciones o modalidades de trabajo menos favorables para el trabajador que las contenidas en la misma, en los convenios y acuerdos colectivos que se celebren en el marco de las leyes 14.250 (t.o. 2004) y 23.546 (t.o.2004) y en las

---

<sup>10</sup> BREBBIA, Fernando, *Manual de Derecho Agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 549.

<sup>11</sup> CAPON FILAS, R., op. cit., pág. 47.

<sup>12</sup> GEORGE, Pierre, *Geografía rural*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976, pág. 16 y ss, cit. por CAPON FILAS, R. op cit., pág. 47.

<sup>13</sup> STAFFIERI, Juan José, en obra colectiva *El nuevo régimen laboral agrario*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título I.

<sup>14</sup> BREBBIA, F, op. cit, pág. 29

<sup>15</sup> STAFFIERI, Juan J., op. cit.

resoluciones de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) y de la Comisión Nacional de Trabajo Rural (CNTR) vigentes. Esta disposición, de ningún modo criticable, ya que responde a los lineamientos tuitivos del Derecho Laboral, sin embargo incurre en el pecado de no haber solucionado la discusión respecto de qué resoluciones de la vieja CNTR están aún vigentes, lo que se ve luego agravado por lo dispuesto en el Título X con relación a las Bolsas de Trabajo.

**2.4. Extensión de la solidaridad por las obligaciones laborales y previsionales** — El artículo 12º, en una de las novedades más polémicas y que seguramente, si el decreto reglamentario<sup>16</sup> no lo delimita, hará correr ríos de tinta a la doctrina y respecto de la cual deberá aguardar el veredicto de la jurisprudencia, extiende a los productores agrarios la responsabilidad por las obligaciones derivadas de las relaciones laborales de sus contratistas y subcontratistas con sus peones rurales, como así también a quienes “cedan, total o parcialmente, a terceros el establecimiento o explotación que se encontrare a su nombre, para la realización de dichas actividades, que hagan a su actividad principal o accesoría”. Incluso permite al peón rural demandar directamente al principal sin accionar contra el contratista, subcontratista o cesionario.

Cabe traer a colación la norma equivalente de la LCT, el artículo 30, que dice que “*quienes cedan total o parcialmente a otros el establecimiento o explotación habilitado a su nombre, o contraten o subcontraten, cualesquiera sea el acto que le de origen, trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento...*”. Considera la doctrina<sup>17</sup> que la LCT al decir “*habilitado a su nombre*”, sobreentiende que estamos ante un local comercial o un establecimiento cuyo dueño es un comerciante que lo explota por sí mismo y contrata o subcontrata con un tercero una labor, no habiendo duda de que dicho dueño es quien ejerce la actividad principal. Esto no es asimilable al titular registral de un inmueble rural que recurre a un contrato por el que cede totalmente el uso y goce transitorio. No es que lo tenga “*habilitado a su nombre*” ni tampoco que él ejerza actividad agraria, sino que es titular registral del mismo y dispone “alquilarlo” a un tercero. Es decir que una sana interpretación permitiría reducir el ámbito de aplicación de la solidaridad a los casos de efectiva cesión de establecimientos agrarios en marcha.

Sin embargo, el último párrafo del criticado artículo 12º, al excluir de su aplicación “*a aquellos propietarios que den en arrendamiento tierras de su titularidad*

---

<sup>16</sup> Todavía no dictado a la fecha que se escriben estas reflexiones (agosto 2012).

<sup>17</sup> MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El nuevo estatuto del peón de campo*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2012, pág. 180, cit por FERNÁNDEZ BUSSY, Juan José, en obra colectiva “El nuevo régimen laboral agrario”, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012”, comentario Título II.

que no constituyan establecimientos o explotaciones productivas, en los términos del artículo 5º de la presente ley” —además de incurrir en una perogrullada, ya que si la actividad no es agraria obviamente no se aplicará el RTA—, a contrario sensu la hace aplicable a los casos en que se den en arrendamiento predios con destino a la actividad agraria<sup>18</sup>.

Nos parece una norma de dudosa constitucionalidad, sobre todo en los casos de los contratos conmutativos como el arrendamiento, en los que el arrendador cedente se desentiende totalmente del resultado de la explotación y en los que el trabajo del empleado, del arrendatario, o de aquel con quien éste subcontrata no va a incidir en beneficio del primero.

**2.5. Solidaridad de las empresas relacionadas** — En otra “perla” del nuevo RTA, el art. 13º extiende la responsabilidad por las obligaciones contraídas por cada una de las empresas que constituyan un grupo económico de cualquier índole, de carácter permanente o transitorio, con sus trabajadores y con los organismos de seguridad social, sin exigir, como su similar artículo 31º de la LCT, que hayan “mediado maniobras fraudulentas o conducción temeraria”.

**2.6. Nueva estructura de las modalidades contractuales laborales agrarias** — La nueva ley mantiene el esquema básico de la anterior nº 22.248, incluyendo a todos los trabajadores agrarios<sup>19</sup> dividiéndolos en dos grandes categorías: los “permanentes” y los “no permanentes”, a los que ahora llama “temporarios”. El nuevo régimen subraya en forma expresa la continuidad de la prestación como elemento de la permanencia del vínculo, como ya lo señalaba la doctrina<sup>20</sup> respecto del viejo régimen. Sin embargo, por el artículo 18º también podrá haber trabajo permanente discontinuo ya que cuando un trabajador temporario (ex no-permanente) es contratado en más de una oportunidad por un mismo empleador en forma consecutiva, se transforma en un trabajador agrario “permanente discontinuo”, lo que permitiría equipararlo, en cuanto a los derechos conferidos, al contrato de trabajo de temporada de la LCT<sup>21</sup>, pero sin sus requisitos formales.

---

<sup>18</sup> Parte de la doctrina, hace una interpretación distinta. Así Hugo WILDE, en su alocución en las IV Jornadas de Derecho Agrario sobre “Ley 26.727. Régimen de trabajo agrario”, Santa Fe, 24/8/12, sostuvo que el sentido del último párrafo sería justamente excluir del alcance de la solidaridad a aquellos propietarios que den en arrendamiento tierras que no constituyan establecimientos o explotaciones productivas y que el último párrafo, separado por la “coma” se refiere a la primera parte, es decir a las tierras.

<sup>19</sup> Excepto en casos de actividades agrarias puntuales.

<sup>20</sup> IZQUIERDO, Roberto, *Régimen Nacional del Trabajo Agrario*, en Tratado de Derecho del Trabajo. Director Mario E. Ackerman, Ed. Rubinzal Culzoni 1ª edición, Bs. As., 2007.

<sup>21</sup> Ley 20.744 (Tít. III, cap. 3): Artículo 96: “Habrà contrato de trabajo de temporada cuan-

Hubiera sido más lógico y propio de una más correcta técnica legislativa, haber regulado específicamente la figura del trabajador agrario de temporada. Ya la ley anterior era criticada<sup>22</sup> por no haber construido independientemente esta figura, a la que se le reconoce una vinculación contractual permanente (esto es, de duración indeterminada), con discontinuidad en la prestación.<sup>23</sup>

**2.7. Eliminación del período de prueba** — Lo que constituye toda una novedad y uno de los puntos controversiales del nuevo régimen, es la prohibición del período de prueba en el art. 16º, por lo que el trabajador agrario permanente adquiere estabilidad desde el comienzo de la relación y no a partir de los tres meses como lo establecía el viejo artículo 63º. Este es uno de los aspectos donde la regulación laboral agraria otorga —sin mayor fundamento— un derecho mayor al trabajador rural que la LCT, la que contempla el clásico período de prueba de tres meses en su art. 92 bis. La lógica consecuencia es que el trabajador permanente deberá ser indemnizado con el mínimo —equivalente a dos meses de sueldo— aunque haya comenzado su relación laboral el día anterior.

No compartimos calificada opinión doctrinaria<sup>24</sup> que sostiene que por aplicación de la ley nº 25.013 la estabilidad se adquiriría luego de los 30 días. En efecto, dicha ley es sólo de aplicación supletoria a la ley nº 26.727, en función de lo dispuesto por su art. 108 y el artículo 16, como indicamos, excluye expresamente el período de prueba del RTA. Debemos igualmente recordar, reforzando nuestra opinión, que la ley nº 25.013 lo que hace es modificar el ya citado art. 92 bis de la LCT, el que incluso es luego nuevamente reformado por la ley nº 25.877, por lo que sería a nuestro juicio forzar la interpretación —aún siendo esa solución más lógica—, el considerar aplicable ese plazo por esta vía.

---

do la relación entre las partes, originada por actividades propias del giro normal de la empresa o explotación, se cumpla en determinadas épocas del año solamente y esté sujeta a repetirse en cada ciclo en razón de la naturaleza de la actividad.”; Art. 98.: “Con una antelación no menor a treinta (30) días respecto del inicio de cada temporada, el empleador deberá notificar en forma personal o por medios públicos idóneos a los trabajadores de su voluntad de reiterar la relación o contrato en los términos del ciclo anterior. El trabajador deberá manifestar su decisión de continuar o no la relación laboral en un plazo de cinco (5) días de notificado, sea por escrito o presentándose ante el empleador. En caso que el empleador no cursara la notificación a que se hace referencia en el párrafo anterior, se considerará que rescinde unilateralmente el contrato y, por lo tanto, responderá por las consecuencias de la extinción del mismo.”

<sup>22</sup> IZQUIERDO, R., op. cit., pág. 115.

<sup>23</sup> FACCIANO, Luis, en obra colectiva *El nuevo régimen laboral agrario*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título III.

<sup>24</sup> MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El nuevo estatuto del peón de campo*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2012, pág. 197.

**2.8. Eliminación del régimen indemnizatorio especial** — El mismo artículo 16º en su último párrafo establece que la extinción del CTA se regirá por lo dispuesto en el Título XII de la ley 20.744 (t.o 1976) y sus modificatorias. Es decir que en este aspecto equipara totalmente el régimen especial al general.

**Obligación de proporcionar traslado:** El art. 31º establece que en los casos en que entre el lugar de prestación de las tareas y el de alojamiento del trabajador mediare una distancia igual o superior a tres (3) kilómetros y no existieren medios de transporte público, el empleador deberá proporcionar los medios de movilización necesarios, en vehículos construidos con destino al transporte de personas o sólo en aquellos lugares diseñados para el traslado de personas; es decir, todos los trabajadores *sentados y provistos de cinturón de seguridad*.<sup>25</sup>

**2.9. Plazo de pago** — Hay que distinguir entre “período” de pago -que es la periodicidad con la cual el empleador debe liquidar las remuneraciones- y “plazo” de pago -que es el término perentorio en el cual aquellas deben ser efectivamente pagadas<sup>26</sup>. El artículo 35º refiere al primero de los aspectos señalados, es decir al período de pago, de lo que resulta que las liquidaciones deben realizarse el último día del mes para el personal mensualizado. Nada dice la nueva ley respecto del plazo de pago, por lo tanto es de aplicación subsidiaria<sup>27</sup> el art. 128º de la ley nº 20.744, el que dispone que, una vez vencido el período que corresponda, el empleador debe pagar la remuneración en un plazo máximo de 4 días hábiles para el personal mensualizado o remunerado quincenalmente y en un plazo máximo de 3 días hábiles para el personal remunerado por semana<sup>28</sup>. En consecuencia no compartimos la opinión<sup>29</sup> que sostiene que debe abonarse la remuneración del personal mensualizado el último día del mes.

**2.10. Aumento de la bonificación por antigüedad** — El art. 38 aumenta la bonificación por antigüedad del 1 al 1,5 % para los trabajadores con más de 10 años de servicios.

**2.11. Jornada de trabajo** — La nueva ley plasmó lo que la CNTA había

---

<sup>25</sup> IBÁÑEZ PETRINA, Carla, en obra colectiva “El nuevo régimen laboral agrario”, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título IV.

<sup>26</sup> GRISOLIA, Julio Armando, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ed. LexisNexis 8va Edición, Bs. As. 2003, pág. 381.

<sup>27</sup> Artículo 2º inc b) de la ley nº 26.727.

<sup>28</sup> POWELL, Candela, en obra colectiva “El nuevo régimen laboral agrario”, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título V.

<sup>29</sup> MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El nuevo estatuto del peón de campo*. Ley 26.727, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2012, pág. 257.

dispuesto para los trabajadores rurales mediante la Resolución N° 71 del 03/12/08 para todo el territorio nacional<sup>30</sup>, sobre duración de jornada y horas extras, poniendo fin al criterio de trabajo “de sol a sol” en el campo. Se establece la jornada laboral en un máximo de 8 horas diarias y 44 horas semanales. En el caso de que se decida hacer una distribución desigual de la carga diaria, la jornada ordinaria diaria no podrá superar las 9 horas.

En este punto debemos recordar que al producirse mediante la actividad agraria seres vivos sujetos a las fuerzas de la naturaleza, las contingencias que pueden afectarla hacen prácticamente imposible la fijación de topes rígidos a las jornadas de trabajo rural asimilables a los de las actividades comerciales o industriales<sup>31</sup>, por lo que la tradicional flexibilidad de la jornada tenía que ver con esa característica, que justificaba un tratamiento diferenciado de la temática referida con relación al modelo industrial en el que tradicionalmente se inspiraron las reglas laborales<sup>32</sup>.

Por su parte, la nueva normativa nada prevé respecto de la pausa entre jornada y jornada, que en la ley n° 22.248 estaba prevista en diez (10) horas como mínimo, pero que en el artículo 197<sup>o</sup> de LCT<sup>33</sup> y el artículo 5<sup>o</sup><sup>34</sup> de la Resolución n° 71/2008 de la CNTA, de aplicación subsidiaria, es de doce (12) horas.<sup>35</sup>

**2.12. Horas extras** — Es otra novedad de la nueva ley, ya que la n° 22.248 nada establecía sobre horas extraordinarias. Conforme el nuevo artículo 42<sup>o</sup>, el máximo de horas extraordinarias es de 30 horas mensuales y 200 horas anuales, tal cual lo habían dispuesto el decreto n° 484/00 y la Ley de Contrato de Trabajo n° 20.744 (sus modificatorias y/o complementarias).

---

<sup>30</sup> NAPOLI, Rodolfo, *El nuevo régimen de trabajo agrario Ley 26.727*, DT 2012 (marzo), 508.

<sup>31</sup> DELPINO, Silvina, en obra colectiva “El nuevo régimen laboral agrario”, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título VI.

<sup>32</sup> IZQUIERDO, R., op. cit., pág. 225.

<sup>33</sup> Art. 197 LCT: Concepto. Distribución del tiempo de trabajo. Limitaciones. “Se entiende por jornada de trabajo todo el tiempo durante el cual el trabajador esté a disposición del empleador en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio. Integrarán la jornada de trabajo los periodos de inactividad a que obliguen la prestación contratada, con exclusión de los que se produzcan por decisión unilateral del trabajador. La distribución de las horas de trabajo será facultad privativa del empleador y la diagramación de los horarios, sea por el sistema de turnos fijos o bajo el sistema rotativo del trabajo por equipos no estará sujeta a la previa autorización administrativa, pero aquél deberá hacerlos conocer mediante anuncios colocados en lugares visibles del establecimiento para conocimiento público de los trabajadores. Entre el cese de una jornada y el comienzo de la otra deberá mediar una pausa no inferior a doce (12) horas.”

<sup>34</sup> Resol. 71/08 Art. 5<sup>o</sup> “Entre la terminación de una jornada y el comienzo de la siguiente deberá observarse una pausa mínima e ininterrumpida de doce (12) horas.”

<sup>35</sup> DELPINO, S., idem.

**2.13. Incorporación del sábado inglés** — El art. 43º mantiene el principio general de prohibición de trabajo de los días domingos, salvo cuando necesidades impostergables de la producción o de mantenimiento lo exigieren o por tratarse de tareas que por la naturaleza de la actividad deban realizarse aún en ese día. Sin embargo, el nuevo régimen establece además la prohibición de trabajar desde las 13 horas del día sábado y dispone el otorgamiento de un descanso compensatorio dentro de los 7 días siguientes, mientras que la ley nº 22.248 establecía la obligatoriedad de conceder un descanso compensatorio igual a un día de descanso por cada domingo trabajado dentro de los 15 días de concluidas las tareas.

**2.14. Eliminación del régimen especial de licencias** — La Ley nº 26.727 vino a reemplazar el régimen específico de licencias que establecía la Ley nº 22.248, por el general de la Ley de Contrato de Trabajo nº 20.744, igualando a los trabajadores rurales con el resto de los trabajadores y eliminando las particularidades que, fundamentadas en las especiales características de la actividad agraria, se encontraban previstas en el antiguo sistema. Entre dichas particularidades, dejadas ahora de lado, se destacaban una menor cantidad de días de licencia anual que en la Ley de Contrato de Trabajo y el mayor margen de decisión otorgado al empleador para la determinación de la época del año en que las vacaciones podían ser concedidas.<sup>36</sup>

**2.15. Dos licencias especiales** — Se mantiene la licencia por maternidad para personal temporario (art. 51) pero cabe destacar que la nueva ley innova en un aspecto importante, ya que el derecho a la licencia es reconocido por el mismo plazo que para las trabajadoras permanentes, pudiendo entonces extenderse más allá del vencimiento del contrato de trabajo temporario. La Ley nº 22.248 limitaba el goce del beneficio, en cambio, por el plazo de dicho contrato.

Se regula la licencia parental (art. 52º) pero que como gran novedad pasa de los dos días, uno de los cuales debía de ser hábil del art. 24 inc. b de la ley nº 22.248, a 30 días y que podrá ser utilizada por el trabajador de manera ininterrumpida entre los cuarenta y cinco (45) días anteriores a la fecha presunta de parto y los doce (12) meses posteriores al nacimiento.

**2.16. Prohibición del trabajo infantil** — Mantiene las modificaciones oportunamente incorporadas en este tema por la Ley nº 26.390. Es más protectora

---

<sup>36</sup> PERETTI, Mariano, en obra colectiva *El nuevo régimen laboral agrario*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, ", comentario Título VIII.

que el texto original, ya que incrementa el mínimo de la edad a partir de la cual se prohíbe el trabajo infantil: antes 14 años, actualmente 16 años<sup>37</sup>.

**2.17. Regulación del trabajo adolescente** — En el actual sistema, el trabajo adolescente (16 años en adelante) es el permitido y el trabajo infantil (menores de 16 años) es el prohibido. Llama la atención que el nuevo RNTA no contenga una norma similar al anterior art. 109, que facultaba a los adolescentes a comparecer en juicio laboral con las salvaguardas de la ley n° 26.061 que crea el sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. El art. 57 establece la obligatoriedad de la presentación del certificado de escolaridad, lo que es un avance destacable.

**2.18. Trabajo en empresa de familia** — El menor entre 14 y 16 años podrá trabajar hasta 3 horas diarias en la empresa agraria familiar paterna o materna, siempre que no haya prestación de servicios a terceros, es decir siempre que no sean contratistas rurales (art. 58).

**2.19. Jardines de infantes para hijos de peones rurales** — El art. 64 lo establece, sujeto a la reglamentación, para los hijos que no tengan edad escolar.

**2.20. Creación del servicio público de empleo para trabajadores temporarios de la actividad agraria** — Esta es una novedad absoluta de la nueva ley en el título X, cap. I (arts. 65 a 68). Le da carácter público, establece su utilización obligatoria para los empleadores y funcionará dentro de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ésta podrá celebrar convenios con los municipios y la reglamentación podrá establecer excepciones a la obligatoriedad. Lo llamativo es que paralelamente se mantienen en el capítulo siguiente (arts. 69 a 71) las Bolsas de Trabajo a cargo de los sindicatos, que se regirán por dichas normas y las resoluciones de la CNTA, con los conflictos que ello puede acarrear, sumados a los ya existentes respecto a su constitucionalidad.<sup>38</sup> Era la oportunidad de ordenar el tema de las bolsas de trabajo, sin embargo en este aspecto se incorpora un nuevo elemento de conflicto, esta vez a nivel institucional sindical.

---

<sup>37</sup> MIRANDA, Julio, en obra colectiva *El nuevo régimen laboral agrario*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título IX.

<sup>38</sup> Ver RINESI, Rolando, en obra colectiva *El nuevo régimen laboral agrario*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2012, comentario Título X.

**2.21. Rebaja de la edad jubilatoria** — El art. 78º establece que los peones rurales tendrán derecho a jubilarse con 57 años de edad y 25 de servicios con aportes. El Anses no aplica esta normativa aduciendo que aún no está reglamentada. Sin embargo, ya es exigible a los empleadores el adicional del 2 % de aportes sobre el régimen común desde el mes de enero de 2012 en que entró en vigencia la ley.

**2.22. Reemplazo del Renatre por el Renatea** — El art. 106º de la ley modifica varios artículos de la ley nº 25.191, de la Libreta de Trabajo Agrario, reemplazando en el nuevo art. 7º de la misma al RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores) —ente autárquico de derecho público no estatal— como órgano de control, por el RENATEA (Registro Nacional de Trabajo y Empleo Agrario), ente autárquico dependiente del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, absorbiendo sus funciones y atribuciones. Este punto ha sido objeto de las mayores críticas, incluso acciones judiciales de amparo por parte de la entidad sindical de los peones rurales, Uatre, que señala que se han confiscado los bienes del Renatre transfiriéndolos al Renatea.

**2.23. Aplicación subsidiaria leyes 24.013, 25.013, 25.323 y 25.345:** El art. 108º establece que serán de aplicación supletoria al nuevo RTA la ley nº 24.013, de Empleo (la finalidad de esta ley es reparar al trabajador el hecho de que el empleador haya mantenido un vínculo “en negro”); la nº 25.013, de Reforma Laboral (tiene por objeto establecer un régimen de reforma laboral que incluye la modificación de algunos aspectos de la regulación del contrato de trabajo y de las leyes número 24.103 (ya citada), 24.465 (de Fomento del Empleo y Contrato de Aprendizaje) y 24.467 (ley que tiene por objeto promover el crecimiento y desarrollo de las Pymes), como así también la normativa vigente en materia de convenciones colectivas de trabajo); la nº 25.323 de indemnización laboral (duplica las indemnizaciones cuando se trate de una relación laboral no registrada o que lo esté en modo deficiente) y la nº 25.345 de Prevención de la Evasión Fiscal (por un lado limita las transacciones en efectivo y en lo que nos atañe, multa con un mes de haberes de indemnización por cada mes que, una vez intimado, no se efectúan los aportes previsionales adeudados).

### **3. CONCLUSIÓN**

Como anticipamos en la introducción y tratamos de señalar en el cuerpo de este trabajo, la nueva ley tiende a asimilar al régimen del trabajo rural al régimen general de la LCT.

Si bien en algunos aspectos esto puede ser positivo en términos de derechos laborales siempre bienvenidos, no se observa más allá de lo declamativo que este haya sido el real objetivo de la nueva normativa y menos que se alcance el mismo.

Observamos con preocupación que, al contrario de lo que debería ser el objetivo de las leyes, ésta introduce diversos campos conflictivos que seguramente aumentarán la litigiosidad, lo que es a nuestro juicio criticable.

# LEY 26.727: LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA Y SUS EFECTOS SOBRE LOS CONTRATOS AGRARIOS

LILIAN LANDA<sup>1</sup>, ESTER DESTÉFANI DE PICCO<sup>2</sup>, MÓNICA  
NAVARRO<sup>3</sup>, VANINA BABINI<sup>4</sup> Y PATRICIA FIORONI<sup>5</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Vivimos un momento de grandes cambios en la legislación de fondo de nuestro país; en los últimos meses se ha presentado el Proyecto de Unificación de los Códigos Civil y Comercial con modificaciones significativas, siendo necesario destacar la importancia de esta propuesta atento a los temas que abarca y teniendo en cuenta que la última reforma se produjo en el año 1969.

En esa misma dinámica, se han producido reformas en la legislación vin-

---

<sup>1</sup> Abogada, Docente de grado y de posgrado en materia de derecho agrario, Integrante del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5° Circunscripción de Santa Fe.

<sup>2</sup> Abogada especialista en Derecho Agrario. Docente de grado y de posgrado en materia de derecho agrario. Integrante del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5° Circunscripción de Santa Fe.

<sup>3</sup> Abogada especializada en Derecho Agrario, docente de grado en derecho Agrario, directora del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5° Circunscripción de Santa Fe.

<sup>4</sup> Abogada, Integrante del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5° Circunscripción de Santa Fe.

<sup>5</sup> Abogada, Integrante del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 5° Circunscripción de Santa Fe.

culada con la actividad agraria, vale decir modificaciones al Derecho Agrario, siendo la más importante la modificación al régimen de Trabajo Agrario, mediante la sanción de la Ley 26.727 del 21 de diciembre de 2011.

Este nuevo régimen deja sin efecto de modo tácito (pues no lo hace expresamente) las disposiciones de la Ley 22.248, y presenta como gran diferencia una importante remisión a la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, generando así una paridad con el derecho laboral común.

## 2. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El art. 12 de la Ley 26.727 incorpora una trascendente modificación al Principio de Solidaridad en la materia agraria laboral.

Para ello, toma como base la estructura de la modificación al Art. 30 de la LCT, producida por la Ley 25.013; desconocemos si el legislador consideró los fundamentos y los principios que llevaron a la modificación del mismo. El resultado de ese trasplante a la materia agraria, constituye una muy mala copia de la norma laboral.

Textualmente el art. 30 de la LCT consigna:

*Subcontratación y delegación - Solidaridad. Quienes cedan total o parcialmente a otros el establecimiento o explotación habilitado a su nombre, o contraten o subcontraten, cualquiera sea el acto que le dé origen, trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, dentro o fuera de su ámbito, deberán exigir a sus contratistas o subcontratistas el adecuado cumplimiento de las normas relativas al trabajo y los organismos de seguridad social.*

*Los cedentes, contratistas o subcontratistas deberán exigir además a sus cesionarios o subcontratistas el número del Código Único de Identificación Laboral de cada uno de los trabajadores que presten servicios y la constancia de pago de las remuneraciones; copia firmada de los comprobantes de pago mensuales al sistema de la seguridad social, una cuenta corriente bancaria de la cual sea titular y una cobertura por riesgos del trabajo. Esta responsabilidad del principal de ejercer el control sobre el cumplimiento de las obligaciones que tienen los cesionarios o subcontratistas respecto de cada uno de los trabajadores que presten servicios, no podrá delegarse en terceros y deberá ser exhibido cada uno de los comprobantes y constancias a pedido del trabajador y/o de la autoridad administrativa. El incumplimiento de alguno de los requisitos hará responsable solidariamente al principal por las obligaciones de los cesionarios, contratistas o subcontratistas respecto del personal que ocuparen en la prestación de dichos trabajos o servicios*

*y que fueren emergentes de la relación laboral incluyendo su extinción y de las obligaciones de la seguridad social. (Texto según ley 25.013)*

El art. 12 de la Ley 26.727 textualmente consigna:

**Contratación, subcontratación y cesión. Solidaridad.** *Quienes contraten o subcontraten con terceros la realización de trabajos o servicios propios de actividades agrarias, o cedan, total o parcialmente, a terceros el establecimiento o explotación que se encontrare a su nombre, para la realización de dichas actividades, que hagan a su actividad principal o accesorio, deberán exigir de aquéllos el adecuado cumplimiento de las normas relativas al trabajo y de las obligaciones derivadas de los sistemas de la seguridad social, siendo en todos los casos solidariamente responsables de las obligaciones emergentes de la relación laboral y de su extinción, cualquiera sea el acto o estipulación que al efecto hayan concertado.*

*Quando se contraten o subcontraten, cualquiera sea el acto que le dé origen, obras, trabajo o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, y dentro de su ámbito, se considerará en todos los casos que la relación de trabajo del personal afectado a tal contratación o subcontratación está constituida con el principal.*

*La solidaridad establecida en el primer párrafo tendrá efecto aun cuando el trabajador demande directamente al principal sin accionar contra el contratista, o cesionario.*

*No resultará de aplicación el presente artículo a aquellos propietarios que den en arrendamiento tierras de su titularidad que no constituyan establecimientos o explotaciones productivas, en los términos del artículo 5º de la presente ley."*

Seguidamente, en el art. 13, la nueva norma extiende la solidaridad a los supuestos de los distintos tipos societarios, de modo parecido a la implementación de la solidaridad en la Ley de Sociedades:

**Empresas subordinadas o relacionadas. Solidaridad:** *Siempre que una o más empresas, aunque tuviesen cada una de ellas personalidad jurídica propia, estuviesen bajo la dirección, control o administración de otras, o de tal modo relacionadas que constituyan un grupo económico de cualquier índole, de carácter permanente o transitorio, o para la realización de cualquiera de las actividades previstas en los artículos 5º y 7º de la presente ley, serán, a los fines de las obligaciones contraídas por cada una de ellas con sus trabajadores y con los organismos de seguridad social, solidariamente responsables.*

Previo a realizar las consideraciones necesarias para intentar una interpre-

tación armónica del nuevo texto legal, vemos necesario poner en paralelo el art. 9 de la derogada Ley 22.248, a fin de advertir la magnitud de la modificación:

*Quienes contrataren, subcontrataren o cedieren total o parcialmente trabajos o servicios que integren el proceso productivo normal y propio del establecimiento serán solidariamente responsables con sus contratistas, subcontratistas o cesionarios del cumplimiento de las normas relativas al trabajo y a la seguridad social, por el plazo de duración de los contratos respectivos.*

*No existirá la solidaridad prevista en el párrafo anterior respecto de las tareas que habitualmente se realizaren con personal no permanente, cuando el contratista constituyere una empresa de servicios y su principal aporte no se limitare a la organización del equipo de trabajo.*

*Para que la solidaridad tenga efecto se deberá demandar previa o conjuntamente a los contratistas, subcontratistas o cesionarios.*

Planteada esta hipótesis con la secuencia de textos legales, se hace necesario establecer los distintos criterios seguidos en cada caso.

1. En primer lugar tomaremos en cuenta algunos criterios puestos de manifiesto por los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dres. Lorenzetti y Fayt a fin de interpretar la norma del art. 30 de la LCT.

En este sentido, en el caso: "Ajis de Caamaño, María Rosa y otros c/ Lubeko SRL y YPF SA", en el voto disidente de los Ministros Ricardo Lorenzetti y Carlos Fayt, manifiestan:

La lógica de esta norma es evidente ya que no es posible responsabilizar a un sujeto por las deudas laborales que tengan las empresas que contratan, aunque los bienes o servicios sean necesarios o coadyuvantes para la actividad que desempeñen porque en tal caso habría que responder por las deudas laborales de los proveedores de luz, teléfono, aire acondicionado, informática, publicidad, servicios educativos, alimentación, vigilancia, gerenciamiento y muchos otros. Ello es más evidente si se analiza la situación desde la perspectiva del prestador de un servicio de limpieza que los brindan a diferentes empresas con objetos disímiles, resultando absurdo señalar que en todos esos casos hay objeto normal y específico.

Se entiende por una actividad normal y específica aquella que se encuentra dentro de los límites del objeto de la actividad empresarial de que se trate, representado una unidad técnica de ejecución, siendo inherente al proceso de

producción o comercialización. Fuera de ello debe aplicarse el principio del efecto relativo de los contratos y no hay responsabilidad alguna.

El dictamen de la Procuradora en el fallo citado critica la sentencia en revisión por haber hecho una interpretación extensiva de la norma del art. 30.

De los pocos antecedentes existentes, podemos concluir, que la norma del art. 30 LCT, inspiradora del art. 12 de la Ley 26.727 merece una interpretación restrictiva en cada caso concreto, atento a que una interpretación ampliada la desnaturalizaría.

2. Si nos remitimos a la LCT 20.744, la solidaridad persigue como finalidad evitar maniobras evasivas y conductas simuladas o fraudulentas, que los arts. 29, 29 bis y 30 prevén; objetivos que difieren del precepto laboral agrario.

3. El art. 12 de la Ley 26.727 prevé un criterio desmesuradamente amplio en la aplicación del principio de solidaridad, ésta no aparece para el caso de incumplimiento como lo prevé el régimen laboral común, sino que lo aplica directamente, en todos los supuestos, generando una verdadera desigualdad frente a la ley y habilitando en su caso la teoría de la arbitrariedad para acudir a la vía del recurso extraordinario.

4. Por otro lado la norma también modifica el criterio seguido por el derogado Art. 9 de la ley 22.248 en cuanto que la solidaridad se extendía sólo por el período de duración del contrato y era “subsidiaria” del contratista, subcontratista o cesionario. La norma vigente omite estos dos aspectos, viabilizando la solidaridad en un sentido amplio, convirtiéndose en excesivamente proteccionista, atentando contra la seguridad jurídica, en forma concreta contra el empleador y toda la cadena de co-responsables solidarios.

**2.1. Efectos del principio de solidaridad respecto del contrato asociativo de explotación tambera** — Es sin duda alguna el contrato agrario que presenta mayores controversias con el nuevo régimen de trabajo. La Ley 25.169, en su escueto texto, no ha escatimado artículos para reafirmar el carácter de sujeto “autónomo” que reviste la figura del “tambero-asociado”. Ello se debió al espíritu del legislador de reafirmar que no existía una relación laboral con el “empresario-titular” (circunstancia esta que había planteado una larga disputa doctrinaria, a la que quiso dársele un final de manera definitiva) y que a su vez, se constituía en un sujeto con capacidad para “contratar” a personal que dependiera de él en la realización de las tareas.

Fácticamente este régimen ha sido provechoso, porque posibilita al “tambero-asociado” seleccionar al personal que trabaja con él, y no alguien impuesto por el titular de la empresa. Independientemente de que éste le dé la autorización para la incorporación a la explotación (según lo prevé el art. 7 inc.

f), es el “tambero-asociado” el que selecciona “su personal”. Además, la norma ha permitido regularizar la incorporación a la explotación de sus familiares.

La nueva ley de Trabajo Agrario, con la incorporación del tema de la solidaridad (art. 12) para quien cede la explotación (empresario-titular) con respecto de las obligaciones laborales del “tambero-asociado”, provocará, sin dudas, la decisión del empresario de no permitir que el tambero tenga peones, pues si es necesario contar con personal para colaborar con las tareas del tambo, será él quien los elija (ya que debe afrontar la referida responsabilidad).

Bien sabemos que los tambos actuales no pueden ser manejados por una sola persona, siendo indispensable contar con un equipo, por lo tanto esta normativa plantea un tema de conflicto: en la práctica los peones están en contacto directo y permanente con el tambero, y ante la ausencia del empresario-titular, es él quien dispone las tareas. Se advierte fácilmente que así surgirán no pocos conflictos que afectarán seriamente la empresa tampera.

*Posible conflicto de leyes* — Más allá de las reservas de inconstitucionalidad que nos merece la nueva ley, consideramos que ha planteado un conflicto normativo: la ley 25.169 regula de manera especial una modalidad de explotación de la empresa tampera, que es la “asociativa”, diferenciándose bien de la otra posibilidad que es la de contar con un equipo de trabajo compuesto con peones ordeñadores y peones generales para el resto de las tareas.

Por ello la norma se encarga de aclarar que se trata de un “régimen especial” (art. 1°), que el vínculo que genera “configura una particular relación participativa” (art. 2°), resultando claro que su encuadre jurídico es una figura “asociativa”, donde las partes se encuentran equiparadas, basándose esencialmente en el interés que ambas tienen en la empresa, y que se evidencia en el tipo de retribución que por las tareas percibe el “tambero-asociado”, el que también puede contribuir (si así lo pactan) con la alimentación, enseres, etc.

Además, tal como lo ratificara la propia ley, se trata de un contrato “agrario”, el que en cualquier conflicto que provoque su ejecución debe dirimirse en el ámbito “civil” (art. 16); ello, sumado a la homologación prevista en el fuero civil (art. 14°), nos dan la premisa de que la normativa regulatoria subsidiaria a la ley especial y a los principios que la afectan es la civil.

En consecuencia, tratándose de una norma “especial”, debe prevalecer sobre disposiciones generales. Por ello es improcedente que se quiera extender la responsabilidad derivada del vínculo laboral de los empleados del “tambero-asociado” hacia el “empresario-titular”, y más aún hacia el titular del predio, en aquellos casos en que la empresa tampera estuviere en un predio arrendado.

Si adoptamos erróneamente el criterio de priorizar la ley general, el

“tamero-asociado” deberá responder por las obligaciones laborales del “empresario-titular” respecto de sus empleados, y de cada uno de los contratistas que se afectan a la explotación.

**2.2. Efectos del principio de solidaridad respecto del contrato de locación de obras** — Las empresas agropecuarias celebran numerosos contratos con la finalidad de alcanzar sus objetivos, ya sean contratos de locación de obras: para la siembra, cosecha, ensilados, embutidos, fumigación, entre otros o contratos de locación de servicios como por ejemplo los de inseminación, asistencia veterinaria, etc. Debido a los costos de las maquinarias, cuánto más pequeña es la empresa, más cantidad de estos contratos se encuentran obligados a celebrar.

Es injusto, entonces, que las pymes agrarias sean las que están más expuestas a los reclamos de los empleados de los contratistas. Pero lo que más objeciones nos merece es la situación de inseguridad jurídica que se genera: hay tareas que se realizan en poco tiempo, por lo que pueden ser contratadas varias empresas en un día; entonces, según la ley el empleado podrá reclamar a cada una de ellas, dándose así la posibilidad de que hubieren cuarenta o sesenta demandados. De modo tal que el contratante del servicio u obra nunca va a saber si será alguno de ellos, porque en la práctica estimamos que no se va a efectivizar el reclamo con cada uno de los clientes del contratista, pues sería absolutamente inviable.

Otra situación irregular se plantea con servicios u obras que se prestan en momentos o días que el contratante no puede o no está en el campo: es muy común que se contraten tareas, y la empresa los efectúa en horarios nocturnos, por ejemplo los de fumigación (teniendo en cuenta los vientos, la temperatura, etc.), los trabajos de embutidos, etc. Ahora bien: ¿cómo puede el titular de la empresa saber quién es el empleado que el prestador envió a realizar el trabajo? ¿Cómo puede conocer si hace más horas extras que las permitidas? ¿Cómo controla que la tarea que se efectúo por la mañana, se cumplió entre un horario nocturno y diurno, a los efectos de su cómputo?

Esto evidencia que a la hora de legislar no solo no se tiene en cuenta las características de la empresa, sino que se desconocen los usos y costumbres (fuente de derecho).

**2.3. Efectos de la ley sobre el contrato de arrendamiento** — Es objetable también, en este contrato lo dispuesto en materia de solidaridad ¿No va este principio contra la esencia del convenio que es la “cesión” del predio?

Debemos aquí hacer las mismas observaciones que para con los anteriores descriptos.

¿Cómo podemos justificar la aplicación de la LTA cuando son numerosos

los casos en que el arrendador vive en un lugar distinto o lejano, de donde se encuentra el predio?

¿Puede un fundo rural dado en arrendamiento no constituir fuente de actividad agraria? El dueño de la tierra sólo conserva su propiedad, pero la titularidad de la “empresa agropecuaria”, entendiéndose por tal el manejo, inversiones, inscripciones ante organismos recaudadores, previsionales, la contratación de empleados, etc. queda a cargo exclusivo del arrendatario, ya que tratándose de un contrato conmutativo, el propietario recibe el pago de un precio, pero los riesgos y beneficios son asumidos por el arrendatario, que es una figura jurídica totalmente independiente.

Cabe agregar que es en este supuesto donde la nueva legislación se aparta definitivamente de sus fuentes. No se trata solamente de aplicar con sentido amplio y extendido el principio de la solidaridad, sino que estamos frente a un hecho nuevo: la inclusión de un nuevo responsable, el arrendador.

Párrafo aparte merece la deficiente técnica legislativa utilizada; la norma comienza diciendo: *No resultará de aplicación el presente artículo a aquellos propietarios que den en arrendamiento tierras de su titularidad que no constituyan establecimientos o explotaciones productivas, en los términos del artículo 5º de la presente ley.* Vale decir que las únicas excepciones son la actividad del turismo rural y la minería; el resto aparecen comprendidas en la enunciación del art. 5º de la ley.

¿Cuál es el fundamento para aplicar el criterio de la solidaridad en el arrendamiento y no en el contrato de locación, si la mayor diferencia es el lugar físico, (urbano/rural)?, sobre todo en casos de locaciones destinadas a comercios, fábricas y/o cualquier otro emprendimiento productivo?

Es evidente que, al incorporar al arrendador en la cadena de co-responsables el legislador se apartó definitivamente de los principios fundantes del art. 30 de la LCT; tal es así que el arrendador no forma parte de la “actividad normal y específica” de la empresaria agraria cuyo titular es el arrendatario. No se encuentra dentro de los límites del objeto de la actividad empresarial. No constituye una unidad técnica de ejecución, inherente al proceso de producción; es un tercero ajeno a esa empresa agraria, razón por la cual carece de facultades para verificar los cumplimientos laborales del arrendatario para con sus dependientes.

A no dudarlo, estamos ante una grave desigualdad de tratamiento ante la ley y frente a una conculcación de los derechos constitucionales del dueño de la tierra.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

Seguramente, este sencillo análisis no agota las múltiples instancias in-

terpretativas, solo pretende ser un aporte que coadyuve al planteamiento de la inconstitucionalidad de la norma que amplía y extiende indefinidamente la responsabilidad solidaria del dueño de la tierra.

Habilitar la vía recursiva por ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación equivale a demostrar y acreditar la arbitrariedad; para ello apuntamos estas reflexiones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- La Ley, Revista Jurídica Derecho del Trabajo, Doctrinas Esenciales, Tomo II (2010).
- Ley 26.727. Nuevo régimen de trabajo agrario
- Ley 20.744 y sus modificaciones. Ley de Contrato de Trabajo
- Ley 25.013. Reforma Laboral.
- MAIZTEGUI MARTÍNEZ, Horacio, *El Nuevo Estatuto del Peón de Campo*, Rubinzal Culzoni Editores, 2012.



**TEMA 7**  
**DERECHO PENAL AGRARIO**



# PROPIEDAD DEL GANADO. INVESTIGACIÓN PENAL. PARTICULARIDADES DE LA PRUEBA EN LA RESOLUCIÓN DE CASOS DE ABIGEATO

ROXANA BEATRIZ ROMERO<sup>1</sup>

## 1. INTROITO

El abigeato sigue siendo en la Argentina uno de los flagelos que más ha golpeado al sector ganadero del país.

Este accionar delictivo se ve favorecido por las grandes extensiones rurales de nuestro país y de la provincia de Corrientes, que impiden muchas veces al momento de la prevención un control adecuado en el cuidado de la propiedad del ganado, de las reses, etc.; sumado ello a las deficiencias en la infraestructura de la autoridad del orden local (policías rurales-unidades especiales-etc.) y de la legislación que ordenaba una mayor acción represiva en la materia, Ley 25.890<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Abogada, Magister en Derecho Fundiario y Empresa Agraria, Doctoranda en Dcho. Pbco. Política y Gobierno (tesis en preparación), Docente de 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. Colegio de Abogados de la 1º Circunscripción Judicial de Ctes. Integrante de la Lista de Magistrados y Funcionarios Sustitutos del Ministerio Público del Poder Judicial de la Prov. de Ctes.

<sup>2</sup> Abigeatos y Otros Hurtos Campestres. Sancionada el 21/04/04. Promulgada: 20/05/04. BO 21/5/2004

Tener presente que en relación a la propiedad del ganado la misma es regida por la Ley N° 22.939 y su modificatoria 26.478<sup>3</sup>.

El presente, constituye un pequeño aporte tratando de connotar algunas particularidades establecidas en torno a la ocurrencia de esta figura delictual, puntualizar la importancia que reviste la implementación en el proceso penal de pruebas efectivas para este tipo de delitos, como así también de otros aportes en cuanto a métodos y/o técnicas que nos proporcionaría o nos aportaría la Medicina Veterinaria Forense.

## 2. PROPIEDAD DEL GANADO

En el año 1983 se aprueba la Ley de Unificación del Régimen de Marcas y Señales mediante el Decreto Ley 22.939, la que en su artículo 9° presume, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio de lo dispuesto en el Título IV, que el ganado mayor marcado y el ganado menor señalado, o en el caso exclusivamente del ganado porcino, señalado o identificado con alguno de los medios alternativos descritos en el artículo 1° pertenece a quien tiene registrado a su nombre el diseño de la marca o señal, o medio de identificación alternativo aplicado al animal, tal la redacción actual modificada por la Ley 26.478.

La *Provincia de Corrientes* por Ley 3623 establece que por toda venta, consignación y/o traslado de ganado que se realice dentro del territorio provincial, el vendedor y/o propietario deberá extender un certificado-guía de transferencia de ganado (art. 1°) el que será intransferible y cuya validez a los efectos de la circulación del ganado será de treinta días desde su fecha de emisión (art. 4°). Cuando se trate de animales de raza que no posean marcas ni señales, se especificarán en los certificados-guías el o los nombres y características del ganado, así como el número del certificado de propiedad expedido por la Sociedad Rural Argentina, o registro de pedigrí (art. 11); para el traslado de equinos SPC será suficiente el certificado de propiedad que otorgue el Jockey Club, debiendo cumplimentarse también para este caso las disposiciones de carácter sanitario (art. 12) y en ningún caso se expedirán certificados-guías de transferencia y/o traslado de animales orejanos. Los que por razones de su edad o especie no estén marcados, deberán señalarse o individualizarse a los efectos de la expedición de dichos certificados-guías (art. 13).

### 2.1. Abigeato — La actividad ganadera se vio tan fuertemente afectada por

---

<sup>3</sup> Propiedad del Ganado B.O. 11/10/83 Marcas y Señales B.O. 01/04/09

este delito y por las modalidades cada vez más sofisticadas para su comisión, que debió sancionarse por el Congreso Nacional la Ley N° 25.890.

Dicha norma, del año 2004, modificó 11 artículos del CPN 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.

**2.2. Particularidades en la ocurrencia del flagelo** — Así tenemos la modalidad de “**carneada**”, variando la cantidad de animales por faena clandestina, en función del lugar donde se encuentra el campo, el posible paso de otros vehículos, cercanías de viviendas desde las que los delincuentes podrían ser observados, presencia de perros que pueden alertar a los habitantes linderos, etc. Otra modalidad de comisión del abigeato es la **sustracción de la jaula completa de animales** cuando se encuentran en tránsito. Asimismo, persiste la tradicional modalidad del **apoderamiento de los animales directamente dejados en el campo**, lo que requiere de un previo trabajo de inteligencia por parte de los delincuentes, no descartándose a priori la eventual complicidad del personal relacionado con el campo o de algún vecino que pasa los datos. Otro modus operandi consiste en el **cambio de animales** de mayor valor y peso por otros de menor valor y peso. De este modo se mantiene el número variando la categoría.

### 3. LA PRUEBA EN EL PROCESO PENAL

En el proceso penal, la prueba constituye el eje central sobre el que se proyectó su éxito o fracaso. Su recolección, conservación y valoración permiten la reconstrucción actual de un hecho delictivo pasado, sustentable racionalmente, mediante la captación de los datos emergentes de la prueba lícitamente obtenida y formalmente custodiada

Aclaremos que solo tratamos aquí lo referente a la prueba pericial dirigida al examen de marcas, señales como así también de ADN en el ganado.

En relación a ello, se debe tener presente que en la prueba de peritos, las personas o cosas que van a ser objeto del examen pericial son la fuente, mientras que el **perito** (médico veterinario forense, para el caso que nos ocupa) y su **dicamen son medios de prueba**.

La designación de un médico veterinario como perito forense para un caso de actuación en delitos rurales, implica no solo el conocimiento de los términos legales de la actividad, sino también tener en claro cuáles son los pasos a seguir desde el ingreso al lugar del hecho, hasta el acercamiento al cadáver o los restos

que hayan quedado, la toma de muestras en condiciones aptas y su preservación para elevarlo como prueba jurídica.

**3.1. La eficacia de la prueba pericial y el aporte de la medicina veterinaria Forense en la resolución de casos de abigeato** — 3.1.1. *Consideraciones generales en las marcas*<sup>4</sup>— la marca consiste en un dibujo, diseño o signo, destinado a ser estampado con hierro candente sobre el lateral izquierdo del ganado mayor. Es conveniente conocer el proceso de cicatrización de la marca a efectos de diferenciar con fundamentos marcas o rasgos de marca de nueva y vieja data, mediante el cual se podrán detectar algunos tipos de adulteraciones. Para realizar un buen examen de la marca se debe seguir una metodología, a efectos de obtener, en forma ordenada, datos precisos y evitar cometer errores que podrían ser encuadrados como una “mala praxis”, que además de provocar una dificultad en la determinación del diseño de la marca estampada, podría ser causal de impugnación del trabajo pericial.

La metodología es la siguiente: **inmovilización del animal, inspección del lateral izquierdo, limpieza con raqueta o cepillo, palpación de la zona, mojar la zona, depilación de la zona, obtención de fotografías...** Las marcas son susceptibles de sufrir modificaciones, las que pueden perseguir un fin delictivo en algunos casos y en otros no, siendo este último caso producto de la casualidad, del tiempo transcurrido o de la acción involuntaria del hombre. Estas modificaciones en muchos casos, producen confusión y es donde el perito veterinario debe dilucidarla con fundamentos firmes, para lo cual debe saber diferenciar cada una de ellas. La base fundamental es conocer el proceso y tiempo de cicatrización de la marca<sup>5</sup>.

3.1.2. *Consideraciones generales para las señales* <sup>6</sup> — La señal consiste en una amputación parcial del o los pabellones auriculares, con un diseño o dibujo determinado, practicado al ganado mayor y al ganado menor, utilizando instrumental adecuado (**pinza para señalar**), quedando prohibido el uso del cuchillo; no obstante ello, en las maniobras delictivas de adulteración de la señal se utiliza el cuchillo. A efectos de detectar maniobras delictivas y su fundamentación en la realización de los Informes Periciales, es conveniente conocer y saber diferen-

---

<sup>4</sup> PAEZ BARRIOS, Jorge Raúl en *Medicina Veterinaria Animal. Marca del Ganado Mayor “Adulteraciones”* Curso IPSA-Año 2011-Posgrado-UNNE.

<sup>5</sup> PÁEZ BARRIOS, Jorge Raúl, obra citada... “a) No dolosas: ...1) Marcas mal aplicadas. 2) Marcadas deformadas por “enfermedad o accidente”... 3) Marca deformada y/o poco visible por la vejez. b) Dolosas: Éstas se clasifican en provisorias y permanentes”.

<sup>6</sup> PÁEZ BARRIOS, Jorge Raúl, op. ref.

ciar las señales realizadas con pinza para señalar de los cortes practicados en las orejas con cuchillo, como así también el proceso de cicatrización. La metodología es similar al examen de las marcas y en cuanto a la clasificación de las señales modificadas: al igual que las marcas, las señales son pasibles de sufrir modificaciones, las que pueden tener un fin delictivo o no. El último caso sería producto de la casualidad o de una mala práctica por parte del hombre en el momento de realizar la señal. Ante la presencia de modificaciones de una señal y a efecto de dilucidar su naturaleza, se deben tener en cuenta dos aspectos: 1) Determinar el elemento que se utilizó en su realización: pinza o cuchillo (los que producen bordes de distintas características); 2) Antigüedad de la señal, es decir determinar si son de nueva o vieja data en base a la cicatrización observada.

3.1.3. *Procesado de cueros de bovinos y equinos* — El procedimiento para realizar exámenes periciales sobre trozos de cueros de animales bovinos y equinos, a efectos de detectar la presencia de marcas sobre los mismos y sus posibles adulteraciones, se desarrollan bajo las siguientes técnicas: una de **proceso lento** y otra de **proceso rápido**, mediante las cuales se logra la depilación total del cuero, sin dañar la epidermis, lo que permite además de la visualización de la marca, la detención del proceso de putrefacción, posibilitando luego de la desecación, e incorporarlo al informe pericial como un elemento de prueba más. Dichos procesos surgieron de la observación realizada en una curtiembre<sup>7</sup>.

El material a procesar debe hallarse en buen estado de conservación. Las formas de hacerlo son: *salado, desecado y refrigerado, siendo otra forma de presentación el estado fresco (recién faenado)*. Con ambos procedimientos se logra detener la putrefacción y el material peritado podrá ser remitido con el Informe Pericial como un elemento de prueba, que lo fundamente y respalde. En un ambiente seco es posible conservarlo por varios años (cinco), el material procesado se halla en buen estado de conservación.

3.1.4. *ADN animal — Huella genética del ADN (DNA fingerprinting)*. Para la propuesta en análisis de ADN en animales, la experiencia prevé no solo la toma de muestras para casos puntuales de robo, sino que incluye la creación de un banco de datos genéticos, que permita la identificación 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, sin necesidad de ser guardadas en frío. Un “banco genético” con-

---

<sup>7</sup> PÁEZ BARRIOS, Jorge Raúl, *Procesado de Cueros de Bovinos y Equinos para poner en evidencia las Marcas que presenta*, Curso IPSA-Año 2011-Posgrado-UNNE.

siste 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 muestras.* Para la identificación de los animales generalmente las muestras de elección son *pelos o sangre*.

— *Pelos (recomendado, es más práctico).* 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 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).

Por 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, el 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.

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. Ergo, ante la ocurrencia de estas conductas delictuales los fiscales podrán recurrir a la información genética para cotejarla con las muestras tomadas en comercios sospechados de vender mercadería robada.

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 en comercios sospechados. En este último caso, el Banco Genético extraerá un trozo de carne (lomo, bola de lomo, etc.) o de cuero o hueso y se realizará el ADN para compararlo con el resto de la tropa de vacunos que quedó en el campo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En relación a la implementación de esta prueba en la Provincia de Corrientes, en ciudades como Paso de los Libres y Mercedes, en esta última podemos mencionar las siguientes causas testigos: PXR 569/09 “Caballero José Rubén, Rodríguez Hugo Francisco y Alegre Jorge Enrique P/Abigeato Agravado por la participación en el hecho de 3 o mas personas en función del Agravante revisto para la intervención de un menor de 18 anos y Baldovino Juan José P/Abigeato Agravado por la participación en el hecho de 3 o mas personas” Mercedes-Ctes.; “Preventivo N 09/10 UE PRIAR Villabona Faustino Eduardo s/Denuncia p/s Abigeato-Mercedes-Ctes.”.

## **4. EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL**

Es el órgano estatal encargado de la persecución penal pública, es decir, de intentar y lograr, según el derecho (constitucional, procesal, penal) el reconocimiento, por parte de los tribunales jurisdiccionales competentes, de la existencia del poder penal (la potestad represiva) del estado en un caso concreto, y la imposición de la sanción que corresponda al culpable, a quien deberá imputarle un delito y cuya responsabilidad penal deberá probar. La Constitución Nacional ha instituido el Ministerio Público (art. 120) y las Constituciones Provinciales también lo han hecho en ese sentido. En la primera etapa de la investigación será el Fiscal quien recogerá las pruebas con colaboración de la institución policial. Existe una estrecha relación entre el Ministerio Público y las organizaciones policiales (Seguridad o Preventiva y la Judicial).

**4.1. Situación en la Provincia de Corrientes** — El Decreto-Ley N° 21/00 incorporó una moderna regulación del Ministerio Público, confiriendo a los fiscales facultades de investigación. Asimismo debemos tener presente que la Provincia de Corrientes cuenta con la Ley N° 5691<sup>9</sup>, la que en su artículo 1º referencia que se crea en el marco de la Ley de Ministerio Público, la **Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental**, con dependencia directa de la Fiscalía General del Superior Tribunal de Justicia, con competencia en todo el territorio provincial. Tendrá como función esencial promover la investigación de los hechos delictivos rurales y los derechos colectivos o difusos ambientales, dirigiendo en forma directa la policía judicial encargada de la persecución de tales delitos (PRIAR)<sup>10</sup>, como así también la policía administrativa en función judicial.

## **5. UNIDAD ESPECIAL PRIAR (POLICÍA RURAL ISLAS Y AMBIENTAL RURAL) DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES**

En el año 1964, se crea la Sección Cuatrерismo dentro de la estructura policial y en el año 1982 por Resolución de la Jefatura de Policía se crea la Dirección Cuatrерismo. El 24 de Julio del año 1987, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes sancionaron con fuerza de Ley la Unidad Especial denominada "Policía Rural y de Islas", dentro del ámbito de la Policía de la Provincia, cuya jurisdicción se extenderá a todo el territorio de la Provincia, y a la que le compete adoptar las medidas tendientes a prevenir o en su caso reprimir

---

<sup>9</sup> B.O.de la Prov. de Ctes.de fecha: 9-04-06.

<sup>10</sup> PRIAR: Policía Rural, Islas, Ambiente Rural de la Provincia de Ctes.

el abigeato, así como las violaciones a las leyes que rigen la actividad agropecuaria y del campo o en el Código Rural y leyes complementarias propendiendo al logro de un clima de seguridad y bienestar en la población rural e isleña. Dentro del funcionamiento de la Unidad Especial, se halla la División Pericias Veterinarias, pero es necesario que la misma cuente con la suficiente cantidad de recursos materiales y humanos para el logro de sus objetivos y fines para los cuales fue creado. Se ha fijado como principal función la represión del abigeato; la inspección del transporte de hacienda en cualquier punto de la Provincia; los transportes de carnes y el control de mataderos y frigoríficos. Asimismo centraliza toda información sobre la actividad pecuaria y comunicación a las distintas dependencias de la Jefatura de Policía en el interior de la Provincia, de las Resoluciones y disposiciones generales.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Sería adecuado implementar políticas coordinadas, para el caso que nos ocupa, entre los distintos actores involucrados en la producción pecuaria y el Estado (en todos sus niveles) aprovechando el avance de la ciencia y tecnología. Se hace necesario contar con una Base o Archivo Informático de Marcas y Señales existentes en la Provincia de Corrientes y de sus titulares: personas físicas y jurídicas. Posibilidad de aplicar Guías con códigos de barras y de esa manera se podría dificultar su adulteración. Se debería trabajar fuertemente con los estamentos municipales, ya que el rol controlador de las distintas comunas es prioritario, identificando el origen de los productos que ofrecen las carnicerías establecidas en las ciudades o pueblos de los distintos Departamentos del Interior de la Provincia de Corrientes. Se deberían poner en funcionamiento las Fiscalías de Investigación Rural y Ambiental, creadas por Ley N° 5691/06. Es necesaria la formación de gabinetes o equipos interdisciplinarios o multidisciplinarios, la incorporación de nuevos medios probatorios que permitan celeridad y a la vez certeza en los resultados de los procesos judiciales encausados en delitos de abigeato (ADN). La Justicia que viene requiere un Ministerio Público dinámico, protagonista, especializado, que haga usos de sus facultades discrecionales y se transforme en motor del sistema.

**TEMA 8**  
**DESARROLLO RURAL**



# NUEVAS DIMENSIONES DEL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO Y EL DESARROLLO LOCAL

DIEGO EDUARDO BISSARO FAVA<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La agricultura y sus normas sufren el impacto positivo de fenómenos cada vez más originales, con horizontes más profundos, y retos de la más diversa naturaleza.

En esta marcada evolución, o involución para otros, la doctrina se ve afectada, progresando en la mayoría de los casos, lanzada hacia la construcción de nuevas fórmulas jurídicas, fundando las bases para cada vez una más sólida teoría general. Pero también un sector de la doctrina agrarista se muestra perpleja u oscilante, incluso cambiante e insegura.

La influencia economicista impulsada por la Organización Mundial del Comercio comenzó a dividir a los agraristas, pues muchos encontraron en aquella definición fría, calculadora, donde la agricultura del capitalismo pretende ser tratada en los mismos términos del comercio o la industria, una orientación política llamada a negar la inspiración social propia del nacimiento de la disciplina; otros

---

<sup>1</sup> Abogado, adscripto a la Cátedra B de derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste y ex becario de la Secretaría General de Ciencia y Técnica UNNE. Periodo 2009-2012.

por el contrario se sumaron a ese proyecto para darle una explicación distinta, considerándolo como la única alternativa válida para la agricultura.

Un sector de la doctrina clásica latinoamericana, cuya tesis se inclinó por identificar al Derecho Agrario con la reforma agraria, predice el derrumbamiento de las bases mismas de la disciplina, porque ha podido constatar la brutal derogatoria de grandes modelos jurídicos encargados de iluminar importantes procesos reivindicatorios para la región.

## **2. LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DOCTRINARIO EN ARGENTINA**

Sin menoscabar los valiosos aportes doctrinarios de otras latitudes de Latinoamérica, es en Argentina donde encontramos la más fecunda y vigorosa producción teórica en materia de Derecho Agrario. Existe lo que podría calificarse como una conexión o solución de continuidad en el plano de la producción teórica entre los doctrinarios italianos y argentinos. Esta afirmación se sustenta y evidencia por ejemplo en torno al tema de la autonomía del Derecho Agrario. Si bien el maestro italiano Antonio Carrozza profundizó en lo que podríamos llamar la doctrina agro biológica, es el profesor argentino Rodolfo Carrera quien la formula por primera vez. En efecto, el propio Carrera ha señalado que desde el año 1949 viene desarrollando la doctrina agro biológica de la actividad agraria.

Para definir el Derecho Agrario esta concepción parte de la necesaria caracterización de la actividad agraria y consecuentemente de la determinación de su especificidad, es decir lo que la diferencia de otras actividades. Para esta caracterización el autor señala dos factores constitutivos que son expresados en los valores naturaleza y vida, que en el Derecho Agrario corresponden a tierra y proceso agrobiológico.

Por tierra debemos entender no solo el suelo sino también el clima, con sus variantes de estaciones, lluvias, sequías, etc. Y por proceso biológico los propios de la agricultura y la ganadería.

En este orden de análisis Carrera señala que estos factores son los que caracterizan exclusivamente a la actividad agraria y permiten definir objetiva y científicamente el Derecho Agrario.

A estos dos elementos, tierra y proceso agrobiológico, hay que añadir el sujeto que intencionalmente pone en movimiento estos dos elementos: el ser humano con su trabajo.

Definida la actividad agraria, el profesor argentino define al Derecho Agrario como "la ciencia jurídica que contiene los principios y normas que regulan las relaciones emergentes de la actividad agraria, a fin de que la tierra sea objeto

de una explotación eficiente, que redunde en una mejor producción, así como en una más justa distribución de la riqueza por ella generada, en beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional”<sup>2</sup>.

Para Carrozza entonces el Derecho Agrario es “el complejo ordenado y sistematizado de los institutos típicos que regulan la materia “agricultura”, sobre el fundamento del criterio biológico que la distingue”.

Este innovador planteamiento de relativizar el factor tierra ha tenido poca repercusión en España y América Latina, por las particulares condiciones socioeconómicas e históricas de estas regiones. En muchos países de nuestro continente el problema de la tierra no ha terminado y el drama del “*homo ruralis*”, del agricultor “que hace plantas y animales”, en definitiva del artesano biológico que es el campesino nuestro, no se identifica con criterios más propios de sociedades desarrolladas tecnológicamente.

En todo caso, esta doctrina agro biológica constituye un cuerpo teórico todavía en desarrollo, en cuya elaboración han invertido pensadores como Fabila, Ringuelet, Carrera, Carrozza, Ballarín, Fernando Brebbia, etc.<sup>3</sup>

### **3. LA DISPOSICIÓN DEL DERECHO AGRARIO PARA RELATIVIZAR LAS NUEVAS EXIGENCIAS DEL MUNDO MODERNO**

En el nuevo milenio, con el paso firmemente dirigido a la apertura consciente del Siglo XXI, fenómenos sin precedentes en el mundo económico, axiológico y cultural irrumpen en la escena jurídica para consentir el renacimiento del Derecho Agrario.

Se trata de un evidente revivir en el ámbito normativo, un florecer impresionante en su objeto y contenido, una especie de retoñar institucional de la disciplina.

Porque frente a las graves e incomprensibles crisis surgidas en las últimas décadas de esta época, en forma abiertamente amenazantes como acontece siempre en esos momentos previos a los grandes cambios, y como respuesta a los juristas escépticos y fatalistas, opera un resurgimiento del fenómeno agrario. En consecuencia no va a morir ni a desaparecer como pretendió predecir aquella

---

<sup>2</sup> CARRERA Rodolfo Ricardo. Ponencia: *La concepción Agrobiológica de la actividad agraria como base de una doctrina jurídica del Derecho Agrario*, Revista Argentina de Derecho Agrario. Año 2 N°. 2 1993, pág. 128.

<sup>3</sup> RUIZ MONTERO, Adolfo, *Las Nuevas Dimensiones del Derecho Agrario. Ambiental – Alimentario – Comunitario*, Editorial Universidad Nacional del Sur.

visión apocalíptica de quienes no han sido capaces de comprender las modernas exigencias y los grandes cambios de la humanidad.

Por el contrario, se agiganta en las posibilidades de su germinación, se le advierte orgánicamente más completo, y se le adivina dotado de gran fortaleza para el momento de su alumbramiento. El Derecho Agrario parece estar destinado a revelarse en la inminente y ya muy cercana nueva época como flamante, fresco, original, fortalecido en su conjunto normativo y en los alcances de su filosofía.

Antes de terminar este siglo se conoció el paso de un Derecho Agrario clásico a un Derecho Agrario moderno. Ahora la doctrina del primero pasó a constituir tan solo historia mientras la segunda llegó a ser verdadero artífice de una nueva orientación. Facilitó todo cuanto está a punto de acontecer. En el tránsito al nuevo milenio, donde no solo se vive una época de cambios sino fundamentalmente un cambio de época, el agrario surge entre nuevas dimensiones para responder a las exigencias evolutivas del mundo del mañana, como nuevo Derecho Agrario.

En su propio renacimiento el Derecho Agrario emerge con las características de su génesis, pero ahora con un origen o principio dotado de una personalidad más sólida y profunda, susceptible de enfrentar con mayor energía e inteligencia los complejos retos de las nuevas épocas. En su restauración recupera características clásicas, se afianza en los lineamientos modernos, pero se arma con instrumentos de lucha más sofisticados, seguros y confiables.

#### **4. EL DESAFÍO DEL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO DE FIJAR LAS RELACIONES Y LOS LÍMITES CON OTRAS DISCIPLINAS. LA INTERDISCIPLINARIEDAD E INTERDEPENDENCIA**

El Derecho Agrario contemporáneo exige, con urgente y constante necesidad, ir resolviendo sus diferentes desafíos. Uno de ellos, vinculado a esta temática, consiste en determinar claramente la relación del agrario con otras disciplinas jurídicas. Particularmente con el ambiente y la alimentación o seguridad alimentaria han comenzado a surgir las denominaciones de derecho agroambiental o derecho agroalimentario. Esto como consecuencia de la decidida influencia encontrada por muchos autores en el agrario, para transformarlo en una categoría donde encuentran acentuadas las características de uno u otro.

El planteamiento puede ser correcto si la hipótesis se orienta al estudio de una parte del Derecho AAA, no de la devaluación del agro frente al ambiente, la alimentación o seguridad alimentaria, para encontrar una nueva nomenclatura para el agrario. Porque ello podría generar el innecesario riesgo de agregarle cualquiera de los dos adjetivos a un desvalorizado sustantivo agrario. En ese caso

hay muchas razones para demostrar la falta de penuria del agrario como para ser auxiliado en esta forma.

El más difundido ha sido inicialmente el agroambiental. Se trata de un binomio de agro y ambiental, no del ensamblaje de ambos términos en un nuevo sustantivo. Porque agrario y ambiental son dos prodigios distintos. Igual como resulta menos difícil admitir que el Derecho Agrario no es el ambiente ni el ambiente el Derecho Agrario.

Por lógica, no puede concebirse una actividad agraria sin el ambiente porque las actividades agrarias son las más cercanas a la naturaleza, pero ello no le transforma en derecho ambiental. Tampoco perdería su propia personalidad si el legislador le da preeminencia al ambiente. Porque la tutela del ambiente nació bajo una filosofía diferente.

Además, la transversalidad ambiental no lo convierte en una nueva rama jurídica. Es una nueva dimensión para todas. Por ello se afirma que el tema ambiental ha llegado a constituir una verdadera y nueva dimensión del agrario. Más bien surge como Derecho Agrario Ambiental, no agroambiental.

Y aun cuando resulte lícito admitir el término agroambiental, por la difusión alcanzada, en modo alguno ello no significa admitir el nacimiento de una rama jurídica de derecho agroambiental. Es una parte del contenido del Derecho Agrario, una parte especializada en función del ambiente.<sup>4</sup>

## **5. CONCLUSIONES**

Quizá deberá requerirse de una especial sensibilidad para poder alcanzar a comprender todo cuanto está por acontecer con el renacimiento del Derecho Agrario.

Para visualizar el fenómeno es necesario contar con claridad suficiente para juzgar el pasado de la disciplina, en cuanto a los hechos y causas inspiradoras de su nacimiento o génesis, como forma de reconocer sus motivaciones históricas. Pero además debe existir un gran y profundo conocimiento de sus características y particularidades actuales, tanto en sus manifestaciones normativas, a través de sus institutos, como de su construcción científica a través de la teoría general, como forma de identificar su realidad orgánica.

Finalmente, y solo a partir del anterior periplo, descubrir los rumbos del nuevo humanismo para poder imaginar, sobre la base de esas orientaciones y nuevos destinos, los alcances del renacimiento.

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Angel. *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, Editorial Gobierno de la Rioja 2008.

Estos presupuestos son de orden cognoscitivo. Los debe utilizar diariamente el jurista. La sensibilidad obedece a un doble orden de factores. Primero significa dominar e interiorizar los alcances del nuevo humanismo. Pero, principalmente, en segundo lugar, debe impregnarle la justa dimensión, como filósofo del Derecho Agrario, a los nuevos rumbos por donde deberá conducirse la materia. La futura labor es más ardua y difícil. Pero más reconfortante, imaginativa y de alcances constructivos. La participación protagónica del agrarista es necesariamente más activa. Conscientemente deberá tenerse claridad de todo cuanto habrá de cambiarse. Porque una visión humanista requiere un complemento de solidaridad en la construcción de una Sociedad más justa e igualitaria. Conviene combatir y denunciar los procesos economicistas y deshumanizantes donde lo fundamental no es el Hombre.

El renacimiento del Derecho Agrario ha de generar un nuevo sentido para la agricultura, y todas las relaciones jurídicas nacidas dentro y en torno suyo, así como una nueva actitud del agrarista, porque necesariamente, al cambiar el mundo hacia el nuevo milenio, todos los valores también están por cambiar, las posibilidades y exigencias se ensanchan y urge ser parte de la nueva filosofía por donde se enrumba el mundo.

En su renacimiento el Derecho Agrario ha de ser socialmente justo, económicamente desarrollado y ambientalmente sostenible. Al resurgir vencedor con el estandarte de los derechos humanos de solidaridad debe ser instrumento de Paz, de luz y esperanza para las mayorías, especialmente para las más urgentes de Justicia.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- FACCIANO, Luis A., *Derecho Agrario*. Nova Tesis, 2008.
- GURSEN DE MIRANDA. Alcir. *El Nuevo Derecho Agrario*.
- RUIZ MONTERO, Adolfo, *Las Nuevas Dimensiones del Derecho Agrario Ambiental – Alimentario – Comunitario*.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*.
- WUST, Graciela, *Derecho Agrario*, Universidad.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Derecho Agrario Contemporáneo*.

# DE LO IDEAL A LO REAL, DE LO LEGAL A LO LEGÍTIMO. AGRICULTORES FAMILIARES Y OPERADORES JURÍDICOS

GABRIELA ÁLVAREZ<sup>1</sup>, LAURA CAMERA<sup>2</sup>, MANUEL CARLINO<sup>3</sup>,  
EVA FALBO<sup>4</sup> Y EDGARDO GONZÁLEZ<sup>5</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La creación del Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares (CAJGPAF) por parte de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en el año 2011, vino a cubrir una necesidad existente en la agricultura familiar de la región.

La mancomunidad de actores e instituciones hizo posible la puesta en marcha del Centro, dado que participan activamente de él las Facultades de Ciencias Veterinarias y de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) mediante el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana (IPAF Región Pampeana) y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

- 
- 1 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP.
  - 2 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP.
  - 3 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP.
  - 4 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP.
  - 5 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP e IPAF Región Pampeana – INTA.

Las problemáticas planteadas por los actores territoriales giran en torno a cuestiones estructurales que dificultan el desarrollo sustentable de los agricultores familiares. En este sentido cabe destacar la dificultad existente en torno al acceso a la tierra, fundamentados en los costos de la misma.

Se visualizan políticas por parte del Estado pero que sólo cubren parte de las necesidades existentes, que en alguna medida permiten la permanencia de estos actores en el territorio, pero a su vez se revela, pese a estar en una zona próxima a la Capital de la provincia de Bs. As., donde además se asientan dependencias de organismos nacionales que tienen jurisdicción sobre el sector, cómo determinados derechos no están garantizados.

La existencia del CAJGPAF responde a la decisión de la comunidad universitaria (autoridades, docentes y estudiantes), pero también de los organismos nacionales y provinciales que trabajan con los actores de la Agricultura Familiar, muchos de ellos con profesionales en el territorio, y de los productores agropecuarios que alzan su voz para reclamar por sus derechos, ya sea individualmente o de manera asociativa.

## **2. AGRICULTURA FAMILIAR URBANA Y PERIURBANA**

La población concurrente al Centro de atención está constituida en su mayoría por Productores ubicados en el cordón hortiflorícola de La Plata, como así también de municipios cercanos, ubicados en el último cordón del sur del conurbano bonaerense (Berazategui, Florencio Varela) y de la zona sur contigua (San Vicente, Cañuelas). Recordemos que el cinturón verde de la zona sur constituye una de las principales zonas productoras del país, tanto en producción hortícola como florícola<sup>6</sup>.

Por agricultura familiar entendemos a un tipo particular de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, donde la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado.

En el caso del cordón hortícola, que constituye la gran mayoría de los consultantes al centro de atención, la mano de obra que se necesita es mayor comparada con otras actividades más extensivas, por lo que es frecuente que

---

<sup>6</sup> A medida que nos alejamos del núcleo de este cordón, aparece con mayor nitidez la diversidad de producciones, que constituye una de las características de la agricultura familiar.

todo el núcleo familiar participe de la actividad agraria<sup>7</sup>, como así también la contratación de mano de obra asalariada por temporada.

Los rasgos centrales en general de un productor agropecuario familiar son:

- Predominio de la mano de obra familiar en las tareas productivas.
- Limitado acceso al capital, al crédito, a la “moderna” tecnología y a la información estratégica. En estos productores de la región metropolitana podría sostenerse que en su mayoría tienen acceso a la “moderna” tecnología, pero ello significa a su vez que tengan mayores rendimientos en lo productivo, aunque a un alto costo económico, dado por la falta de capital, debiendo (entre otras cosas) acceder a préstamos a altas tasas de interés<sup>8</sup>. También realizan una sobre explotación del recurso tierra de manera permanente, y hay que agregar los costos socioambientales propios de la actividad<sup>9</sup>.

- Una escala productiva o dimensión económica que difícilmente le permite sobrepasar las necesidades de reproducción familiar y de su explotación, lo que lleva, en la “cúpula” de la pequeña producción agraria, a la dificultad o imposibilidad de sostener un proceso de acumulación en forma autónoma. En otras palabras, una inserción productiva y comercial que reproduce su condición de pequeño productor agropecuario. En la zona con la llegada de una masiva y constante migración de productores bolivianos, han ido desplazando a los productores tradicionales de la región. Se caracterizan por su gran producción, en escasa dimensión de tierras productivas.

- Producción orientada limitadamente al mercado, ya sea el de consumo final o una agroindustria procesadora. En el caso de los productores de la región, se puede sostener que ocurre exactamente lo contrario, en virtud de los grandes volúmenes de producción, destinan al autoconsumo una proporción escasa de ella. Utilizan diferentes canales de comercialización, dependiendo en gran medida de si cuentan o no con transporte idóneo propio para trasladar hasta los mercados concentradores de la región metropolitana de Buenos Aires dichos alimentos producidos.

---

<sup>7</sup> Entendido el núcleo familiar como lo hace el Registro nacional de la agricultura familiar (RENAF) en sentido amplio, esto es incorporando todos los que comparten ese núcleo, independientemente de los vínculos familiares.

<sup>8</sup> El acceso al crédito en el sistema financiero bancario es prácticamente imposible por no reunir requisitos necesarios, tales como instrumentos legales de vinculación con la tierra.

<sup>9</sup> Vinculado directamente al “paquete tecnológico” de uso intensivo de agrotóxicos.

- Aprovechamiento de insumos y medios de producción en mercado/s diferenciados.<sup>10</sup>

Entonces podemos decir que en el actor denominado Agricultor Familiar reconocemos (genéricamente) ventajas comparativas frente a los grandes productores, entre ellas el establecimiento de población en el medio agrario, la generación de mayor cantidad de mano de obra ocupada, biodiversidad en los sistemas productivos, generación de mercados de proximidad con los consumidores, eliminación o disminución de los procesos de intermediación<sup>11</sup>. En definitiva, construye y reconstruye nuevas territorialidades de manera continua, pero donde siempre hay en estos procesos dinámicos un componente de gran número de personas involucradas.

La mesa provincial de organizaciones de productores familiares es una experiencia que tiene como epicentro territorial la provincia de Buenos Aires. Al definir qué es la agricultura familiar dicen:

Es un modo de vivir y producir en el campo, que prioriza la producción diversificada de productos sanos en función de garantizar la reproducción de nuestras vidas. La mayor parte de la mano de obra es familiar o asociativa. Incluye producción, consumo y tecnología, pero también cultura y relaciones sociales. Las necesidades familiares son la "finalidad" de todo el proceso productivo. La producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado. Esto significa que asumimos diversidad de tareas y producciones durante el año. Por lo general las diferentes producciones tienen diferentes rentabilidades.

Necesitamos lograr la menor dependencia posible de insumos externos y minimizar el pasivo ambiental. La agricultura familiar integra producción, consumo y trabajo. La mayoría tenemos serios problemas de acceso y tenencia de la tierra. Sobrevivimos con unidades mínimas para la producción pero mantenemos una fuerte vocación de productores.<sup>12</sup>

Encontraremos que la utilización del territorio, y en particular el uso y tenencia de la tierra se modifica sustancialmente conforme al lugar que ocupe, o no, el productor familiar. Pero la manera de entender a estos sujetos no es inocente, por ello coincidimos en que campesino, pequeño productor, minifundista

---

<sup>10</sup> GUTMAN, G., *Agricultura de Contrato de Pequeños Productores Agropecuarios con Agroindustrias y/o agrocomercios en Argentina*, pág. 440, en SCHEJTMAN, A., BARSKY, O

<sup>11</sup> Se han generado mercados de la economía social, ya sea mediante ferias verdes, mercados populares, o venta directa a consumidores, en ocasiones a través de redes de comercio justo.

<sup>12</sup> Alicia Alem y Alicia Gonzalez.

y agricultor familiar constituyen expresiones destacadas en determinados momentos históricos y, en tanto clasificación, han estado envueltas en disputas de poder. “Sujetar” a un sujeto a determinada noción tiene múltiples implicancias, las cuales deben ser pensadas a la hora de nominar”<sup>13</sup>. De esa manera de “nominar” depende muchas veces la “suerte” que corran los actores en la realidad, y en ello la intervención del Estado juega un rol decisivo.

### **3. PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESPACIO**

En el año 2009 se comenzó a trabajar en el Proyecto de Extensión Universitaria “*Manos de la Tierra - Fortalecimiento de una propuesta integral para la agricultura familiar*” cuya finalidad consiste en fortalecer y complementar una propuesta de desarrollo integral destinada a productores familiares de la región, siendo su objetivo primordial el mejoramiento de la calidad de vida de las familias involucradas en 23 grupos de agricultores familiares<sup>14</sup>, aportando a la visibilidad del sector de la agricultura familiar en el ámbito de la Universidad Nacional.

Dicho proyecto es desarrollado mediante un trabajo interinstitucional, con la participación real de distintas Facultades que progresivamente han incorporado un número importante de estudiantes y docentes<sup>15</sup>.

Ricas y diversas fueron las actividades desarrolladas en territorio con productores y productoras familiares de todo el cordón hortícola platense y de municipios vecinos.

A medida que el trabajo iba avanzando a través del Consejo de Productores<sup>16</sup>, y los diferentes grupos conocían de la incorporación de abogados integrados al proyecto, acercaban sus demandas, no sólo en la temática referida exclusivamente a las cuestiones jurídicas típicas de la actividad productiva, sino de las más diversas, sobre todo cuestiones de familia, de migraciones, dominiales, de derechos humanos vulnerados por la situación socioeconómica, por la falta de información y de oportunidades.

Surge así la idea de tomar uno de los espacios brindados desde 1993 por

---

<sup>13</sup> Arach Omar y otros.

<sup>14</sup> Grupos conformados en torno del Banco Social, que funciona con un sistema de microcrédito con garantía social, y depende de diferentes Facultades de la UNLP.

<sup>15</sup> Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Facultad de Ciencias Veterinarias, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Facultad de Informática, Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

<sup>16</sup> Órgano de consulta y decisión de los distintos grupos de productores participantes del Banco Social.

la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, adaptándolo a las necesidades de un grupo de actores bien definidos -productores familiares- en el entendimiento de que la realidad social requiere la atención de sus múltiples consultas, incluyendo los trabajadores rurales.

Finalmente mediante Resolución n° 193 de mayo de 2011, la FCJyS aprobó la implementación del Proyecto de extensión universitaria denominado CAJGPAF. El mismo, que comenzó a funcionar en agosto de 2011, está emplazado en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, por ser el lugar físico con el que los destinatarios del proyecto se encuentran familiarizados<sup>17</sup>.

#### 4. FORMACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA REALIDAD

Los pasantes<sup>18</sup> del Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares (CAJGPAF) entendemos necesario reflexionar sobre nuestra experiencia como estudiantes y profesionales en el mismo.

Para ello es necesario comentar algunas cuestiones previas acerca del programa de los Consultorios Jurídicos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (en adelante FCJyS - UNLP).

En el año 1993, la FCJyS - UNLP pone en marcha el proyecto de Extensión Universitaria denominado “El Derecho se tiene cuando se conoce y se ejerce”. El mismo se implementa con la apertura de “Consultorios Jurídicos Gratuitos” en barrios periféricos del Gran La Plata.

Según surge de la información que brinda la FCJyS el proyecto nació y se mantiene con un doble objetivo:

1) Facilitar el acceso a la justicia de los sectores sociales más desprotegidos, tratando de superar el no conocer, no ejercer o no tener los medios necesarios para hacer valer los derechos fundamentales del ser humano;

2) Abarcar las dificultades que debe afrontar el profesional recién recibido en cuanto a la ausencia de práctica efectiva en el ejercicio profesional, a través de espacios donde tenga la posibilidad de adquirir experiencia bajo la supervisión de un abogado mentor, quien dirige el abordaje de los casos que llegan a los Consultorios.

Con respecto a ello, desde nuestra vivencia consideramos que el CAJGPAF

---

<sup>17</sup> En la actualidad la actividad del Centro de atención excede el ámbito propio de los productores referenciados en el Banco Social.

<sup>18</sup> Dos de los integrantes del Centro, son noveles profesionales, que empezaron su actividad en el CAJGPAF siendo estudiantes de grado.

constituye un espacio importante y necesario para acercar a los estudiantes y futuros profesionales del derecho a la realidad social.

Nuestra experiencia en la universidad está signada por una enseñanza fuertemente teórica, en donde se privilegia la transmisión dogmática del derecho, a través de clases magistrales que dificultan la participación y el rol activo de los estudiantes. Esta forma de enseñanza y de aprendizaje genera ciertas dificultades a la hora de aportar herramientas para la defensa de casos concretos de violación a los derechos de sectores sociales pobres. Nos encontramos con una cierta distancia entre la teoría y la respuesta o la pronta resolución a un problema jurídico. Consideramos que ello está íntimamente relacionado a que en nuestra formación académica el derecho se presenta como un sistema de normas y prácticas impuestas de forma universal, ignorando la existencia del universo social que influye y determina al campo jurídico.

Por ello pensamos que el CAJGPAF es también una instancia fundamental de enseñanza y aprendizaje del derecho en donde el gran desafío es generar un espacio crítico y transformador. Los actores que intervenimos buscamos comprometernos con la realidad social, tratando de generar una mirada del derecho acorde a las necesidades sociales.

El objetivo que buscamos consiste en brindarle al productor de la manera que está al alcance, una solución para el caso concreto como objetivo inmediato, pero también herramientas y conocimiento respecto de sus derechos y su efectivo ejercicio, con el fin de lograr, como objetivo mediato, que pueda encontrar la manera de ajustar esto al cotidiano, y comprender el por qué de su importancia, de sus ventajas y desventajas. Entendemos que de esta manera puede encontrar una solución a algunas de las dificultades que necesite enfrentar.

Analizamos que uno de los desafíos hoy pasa por mejorar el cómo transmitir ese mensaje, su calidad, sin caer en el simple consejo profesional, sino de una manera que englobe todo el ideario que da sustento a este proyecto en el que nos encontramos incluidos.

Pensamos que a la hora de entrar en la problemática de proyectar posibles herramientas de utilidad futuras y soluciones a ciertas cuestiones, incluso la más acotada de las experiencias, eso es mejor que el más vasto de los libros o escritos teóricos que haya sobre el tema.

## **5. COROLARIO**

Las problemáticas atendidas en el CAJGPAF se relacionan con casos de tenencia de tierra; negociaciones en la renovación de contratos de arrendamientos, como ser la duración de los mismos, fijación del precio, negociación de las

mejoras que incorporan los productores y que el arrendador en la mayoría de los casos no respeta, brindándole así seguridad jurídica al productor familiar en la estabilidad de dichos contratos.

Así también se han abordado distintos temas que afectan las relaciones entre los productores y las entidades gremiales, relaciones laborales agrarias y aspectos puntuales de diferentes formas asociativas. Entendemos que las experiencias de asociativismo productivo independientemente de su conformación legal, necesitan avanzar en esquemas organizacionales y operacionales que posibiliten su continuidad.

La ausencia de asesoramiento en temas legales y la informalidad sobre la que se asientan muchos aspectos de la actividad productiva en este sector hace necesario este espacio.

Fundamentalmente, frente a un conflicto jurídico, de cualquier índole, se persigue la contención del productor ante la inseguridad, desprotección, desconocimiento y situación de vulnerabilidad en la que se encuentra frente a la otra parte, y en muchos de los casos se logra la solución jurídica mediante formas alternativas de resolución de conflictos, los cuales varían según la problemática.

Intentamos la comunicación fluida, enfrentar el conflicto, resolverlo, pero sobre todo fortalecer al productor. Nuestra vinculación con el agricultor familiar se realiza mediante un abordaje de las problemáticas con un enfoque integral, que incluye no sólo los aspectos jurídicos sino también salud, educación, aspectos laborales, impositivos y socio-organizacionales.

A través de la atención que brindamos en el CAJGPAF se pretende la evacuación de consultas de una forma clara y sencilla, mediante un lenguaje simple alejado del tecnicismo jurídico que muchas veces dificulta la comprensión del tema que se aborda.

A su vez, intentamos no perder de vista la idea de abordar el uso del derecho como una herramienta de transformación de la realidad de este sector tan postergado y no como una mera práctica personal para quienes formamos parte del proyecto, ni como un servicio gratuito con espíritu asistencialista para los productores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALEM Alicia y GONZALEZ Alicia (2010), *La mesa provincial de organizaciones de productores familiares de Buenos Aires: una herramienta compartida*, en Economía Social y Agricultura Familiar, Ediciones INTA, Bs. As.
- ARACH Omar y otros (2008), *Acerca de la noción de agricultura familiar: en búsqueda de una definición operativa en el marco de una investigación participativa y multisitiada en*

*las regiones Noa, Nea y Pampeana*, IV Congreso Internacional de la Red Sial, Mar del Plata, Argentina.

- ARCHETTI, E (1978), *Una visión general de los estudios sobre el campesinado*, en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 1, Nº2, Bogotá, Colombia.
- CRAVIOTTI, Clara (2000), *Los procesos de cambio en las explotaciones familiares pampeanas: Tendencias en el trabajo agrario y dinámicas familiares*, Cuadernos de Desarrollo Rural No. 45, pags. 69-89, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Federación Agraria Argentina (2005), *La tierra: para qué, para quienes, para cuantos*, Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, Ediciones Ciccus, Bs. As.
- GIBERTI, Horacio (2006), Página 12 suplemento Cash, 17 de diciembre de 2006, reportaje a cargo de Fernando Krakowiak.
- GUTMAN, G., *Agricultura de Contrato de Pequeños Productores Agropecuarios con Agroindustrias y/o agrocomercios en Argentina* en Schejtman, A., Barsky, O.
- PIÑEIRO Diego (2005) *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*, CLACSO Libros.



# HISTORIA DE LOS CONSORCIOS CAMINEROS DE CÓRDOBA

ALEJANDRA MARTINI

## 1. INTRODUCCIÓN

En noviembre de 1973 se realizó el primer Congreso de Consorcios Camineros. A partir de este día nace la Asociación de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba, reconocida por Vialidad como organismo representativo de los Consorcios Camineros de la provincia. Esta asociación cumple funciones complementarias de asesoramiento general, asesoramiento en materia laboral y legal. Además, a través de ella se entablan las relaciones interinstitucionales necesarias y óptimas para el funcionamiento de los Consorcios. De esta manera, se vincula con las demás entidades del quehacer rural y con la propia Dirección Provincial de Vialidad, en representación de todos los Consorcios Camineros. En la actualidad, la Asociación funciona en la sede de la Asociación Mutualista ubicada en la ciudad de Córdoba, en calle La Rioja 539.

Hace más de 50 años nacieron los primeros Consorcios Camineros de la Provincia. Debido a la intransitabilidad de los caminos es que por el año 1952 comienzan los primeros movimientos para tratar de solucionar el mal estado vial rural. El 17 de julio de 1952, dos senadores del departamento San Martín (Dr. Valinotto y Sr. Gonzáles), presentan un proyecto, luego sancionado con fuerza de Ley en el cual, en su artículo primero, se establecía:

*Créanse Consorcios Camineros en todas las ciudades y pueblos de la provincia con más de doscientos habitantes que serán instituciones de Derecho Público*

*y tendrán capacidad para actuar privada y públicamente, de conformidad a la presente Ley.*

Si bien dicha Ley no se aplicó en aquella oportunidad, fue un claro manifiesto de la necesidad de accionar sobre este tema. Es reconocido también que existieron otros intentos por parte de la provincia para solucionar los problemas de los caminos rurales, pero fracasaron por carecer de recursos económicos para su aplicación. Estos antecedentes sirvieron de orientación para que en el año 1956, mediante el Decreto Ley N° 9875/56, se creara el Plan "Caminos para Fomento Agrícola", aplicándose a todo el territorio de la República Argentina. Así emergen los primeros Consorcios Camineros, sustentados por los vecinos productores agropecuarios de cada lugar.

La provincia de Córdoba adhiere a dicho plan a través del Decreto N° 645. Aquí comienza la transformación vial rural: Vialidad Nacional crea los primeros 85 Consorcios, otorgándoles maquinarias en comodato para la conservación de los caminos. Ya para el año 1960, la provincia había creado más de 100 Consorcios Camineros. En el año 1969, el gobierno de la provincia promulga la Ley 5122 con su decreto reglamentario N° 3053, reemplazando al decreto N° 645, y estableciendo el ordenamiento lógico y perdurable del accionar de los Consorcios Camineros. Por su parte, la Ley de Vialidad N° 3945 Art. 8 Inc. 14 instituye: "fomentar los consorcios camineros vecinales, controlar su funcionamiento y asesorarlos técnicamente." Más tarde, en 1973, a instancias del primer Congreso de Consorcios Camineros, surge la Asociación de Consorcios Camineros, reconocida por Vialidad como organismo representativo de los Consorcios Camineros de todo el territorio provincial.

Los Consorcios Camineros son instituciones sin fines de lucro, cuya función es la de conservar los caminos de la zona, determinada previamente por la Dirección de Vialidad. Los Consorcios se rigen por la Ley N° 6233 y es la Dirección de Vialidad el organismo público encargado de controlar su funcionamiento. Precisamente esta Ley es uno de los primeros logros de la Asociación. Así, en el año 1978, del trabajo conjunto entre el gobierno provincial, directores de Vialidad y la Asociación surge la Ley 6233, vigente desde el año 1979 hasta la actualidad. Con el transcurrir del tiempo y ya con un marco legal estable, continúan surgiendo nuevos Consorcios y se manifiesta entonces la necesidad de contar con un representante de la Asociación de Consorcios Camineros en el Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad. Es así que en septiembre de 1984 se incorpora a ese Directorio un delegado de los Consorcios Camineros como cuarto vocal, responsabilidad que, en aquella oportunidad, recayó en la figura del Sr. Federico Landra. El 30 de octubre de 1990, por iniciativa del Sr. Néstor Curto (quien era representante de la Asociación en el Directorio de Vialidad como cuarto vocal), se

concreta la descentralización de Vialidad creándose 19 zonas o agrupamientos. En cada uno de ellos se designa un Consorcio cabecero. Más adelante, en octubre de 1998, por orden del entonces gobernador Dr. Ramón Bautista Mestre y utilizando una figura ya prevista en la ley 6233, esos agrupamientos se transforman en Consorcios Regionales. La concreción de los Regionales favoreció la interrelación de los Consorcios; esto promovió su crecimiento, lo cual se evidencia en la realización de edificios propios, en la instalación de laboratorios, instrumental de medición, elementos de última tecnología y maquinarias para la ejecución de trabajos que le brindan un gran servicio a los Consorcios integrantes de cada Regional.

Por último, en el 2003 se constituye el Consejo Asesor Vial, conformado por la Asociación de Consorcios Camineros y las cuatro entidades del agro (Federación Agraria, Cartez, Coninagro y Sociedad Rural Argentina), y el Gobierno de la Provincia a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, la Dirección de Vialidad y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos. La tarea conjunta proyectada en el trabajo de este Consejo supone la idea de discutir y consensuar las obras para ejecutar con los fondos previstos para el mantenimiento de la red vial de las zonas rurales. Existen 287 Consorcios Camineros en toda la provincia de Córdoba, que conservan caminos pertenecientes a la Red Terciaria (43.058 km), mediante la realización de tareas de mantenimiento, conservación y obras de mejoramiento de los caminos de tierra.

Los Consorcios Camineros están agrupados en 19 Consorcios Regionales. Estos últimos, mediante un contrato de adjudicación directa con la Dirección Provincial de Vialidad, tienen la responsabilidad de la conservación de los caminos de su jurisdicción pertenecientes a la Red Secundaria (12.860 km). A su vez, los Regionales subcontratan a los Consorcios y Municipios integrados a su sistema. Además, desde los Consorcios Regionales se adquieren, administran y mantienen las camionetas con las cuales se movilizan los inspectores de Vialidad para realizar las certificaciones de los trabajos efectuados por los Consorcios Camineros. Cuentan también con un Laboratorio de Suelo e instrumentos de medición para todas las obras que se realizan en su jurisdicción. Estos Consorcios Camineros y Consorcios Regionales se encuentran representados ante el Gobierno por la Asociación de Consorcios Camineros, la cual interactúa para el buen funcionamiento de este sistema. Existe también una Mutual de los Consorcios que comercializa, a precio diferencial, los insumos y productos que los Consorcios necesitan. Todas estas instituciones, en conjunto, emplean directa e indirectamente, a 700 personas aproximadamente, y conservan un total de casi 56 mil km de caminos de tierra en toda la provincia de Córdoba, generando una verdadera movilidad en las economías regionales. El trabajo realizado por los miembros de las Comisiones en cada una de las instancias (Consorcios, Regionales, Asociación) es ad

honorem. Este sistema funciona gracias al espíritu solidario de las personas que participan y componen cada institución. El trabajo realizado en la conservación de caminos ha permitido y permite el traslado, desde su origen, de la producción de granos, lácteos, ganadería y frutihorticultura y todo lo relacionado con la producción agropecuaria y agroalimentaria. Del mismo modo, gracias al trabajo de los Consorcios y las Regionales, agrupados todos en la Asociación, se ha logrado la transitabilidad de caminos que han aportado al desarrollo de muchos pueblos del interior, vinculando aspectos socio-culturales como la educación, la salud, el turismo y el deporte, entre otros. Cabe mencionar que el Rally, evento deportivo internacional que se efectúa en Córdoba, se corre por los caminos que conservan los Consorcios Camineros. La tarea de las personas que trabajan en estas actividades es silenciosa y anónima, constante y permanente. Desde un extremo a otro de la provincia, en regiones “escondidas” e inhóspitas, todos los días hay alguien conservando un camino.

***Ley N° 6233 - Capítulo I. Objeto, Autoridad de aplicación, fines, personalidad, denominación, constitución***

*Artículo 1º. La Dirección Provincial de Vialidad, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 8 - Inciso 10 de la Ley N. 6.085, promoverá y fomentará en todo el territorio de la Provincia la creación y organización de Consorcios Camineros. La Dirección Provincial de Vialidad será la autoridad de aplicación de la presente Ley, con facultades jurisdiccionales de control y vigilancia en la constitución y el funcionamiento de los Consorcios Camineros, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en ella y su reglamentación, como así de los compromisos contraídos por los mismos. Cuando los Consorcios actuaren con la Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección Provincial de Vialidad efectuará los trámites pertinentes en su carácter de Comisión Vial Unica para el territorio de la Provincia.*

*Artículo 2º. Los Consorcios Camineros tendrán por fin principal la realización de obras y trabajos de construcción, conservación y mejoramiento de caminos de la red vecinal y también la ejecución de obras de conservación y mejoramiento de caminos de la red secundaria, de conformidad con las autorizaciones y adjudicaciones que al efecto disponga la Dirección Provincial de Vialidad. Subsidiariamente podrán contratar la ejecución de trabajos complementarios de obras viales con Reparticiones Oficiales, Instituciones Públicas, Privadas y Particulares, conforme lo determine la Reglamentación. Con las obras que ejecuten los Consorcios para reparticiones oficiales tendrán idéntico reconocimiento de mayores costos al que rige para los contratistas de obras públicas...*

## **2. INFRAESTRUCTURA VIAL**

La infraestructura vial involucra el conjunto de obras e instalaciones necesarias para soportar y organizar la oferta de servicios de transporte terrestre, tanto para el movimiento de bienes como de personas. La misma comprende, de modo genérico, tanto las obras viales como los nodos de interconexión y obras complementarias. Es ampliamente reconocido que la infraestructura vial constituye un pilar fundamental para el desarrollo económico regional, ya que sobre ella se apoyan una muy importante cantidad de actividades productivas, comerciales y de servicios, posibilitando la existencia de mecanismos de intercambio eficientes, además de su impacto sobre la elevación de las condiciones sociales en general. Igualmente importante es la aceptación del hecho de que la infraestructura vial, como un tipo de activo público, genera significativas externalidades para el desarrollo de actividades en el sector privado, afectando de esta manera las decisiones operativas y de inversión de empresas y personas.

En consecuencia, si suscribimos el rol de este tipo de infraestructura como mecanismo de mejora de la eficiencia de las operaciones, el incremento de la producción, el estímulo de la inversión y la integración económica y social en general, estaremos asignándole a los activos viales un vínculo concreto con el crecimiento económico, a través de su impacto sobre los precios relativos y aumento de las capacidades productivas. De esta manera, reafirmamos en forma concluyente el carácter estratégico que posee el desarrollo y gestión de la infraestructura vial para cualquier provincia, región o país.

A los fines prácticos la red vial en la Provincia de Córdoba está sujeta a dos jurisdicciones: Nacional y Provincial. La interacción entre las jurisdicciones implica que el entramado de la red es variable. Por otro lado, la red se encuentra jerarquizada en vías primarias, secundarias y terciarias, entre las que las funciones de movilidad tienen un orden decreciente y las funciones de accesibilidad un orden creciente. En general las vías de índole nacional tienen jerarquía primaria o secundaria. La red provincial comprende vías primarias, secundarias o terciarias. Respecto de la red nacional, en el 2008 en la provincia de Córdoba ella asciende a 2.559,51 km. En cuanto a las rutas terciarias (no pavimentadas), existen 287 Consorcios Camineros en toda la provincia de Córdoba, que conservan caminos pertenecientes a la Red Terciaria (43.058 km). A su vez, los consorcios camineros están agrupados en 19 consorcios regionales, que se encargan de conservar los caminos pertenecientes a la Red Secundaria (12.860 km). En cuanto a la red provincial, son de destacar las falencias encontradas en la disponibilidad de información técnica en la Dirección Provincial de Vialidad de Córdoba, que puede deberse a que no existe información al respecto, o bien esa información existe pero no está sistematizada. Sobre los datos relevados y analizando la distri-

bución espacial del tránsito en la provincia de Córdoba, se observa que las rutas con menor demanda están ubicadas en la zona norte y sur provincial. En todos los casos, en el norte, las vías poseen tránsito inferior a 4000 veh/día. Se destacan las Rutas Nacionales N° 9 y N° 157, ambas al norte de Villa del Totoral, rutas que vinculan la provincia de Córdoba con las provincias de Catamarca y Santiago del Estero; en el noroeste encontramos la Ruta Nacional N° 38 al oeste de Cruz del Eje, vínculo con la provincia de La Rioja. En el sur provincial, las rutas ubicadas al sur de la ciudad de Río Cuarto también poseen un tránsito inferior a los 4000 veh/día. En esta situación se encuentran las rutas nacionales N° 7, vínculo con las provincias de Buenos Aires, San Luis y Mendoza; al igual que la Ruta Nacional N° 8. También se observa una escasa demanda en la Ruta Nacional N° 35, que vincula Córdoba con la Provincia de La Pampa.

Para el estudio de la demanda se analizaron los Tránsitos Medios Diarios Anuales (TMDA) de las Rutas Nacionales que recorren la Provincia de Córdoba. De este análisis surge que solo el 3% de la Red posee tránsitos superiores a 10.000 vehículos/día, tránsito que se corresponde con la Circunvalación de Córdoba (RN A019), Autopista Córdoba-Carlos Paz, Autopista Córdoba-Pilar. Estas vías tienen dos carriles por sentido de circulación. La mayor longitud de red (70%) posee un tránsito inferior a 5000 vehículos por día.

Por otra parte, destacamos el estudio del Índice de Estado de las Rutas como un parámetro usual para la caracterización de las carreteras. El mismo tiene en cuenta el relevamiento de fallas significativas como: deformación longitudinal; deformación transversal; fisuración; desprendimiento. De este análisis surge que el 78% se encuentra en estado bueno o regular. En este sentido, si se analiza el estado de las rutas nacionales dentro de la Provincia de Córdoba, se observa que las rutas que presentan mayor longitud en mal estado son la Ruta Nacional N° 9, desde Villa del Totoral al norte; la Ruta Nacional N° 157, desde Deán Funes al norte; la Ruta Nacional N° 158, en los tramos San Francisco-Las Varillas y Villa María-General Deheza; y la Ruta Nacional N° 35, en toda su longitud. Si bien los intentos realizados para obtener datos en cuanto a la Red Provincial fueron infructuosos, deberemos inferir, y en carácter genérico, que la situación de la misma podría asemejarse con un buen grado de aproximación a la situación que contempla actualmente la Red Nacional en cuanto al Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) y al estado de las rutas.

Complementariamente al análisis de las principales variables de la red vial, destacamos que se agregan en forma particular algunas consideraciones:

- *Concepción del Área Metropolitana de Córdoba*: ésta es una región neurálgica en la Provincia de Córdoba por la concentración tanto de población como de ac-

tividades y presenta graves problemas en cuanto a tránsito, servicios y obras de infraestructura, que deben ser resueltos mediante una adecuada planificación.

- *Relevancia de las Zonas Turísticas:* su rol en la evolución de la economía provincial es de gran importancia y su potencial asociado a la disponibilidad de infraestructura es un aspecto a afrontar. Se podrían identificar 6 regiones que concentran casi la totalidad del flujo turístico de temporada, siendo la región de Punilla la de mayor porcentaje (40% del total provincial).

- *Sistema polinuclear Córdoba-Río Cuarto Villa María-San Francisco:* las cuatro ciudades del Sistema Polinuclear Córdoba (área metropolitana de Córdoba, Río Cuarto, Villa María y San Francisco), por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurante desde el punto de vista económico, cultural y urbano. Los indicadores socioeconómicos de estas ciudades muestran una tendencia muy importante al desarrollo; de allí que el Sistema Polinuclear genere sinergia entre las ciudades y se convierta en el motor del desarrollo integral que traccione a todo el territorio provincial. A fin de introducir la dimensión territorial en el análisis socioeconómico de la provincia de Córdoba y formular una valoración de los atributos de la demanda de recursos de infraestructura vial, se utilizó un sistema de información geográfico (GIS), lo que se traduce en la posibilidad de obtener un entrecruzamiento de ciertas variables consideradas, que le permita al usuario obtener una información clara y expeditiva, de modo de constituir un herramienta al servicio de la toma de decisiones.

### **3. CONCLUSIÓN**

En función de lo explicitado anteriormente, podemos plantear como objetivo estratégico central que la infraestructura vial de la Provincia de Córdoba debe constituirse en uno de los pilares centrales que facilite y oriente el logro de un crecimiento económico sustentable y un mayor equilibrio regional. El diagnóstico de la situación actual demuestra la necesidad, en cuanto a las disparidades regionales, de que la red vial se constituya en uno de los instrumentos más relevantes para proporcionar condiciones de conectividad. De esta forma, las regiones más postergadas tenderán a revertir el proceso de deterioro económico y social, impulsando de esta manera un proceso de convergencia hacia los niveles de vida de las áreas más desarrolladas de la Provincia. Para lo anterior, la red vial deberá emprender un proceso de transformación para el fortalecimiento de los polos productivos existentes y potenciales.

Adicionalmente, deberá incentivar la complementariedad de las distintas modalidades de desplazamientos, a través de encadenamientos que permitan el

aprovechamiento de las ventajas dinámicas de cada modalidad. En la consideración de la sustentabilidad del crecimiento, no podemos dejar de contemplar como aspecto sustancial la conducción del proceso de expansión urbana del área metropolitana de la ciudad de Córdoba. De esta manera, el desafío se concentrará en planificar, diseñar, completar y mantener una red vial en buen estado, que estimule el desarrollo productivo y social y que integre regionalmente a la provincia, superando al mismo tiempo los obstáculos derivados de la falta de coordinación interjurisdiccional y la necesidad de fortalecimiento institucional de los entes provinciales. Finalmente, las líneas de acción estratégicas propuestas se pueden sintetizar en lineamientos particularizados en acciones programáticas, enmarcadas en las siguientes estrategias de intervención:

1. Propender a un salto cualitativo y cuantitativo en el estado de conservación de la red vial existente: De modo tal que aquellos pavimentos con índice de estado “malo” mejoren a una categoría superior, a la vez que los que se encuentran en esta no desmejoren.

2. Generar una mayor cobertura de la red primaria y secundaria: Esto implica un cambio de jerarquización en las rutas que induciría una mayor demanda y menores costos.

3. En aquellas rutas que no se han incluido en esquemas de cobro de peajes propender a una estructura organizativa y financiera (en el marco de la Dirección Provincial de Vialidad) que garantice el mantenimiento en un nivel elevado y contribuya a la optimización de las inversiones realizadas.

4. Profundizar esfuerzos para expandir y mantener la infraestructura en aquellas regiones donde la demanda de transporte no hace viable un esquema de concesión, considerando especialmente la rentabilidad social a largo plazo.

5. Mejorar la red vial terciaria: De modo tal de facilitar el acceso de la producción, particularmente del sector agrícola-ganadero a la red primaria.

6. Creación de un sistema de autopistas-autovías en el Sistema Polinuclear Córdoba: Se propone trabajar en la única vinculación en la que aún no existen planes concretos, y que es una autopista Río Cuarto-Villa María-San Francisco a través de la ruta nacional N° 158. Asimismo, ejecutar la creación de redes de vinculación del territorio provincial con el triángulo polinuclear Córdoba-Río Cuarto-Villa María-San Francisco.

7. Fomentar y desarrollar la jerarquización de la vinculación en el triángulo polinuclear Córdoba-Río Cuarto-Villa María-San Francisco con otras provincias y centros de consumo externos al territorio provincial: Estas vinculaciones se

encuentran materializadas en: a) Hacia el este: RNN° 19, RNN° 9 y Autopista, RP N° 6, RN N° 8, RN N° 7. b) Hacia el sur: RN N° 35. c) Hacia el oeste: RN N° 7, RN N° 8, RPN° 30, RN N° 148, RN N° 20, RN N° 38. d) Hacia el norte: RN N° 60, RN N° 9, RP N° 1.

8. Invertir en el mejoramiento y extensión de las redes de conectividad turística.

9. Promover la generación, registro, disponibilidad y análisis de información y datos: Principalmente relacionados con la extensión, estado, demanda, etc. en el sistema vial provincial, de modo tal que los mismos permitan planificar y ejecutar proyectos eficientes y rentables.

10. Creación de los anillos de circunvalación externos: Se propone que estos anillos estén conformados por rutas ya existentes y rutas nuevas a construir, materializándolos en un plazo no mayor a los 3 años.

11. Fortalecimiento institucional de la Dirección Provincial de Vialidad de Córdoba: En cuanto a la ausencia de información o falta de sistematización de la misma, se propone para potenciar las capacidades de planificación en el ámbito de la infraestructura vial la jerarquización de las áreas de planificación en el organismo; creación de sistemas de información para la gestión de datos e institucionalización de sistemas de captura de datos sobre tránsito, estado e inventario en el Ente; y el fomento de la publicidad y divulgación de la información.

## **FUENTES**

- Proyecto Córdoba. Resumen Ejecutivo.
- Agro Verdad, Córdoba.
- Agro Negocios, Córdoba.



## **TEMA 9**

# **INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA**



# RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y SUS AGENTES ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA CUOTA HILTON

POR CARLA IBAÑEZ PETRINA<sup>1</sup>

Como resultado de políticas comerciales públicas y décadas de negociación, actualmente la Argentina goza de una cuota de 29.500 toneladas anuales, con una compensación de 500 toneladas para los próximos tres ciclos comerciales<sup>2</sup>.

Por motivos ajenos al análisis de este trabajo, nuestro país viene incumpliendo varios períodos de cupo, provocando pérdidas millonarias. La razón es sencilla. Cuando la Argentina exporta, lo hace al valor del mercado internacional (con los aranceles ordinarios), pero si exporta dentro del cupo Hilton, como consecuencia del ahorro de aranceles, esos mismos cortes especiales pasan a valer entre un 25% a 30% más, configurándose así el beneficio.

Este trabajo surge de la necesidad de dar respuesta a la cuestión de si estamos ante un caso de responsabilidad por parte del Estado, de los funcionarios, o de ambos ante el cumplimiento defectuoso de la llamada Cuota Hilton. Y en su caso definir qué tipo de responsabilidad les cabe a cada uno de ellos en el ámbito del Derecho Interno<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Abogada. Magister en Asesoramiento Jurídico de Empresa. Doctorando en Derecho. UNR. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la 2° Circunscripción.

<sup>2</sup> Conf. información <http://www.ucesci.gob.ar>.

<sup>3</sup> Capítulo aparte, es el tipo de responsabilidad que podría plantearse al Estado a ni-

Nos ubicaremos en el tema, luego analizaremos la responsabilidad en cabeza del Estado por el actuar de la Administración Pública y por último nos ocuparemos de la responsabilidad de los Agentes Públicos.

## 1. CUOTA HILTON

Se denomina Cuota Hilton<sup>4</sup>, al cupo a arancel preferencial para realizar exportaciones al mercado de la Unión Europea de cortes enfriados bovinos sin hueso de calidad superior conforme al biotipo establecido por Reglamento N° 810/2008 UE y modificatorias, que actualmente rige las condiciones del contingente para el ingreso a su mercado. Se integra con cortes de carne bovino enfriados sin hueso anatómico o en porciones de *“bife sin lomo, cuadril, lomo, bife ancho sin tapa, nalga de adentro, nalga de afuera (o sus cortes individuales: peceto y carnaza de cola o cuadrada) y bola de lomo y entraña fina, con las variantes que cada mercado individual prefiera y conforme a las normas de control de calidad que establezca la autoridad de aplicación”*<sup>5</sup> provenientes de novillos, novillitos o vaquillonas que han sido alimentados exclusivamente a pasturas desde su destete; medias reses de novillos que clasifiquen dentro de las categorías “JJ”, “J”, “U” o “U2”; medias reses de novillitos y vaquillonas que clasifiquen dentro de categorías “AA”, “A” o “B”<sup>6</sup>.

Es significativo destacar:

- La cuota Hilton se encuentra declarada de *interés público*<sup>7</sup> atento que el Poder Ejecutivo resalta su importancia a nivel económico, estratégico y social.

- El plazo de vigencia del Régimen establecido por Decreto 906/09, que corrió entre el 1 de julio de 2009 y el 30 de junio de 2012, fue prorrogado para los ciclos comerciales comprendidos entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2015, conforme artículo primero del por Decreto 1174/12<sup>8</sup>.

- La autoridad de aplicación distribuirá el cupo mediante el procedimiento de *concurso público*<sup>9</sup>, contando con criterios de evaluación que deberán ser pon-

---

vel Internacional, por el incumplimiento de cuota, tema que le compete al Derecho Internacional Público.

<sup>4</sup> La cuota Hilton se origina en el año 1979 durante la llamada “Ronda de Tokyo” dentro del marco de las negociaciones multilaterales comerciales del GATT.

<sup>5</sup> Conforme art. 9 Decreto 906/09.

<sup>6</sup> Conforme el sistema de Tipificación Oficial por la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la República Argentina (SAGPyA).

<sup>7</sup> Decreto 906/09 y modificatoria.

<sup>8</sup> Decreto 1174/12 - B.O.: 17/7/12.

<sup>9</sup> Conforme artículo 11 Decreto 906/09 y modificatoria.

derados a la hora del dictado del acto administrativo de adjudicación, como la participación efectiva en el abastecimiento al mercado interno; los antecedentes de exportación; grado de cumplimiento de la cuota asignada; la participación relativa por cada empresa en el total de aportes y contribuciones devengados e ingresados efectivamente por dichas empresas al sistema de seguridad social, dentro del ciclo de exportación anterior al período sobre el que se efectúe el cálculo, correspondiente a los obreros y empleados ocupados en la planta o establecimiento afectados a la industria de la carne exclusivamente; entre otros.

- La asignación y distribución será *responsabilidad exclusiva* de los funcionarios intervinientes en los distintos estadios de su procedimiento<sup>10</sup>.

- Bajo Disposición N° 35<sup>11</sup> de fecha 18 de julio de 2012 el Secretario Ejecutivo de la UCESCI aprueba el Reglamento de Normas Básicas a las que deberá sujetarse la confección del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la asignación y distribución de la denominada Cuota Hilton en los ciclos comerciales comprendidos entre el 1° de julio de 2012 y el 30 de junio de 2015.

- En líneas generales la disposición trae claridad en el régimen jurídico aplicable al concurso, procedimiento, requisitos, conceptualización de términos.

- Resulta interesante la lectura de los considerandos de la Disposición N° 35, ya que de ellos se vislumbran los lineamientos que son política de gobierno elegida para el sector (tenemos en consideración que si bien emana de una autoridad de tercero o cuarto grado, reproduce en más o en menos los considerandos de los decretos vigentes en la materia), destacando en particular:

Que el Gobierno Nacional tiene por objetivo otorgar a todos los actores del sector cárnico un horizonte de previsibilidad a mediano plazo para las inversiones, la planificación de la producción y la exportación, que les permita desarrollar una actividad comercial exportadora acorde con las exigencias del mercado internacional, priorizando el abastecimiento del mercado interno, fijando los requisitos y los parámetros de dicha modalidad de selección y distribución para los ciclos comerciales comprendidos entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2015.

Que corresponde reglamentar los distintos parámetros de evaluación establecidos por el Decreto N° 906/2009 y prorrogados por el Decreto N° 1174/12 con el objeto de tornar más equitativa esa distribución, promover el desarrollo equilibrado de la actividad cárnica dentro del territorio del

---

<sup>10</sup> Conforme artículo 7 Decreto 906/09 y modificatoria.

<sup>11</sup> Disposición N°35 de UCESCI. BO: 23/7/12.

país, coadyuvar a la desconcentración económica, estimular la competencia, aumentar la productividad y dinamizar la cadena de valor de los productos y fundamentalmente garantizar el abastecimiento al mercado doméstico.

## 2. AUTORIDAD DE APLICACIÓN

En carácter de reseña no podemos dejar de mencionar brevemente la evolución de los organismos relacionados con el tema carne/exportación. Desde aquella Junta Nacional de Carne creada por Ley 11.747<sup>12</sup> bajo la presidencia de Agustín P. Justo como organismo autónomo e independiente, pasando a ser organismo estatal regulatorio del sector cárnico, con todos sus vaivenes; la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) quien era la encargada por aquel entonces de regular y otorgar los cupos de Exportación. Pasando por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) que desde 1991<sup>13</sup> se hizo cargo de las funciones de la Junta de Carne y fue el organismo facultado para distribuir las cuotas y expedir los Certificados de Autenticidad. Hasta la también disuelta Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) por Decreto 192/11<sup>14</sup>.

Por último en el año 2011 se crea la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno<sup>15</sup> (UCESCI) en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Este órgano interdisciplinario, en reemplazo de la disuelta ONCCA se encuentra integrado por: Un Presidente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dos Vicepresidentes: Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministro de Industria (según la materia y el ámbito de su competencia). Integrada por: Secretario de Comercio Interior, Secretario de Hacienda (ambos dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca (dependiente de Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca), Secretario de Industria y Comercio (Ministerio de Industria) y Titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) entidad autárquica actuante en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

---

<sup>12</sup> Ley 11.747 conocida como "Ley de Carnes" B.O.: 17/10/33.

<sup>13</sup> Bajo presidencia del Dr. Carlos S. Menem por Decreto 2284/91 de Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior, se disuelve la Junta Nacional de Granos.

<sup>14</sup> Decreto 192/ 2011 - BO: 25/2/2011.

<sup>15</sup> Decreto 193/11 - B.O.: 25/2/2011.

Mediante decreto 906/09<sup>16</sup> y sus modificatorias, se establece que será la UCESCI la autoridad de aplicación, siendo ésta competente para

evaluar y adjudicar la “Cuota Hilton”, otorgar el certificado de autenticidad de exportación “Hilton”, establecer, interpretar así como reglamentar las cuestiones referidas a los criterios de distribución, administración, asignación y control de dicho cupo tarifario, pudiendo dictar las normas complementarias que sean menester para el cabal cumplimiento de las facultades que por esta medida se le confieren, a excepción de las previstas en los artículos 5° y 11, velando en su procedimiento por la mayor participación de interesados, acceso a tecnología informática para garantizar la difusión y publicidad de las actuaciones, como así también la gratuidad en el procedimiento de selección<sup>17</sup>.

### **3. RESPONSABILIDAD EN CABEZA DEL ESTADO**

• El Estado, como persona jurídica que es, será responsable contractual o extracontractualmente<sup>18</sup>, respecto de los actos y hechos jurídicamente imputables a él, realizados en cumplimiento de sus funciones o en ejercicio de su actividad, por sus órganos en las diferentes esferas del poder<sup>19</sup>, cuando ellos sean dañosos a un particular.

*“El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, como sobre cualquier otro sujeto jurídico, como una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del Derecho”*<sup>20</sup>. Como bien decía el Dr. Marienhoff<sup>21</sup>, el Estado de Derecho presupone una autolimitación de sus propios poderes por parte del Estado permitiendo un ensanchamiento de la esfera jurídica del administrado que incluye la *responsabilidad* estatal por actos o hechos que le sean jurídicamente imputables.

No contamos con una regulación positiva expresa integral que determine cuáles son las condiciones, requisitos, presupuestos y regla jurídica aplicable con relación a la responsabilidad del Estado, sólo existen algunas normas aisladas. El aporte ha sido dado por la doctrina y jurisprudencia, que ha ido pronunciándose, a veces de manera errónea y muchas otras, evolucionando. De lo que no puede

---

<sup>16</sup> Decreto 906/09 de fecha 16 de julio de 2009- B.O.: 17/7/ 2009.

<sup>17</sup> Conforme artículo 6° Decreto 906/09.

<sup>18</sup> Según la obligación haya sido o no convenida.

<sup>19</sup> Como podemos observar es abarcativo de la actividad Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Advertimos que este trabajo se direcciona solo a la actividad Ejecutiva del Estado.

<sup>20</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 12ª edición. Ed. Ciudad Argentina, 2009.

<sup>21</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª edición. T. IV. Ed. Abeledo-Perrot, 1980.

haber dudas es que la responsabilidad del Estado tiene su fundamento jurídico en la Constitución Nacional<sup>22</sup>.

• Nos adelantamos diciendo que en nuestro caso nos encontramos frente a una *responsabilidad patrimonial directa objetiva extracontractual por actuación ilegítima del Estado*. Veamos los fundamentos de nuestra afirmación:

— Diremos en primer lugar que, hablamos de responsabilidad directa, entendiéndolo que todos los agentes del Estado, cualquiera sea su naturaleza, jerárquica o funcional, asumen el carácter de órganos del Estado<sup>23</sup>, en rechazo al distingo que hacen algunos sectores doctrinarios al diferenciar la responsabilidad directa que estaría configurada en cabeza de los funcionarios, entendiéndolo a éstos como órganos, por representar la voluntad del Estado. Mientras que la responsabilidad indirecta se configuraría por la simple actividad material de ejecución realizada por los empleados. Como bien dice Marienhoff, si bien hay diferencia conceptual, ambos son igualmente órganos del Estado.

— El deber resarcitorio por parte del Estado puede ser el resultado de una relación de *derecho civil o privado*<sup>24</sup>; o bien de *derecho público o administrativo*. Rigiriéndose por uno u otro derecho respectivamente. En nuestro supuesto, estamos en presencia de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Derecho Administrativo. “*Cuando la causa generadora de la responsabilidad fuera la actuación estatal, dentro del campo de la función administrativa o en ocasión de ella, la reparación se regirá por los principios del Derecho Público, aún cuando pueda aplicarse para uno de los tipos específicos de responsabilidad, el art. 1112 CC.*”<sup>25</sup>

— Dentro de esta responsabilidad de derecho administrativo encontramos dos especies: *contractual* o *extracontractual*<sup>26</sup>. Y a su vez dentro de la Extracontractual podemos observar: Una responsabilidad extracontractual que tenga como causa un *accionar legítimo* del Estado o por el contrario un *accionar ilegítimo* del mismo.

— Como bien dice Cassagne: *ilegitimidad* (que comprende tanto la *ilegitimidad objetiva* como la *irrazonabilidad* o *injusticia*) no lleva como presupuesto

---

<sup>22</sup> Dentro de la evolución de la doctrina científica sobre los fundamentos de la Responsabilidad del Estado, es el Dr. Marienhoff quien introduce el fundamento Constitucional.

<sup>23</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 12ª edición. Ed. Ciudad Argentina, 2009, pág. 1034.

<sup>24</sup> La responsabilidad del Estado de Derecho Privado escapa a la esfera de este trabajo.

<sup>25</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T. I, Ed. Lexis Nexis. Abeledo-Perrot, pág. 467.

<sup>26</sup> Recordemos que la responsabilidad “extracontractual” del Estado puede originarse en un comportamiento tanto del órgano ejecutivo, legislativo como judicial.

la noción de culpa, sino la de incumplimiento irregular de la función administrativa, sustituyendo el componente culpa por el de funcionamiento defectuoso del servicio juzgado a la luz de leyes y reglamentos administrativos. “*Este funcionamiento defectuoso puede configurarse por acción u omisión del Estado; esta última en tanto sea antijurídica, lo que significa que, aunque no exista norma expresa, debe existir un deber jurídico que consagre la garantía o lo obligación de obrar del Estado en determinado sentido*”.

— Entendemos que en esta sustitución del factor de atribución *culpa* (del agente) por el de *falta de servicio*, se configura la objetividad de la responsabilidad. Sin que ello obstaculice la configuración de la falta personal del agente. La idea de falta deberá apreciarse desde elementos objetivos como la normativa que vigente sobre la función respectiva, el daño causado, el nexo de causalidad, etc.

— La falta de servicio entendido como *funcionamiento irregular o defectuoso de la función administrativa* que se materializa en retrasos injustificados, inacciones o demoras infundadas. Provocando esto desigualdad ante los administrados que deban soportar dicha irregularidad.

— De lo que se desprende que el tipo de indemnización que deberá reparar el Estado es de carácter *integral*, por cuanto se intentará reparar el sacrificio impuesto al particular por soportar lo que naturalmente no estaría obligado, por no obedecer a un interés general o bien común.

— El artículo 1112 Código Civil regla la responsabilidad del Estado por falta de servicio<sup>27</sup>: “*Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones, legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de esta título*”.

Como bien dice Cassagne: Se trata evidentemente de una norma de Derecho Público y Federal. Que establece un sistema de responsabilidad directa del Estado por los actos y omisiones de los agentes en ejercicio irregular de la función pública. Y el mismo puede invocarse como fundamento legal positivo de esta clase de responsabilidad, sin conectarla con la responsabilidad indirecta del 1113, no aplicable al Estado.

• Por último, veamos qué presupuestos deberemos acreditar a la hora de plantear este tipo de responsabilidad:

a) El hecho o acto pueda ser imputado a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de sus funciones.

---

<sup>27</sup> Con el caso “Vadell, Jorge C/ Provincia de Bs. As. s/Indemnización” de fecha 18/12/1984 (MJ-JU-M-8454-AR | MJJ8454 | MJJ8454) la CSJN aplica por primera vez el artículo 1112 CC como fundamento de la responsabilidad del Estado.

b) La falta de servicio configurada por el cumplimiento defectuoso o irregular (ya sea por acción u omisión) de sus deberes.

c) Daño que revista el carácter de cierto, real y concreto en cabeza del administrado.

d) El nexo de causalidad entre el acto o hecho del órgano y el daño del particular.

#### 4. RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

• Podemos distinguir dentro de la responsabilidad personal del agente público:

a) *Civil*: frente a terceros. Siendo sólo ésta la analizada en el presente trabajo (entendemos aplicable artículo 1109 CC por no existir norma especial). De carácter personal, transmisible a los herederos. Y acumulable con la responsabilidad del Estado.

b) Penal<sup>28</sup>: cuando se configura un delito (artículos del 248 al 274 y 281 Cód. Penal, Título XI, Capítulo IV) Ej: abuso de poder, violación de deberes de funcionario público, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, tráfico de influencia, entre otros. De carácter personal no transmisible.

c) Política<sup>29</sup>: en cuanto afecta el interés general de la sociedad (artículo 53,60 y 115 Constitución Nacional). De carácter personal no transmisible.

d) Administrativa, se subdivide en *disciplinaria* (Régimen disciplinario de la Ley 25.164 y modificatorias, entre otras) y *patrimonial* frente al Estado (artículos 130 y 131 Ley 24.156).

• *La responsabilidad civil frente a terceros y la necesidad de una correcta interpretación*: El agente público será responsable directamente frente al particular en caso de *falta personal*. Y esta se configurará cuando la conducta o acto del agente exceda o se aleje de lo que se entiende por servicio correcto o defectuoso. Siendo necesario para ello *Dolo* o *Culpa* del sujeto agente. Por tal motivo se le aplicará el artículo 1109 CC: “*Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño u otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil*”.

Mencionamos una vez más, que puede darse concurrencia de *falta perso-*

---

<sup>28</sup> Que será tema de análisis de un próximo trabajo por la complejidad de la misma.

<sup>29</sup> DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, cit., pág. 1037.

*nal con falta de servicio* (es decir de la falta personal se relaciona o vincula con el servicio) en cuyo caso también concurre el artículo 1112 CC<sup>30</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

Entendemos que en nuestro supuesto de estudio se configuran ambos tipos de responsabilidad: *responsabilidad del Estado por servicio defectuoso* (1112 CC) y *responsabilidad civil del agente por falta personal* (1109 CC).

Con relación a los agentes, se debe tener presente que se podrá sumar a lo dicho responsabilidad penal y/o política conforme a los sujetos participantes y a la configuración de los tipos.

Dependerá de los administrados que insten o no. En la práctica, la responsabilidad del agente rara vez se hace efectiva, porque los particulares demandan sólo y en exclusividad al Estado.

• **A manera de reflexión** — Procurar el bien común es el precepto ético eje del accionar de la Administración Pública. Los funcionarios públicos deben recordar por *qué y para* qué de sus cargos, que no es otro que obrar *sirviendo* a la comunidad.

Resulta imperioso que nuestras instituciones democráticas estén avaladas y legitimadas por la *confianza pública*. Su ausencia supone una ruptura peligrosa de la relación administración-administrados y conlleva la desconfianza misma del sistema.

Aquellos que tiene el poder, que recuerden quiénes son los verdaderos titulares de ese poder, que circunstancialmente hoy detentan, para que no sea utilizado como una herramienta con fines mezquinos, sino como instrumento de cambio de la realidad desde una óptica en pro del interés general, bien común, progreso y desarrollo de nuestra Argentina.

---

<sup>30</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 8ª ed. T. I, pág. 521 Ed. Lexis-Nexis Abeledo-Perrot. 2006.



# EL RÉGIMEN DE SUSPENSIONES Y EXCLUSIONES DEL REGISTRO FISCAL DE OPERADORES DE GRANOS. ANÁLISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD

MARIANO PERETTI<sup>1</sup>

En los últimos años se ha visto notablemente incrementado el número y la intensidad de los distintos regímenes normativos que, a nivel nacional, exigen el cumplimiento de determinadas obligaciones formales, frente a los organismos fiscales, por parte de los sujetos vinculados con la actividad agropecuaria.

Algunos de estos regímenes ponen a cargo de los contribuyentes (o de terceros involucrados) el deber de informar determinados datos relativos a sus operaciones o de inscribirse en registros como requisito para la realización de una actividad económica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Tributario. Profesor Adscripto de Derecho Agrario (U.N.R.). Profesor Adscripto de Seminario de Derecho Tributario (U.C.A. Rosario).

<sup>2</sup> Podemos mencionar, en tal sentido, además del régimen de la Res. Gral. 2.300, a la Res. Gral AFIP 2118 que establece un régimen particular de retenciones del Impuesto a las Ganancias para las operaciones de ventas de granos; la Res. Gral. AFIP 2750 que establece un régimen de información sobre "capacidad productiva"; la Res. ONCCA 684/2008, que crea el Registro de existencia de granos y oleaginosas; la Res. 302/2012 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que crea en Registro Unico de Operadores de la Cadena Agroalimentaria (en reemplazo del de la Res. ONCCA 7953/08), el Dec. 34/2009 y las numerosas resoluciones dictadas en consecuencia, que regulan la Carta de Porte para el transporte de granos; la Res. Gral. AFIP 2820 que crea el Registro de Operaciones Inmobiliarias.

Dentro de este marco, analizaremos con particular atención el Registro Fiscal de Operadores en la Compraventa de Granos y Legumbres Secas creado por la Resolución AFIP N° 2300<sup>3</sup> (en adelante simplemente el "RFOG") y las implicancias jurídicas que derivan de su aplicación en la práctica.

Si bien excede del objeto del presente trabajo el análisis completo de la norma citada, podemos decir que a partir de la Resolución se crea un sistema que combina tres instrumentos diferentes:

- a) El Registro de Operadores propiamente dicho.
- b) Un régimen de retención de IVA e Impuesto a las Ganancias.
- c) Un régimen de devolución parcial de la retención del IVA.

Así, en virtud de estos dos últimos institutos, el contribuyente que no se encuentre inscripto en el RFOG sufrirá, en los pagos recibidos por la comercialización de sus productos, una retención del 10,5% en concepto de IVA y del 15% por Ganancias, mientras que a los sujetos inscriptos se les aplican alícuotas del 8% (con la posibilidad de recibir luego un reintegro de aproximadamente el 7%) y del 2% respectivamente.

A su vez, este sistema se encuentra interrelacionado con el régimen de Cartas de Porte derivado del Decreto 34/2009, de modo tal que del estado del contribuyente frente al RFOG dependerá el número de ejemplares con que podrá contar para el transporte de sus productos.

## 2. SOBRE EL CARÁCTER "VOLUNTARIO" Y "OPCIONAL" DEL RFOG

La razón de ser de éste y otros regímenes de información es obviamente la de brindar al Fisco la posibilidad de ejercer un control lo más efectivo posible sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Es decir que se busca **combatir la evasión tributaria** del sector.

Así, se crea un sistema por el que se involucra tanto a las partes de cada operación como a ciertos terceros, imponiéndoles la obligación de **informar** y, a veces, de actuar como **agentes de retención o percepción**. Esto genera un caudal de información que sirve para ser "cruzada" por el Fisco y ejercer un control, y al mismo tiempo un "circuito" en el que se hace necesario el estricto cumplimiento de las normas para evitar determinadas consecuencias perjudiciales (dificultades operativas, sanciones, mayores retenciones, obstáculos en la obtención de reintegros).

Es decir que se utilizan tanto herramientas de disuasión (consecuencias dis-

---

<sup>3</sup> BO 6/9/2007, con modificaciones.

valiosas por el incumplimiento de las normas) como de persuasión (ofrecimiento de ventajas para quienes se mantienen dentro del sistema) por el que se pretende lograr un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y el ejercicio de un control más efectivo para el Fisco.

Ahora bien, dentro de este contexto, se nos presenta el sistema creado a partir de la Resolución 2300 como un régimen cuya adhesión es supuestamente *voluntaria y opcional* para los contribuyentes, pero cuya pertenencia otorga una serie muy importante de *beneficios*.

En otras palabras, normativamente el sistema se ha estructurado como un régimen “voluntario” que otorga ciertos “beneficios” para los contribuyentes que quieran adherirse, para lo cual éstos deberán aceptar y cumplir las “reglas de juego” establecidas por la AFIP. Y aquellos que no quieran (o no puedan) inscribirse en el Registro, teóricamente podrían de todos modos seguir comprando o vendiendo normalmente.

Ello se encuentra plasmado, por ejemplo, en el actual art. 21 de la Res. 2300, que establece: *“La solicitud de inclusión en el ‘Registro’, así como las demás solicitudes que al respecto se formulen, importan la adhesión voluntaria del responsable al presente régimen y, por tanto, su aceptación del deber de cumplir las condiciones y demás exigencias de este último, en particular las referidas a las causales de suspensión y de exclusión del ‘Registro’ y al procedimiento establecido para efectivizar tales medidas como para dejarlas sin efecto.”*

Sorprende, en una primera lectura, el énfasis que la norma otorga a la aceptación “voluntaria” del régimen por parte del contribuyente. Y en especial llama la atención que se destaque algo que en cualquier sistema de normas jurídicas se encuentra implícito, y que es el “compromiso” por parte de sus destinatarios de cumplir las obligaciones impuestas y la sujeción a las sanciones que rigen en caso de incumplimiento.

La elección de esta forma de redacción, más propia de un texto de tipo contractual que legal, no es ociosa y, obviamente, deriva de la concepción del régimen como un cierto “acuerdo de partes”, con la obvia intención de sustraerlo de la aplicación de los principios y reglas que rigen, en protección de los contribuyentes, en el ámbito del Derecho Tributario. Se busca, asimismo, la posibilidad de invocar, frente a cualquier cuestionamiento que los afectados pudieran realizar, la “doctrina de los actos propios”<sup>4</sup>, por la supuesta contradicción que evidenciaría quien, habiéndose acogido a los “beneficios” ofrecidos por el sistema del RFOG, luego cuestiona alguna de sus disposiciones.

---

<sup>4</sup> Según la cual nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta contraria a una anterior jurídicamente relevante y plenamente eficaz (C.S.J.N. Fallos 294:220; 299:373; 300:147 y 480).

Ahora bien, lo inadecuado e ilegítimo del sistema tiene su origen en un simple dato de la realidad, y es que los “beneficios” otorgados por la AFIP en la práctica funcionan como **herramientas sin las cuales a los operadores les resulta, desde los puntos de vista financiero y operativo, prácticamente imposible ejercer su actividad** (y especialmente, competir con quienes sí se encuentran inscriptos).<sup>5</sup> Esto mismo hace que resulte inaplicable en estos casos la doctrina de los actos propios, ya que nos encontramos frente a un primer acto (de acogimiento a las reglas de la Res. 2300) que carece de la voluntariedad<sup>6</sup> necesaria para constituir una renuncia válida de derechos<sup>7</sup>.

### 3. SUSPENSIONES Y EXCLUSIONES DEL RÉGIMEN

Como vimos previamente, la posibilidad de operar recibiendo los “beneficios” previstos en el sistema del RFOG depende, para los productores y demás sujetos, del cumplimiento de determinadas *condiciones y exigencias*, entre las que el art. 21 de la Res. 2300 destaca especialmente “*las referidas a las causales de suspensión y de exclusión del Registro y al procedimiento establecido para efectivizar tales medidas*”.

De esta manera, quien a criterio de la AFIP se aparte de dichas reglas, será pasible de ser sancionado con la suspensión o exclusión del sistema.

Ahora bien, del análisis de las normas aplicables se desprende que el régimen de suspensiones y exclusiones del RFOG se encuentra estructurado a

---

<sup>5</sup> Pueden mencionarse, entre las consecuencias desfavorables para los productores que se derivan de la no pertenencia al sistema la excesiva acumulación de crédito fiscal de IVA que no se alcanza a compensar, un gran impacto financiero por las retenciones sufridas, la Imposibilidad de obtener cartas de porte necesarias para el transporte de la producción, la imposibilidad de acceder a ciertos subsidios y compensaciones, y dificultades para acceder a regímenes de emergencia agropecuaria. Véase, en tal sentido: Conf. MARANI, Leandro; *Registro fiscal de operadores de granos Opresivo ejercicio de las prerrogativas de la administración fiscal*; y GOROSITO, Alberto; *Ilegalidad de las RG (AFIP) 2300, 2118 y del registro fiscal de operadores de granos*, en sus respectivos Trabajos Presentados en las XXXIX Jornadas Tributarias, organizadas por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, 2009. Éste último se refiere al elevado impacto de las retenciones con un claro ejemplo relativo a la retención del Impuesto a las Ganancias: “Siendo la tasa máxima del gravamen es del 35%, un sencillo cálculo advierte que la retención del 2% para los incluidos en el Registro supone una utilidad neta del 5,7 % del precio de venta. El porcentaje de retención aparece razonable (...) En cambio, para absorber una retención del 15% del precio de venta, las utilidades netas del afectado deberían ser del 43% sobre el precio de venta.”

<sup>6</sup> Es decir, “ejecutados con discernimiento, intención y libertad”, según la definición del art. 897 del Código Civil. Es este caso, existiría un obstáculo evidente a la realización del acto con plena libertad por parte del sujeto.

<sup>7</sup> Conf. MARANI, Leandro A., *El registro fiscal de operadores de granos y el opresivo ejercicio de las prerrogativas de la AFIP*; La Ley Práctica Profesional 2010-130, 24/11/2010, 6.

partir de una figura central denominada “incorrecta conducta fiscal”. A su vez, esta clase de inconducta se considerará configurada en aquellos casos en que se verifiquen determinados hechos, en general vinculados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, materiales o formales<sup>8</sup>, por parte del contribuyente en cuestión.

En todos los casos, la existencia de una “incorrecta conducta fiscal” será definida por los funcionarios de AFIP en base a lo dispuesto en el Anexo VI de la Resolución 2300, que agrupa los diferentes tipos de incumplimientos de acuerdo a la fuente de la que surgen los respectivos datos:

- a) Controles sistémicos<sup>9</sup>.
- b) Verificaciones o fiscalizaciones<sup>10</sup>.
- c) Procesos judiciales contra el contribuyente<sup>11</sup>.

La Resolución prevé entonces que la AFIP podrá disponer la suspensión transitoria de los sujetos en el RFOG cuando se verifiquen las conductas detalladas en el Anexo VI de la norma, y que la aplicación de esta sanción será notificada, en la mayoría de los casos, a través de una publicación en el Boletín Oficial y en la página web de la AFIP<sup>12</sup>. En ciertos casos se otorgan 60 días para subsanar la

---

<sup>8</sup> En Derecho Tributario se considera esencialmente como deber material a la obligación del pago del tributo, y como obligaciones formales a todas aquellas que coadyuvan a un mejor desempeño del sistema de recaudación (ej. presentación de declaraciones juradas, cumplimiento de regímenes de información, etc.).

<sup>9</sup> Véase apart. A) del Anexo VI de la Res. 2.300. Se trata de situaciones que surgen de la información existente en distintas bases de datos de la AFIP, y que dan lugar a las sanciones derivadas de incumplimientos relacionados, por ejemplo, con la no presentación de declaraciones juradas, la existencia de inconsistencias en el domicilio fiscal, la no inscripción como agente de retención teniendo la obligación de hacerlo, o con haber sido incluido en las bases de datos de contribuyentes no confiables por parte del Fisco

<sup>10</sup> Se trata de los datos obtenidos a partir de determinados procedimientos o seguimientos realizados al contribuyente. Estas causales se encuentran agrupadas en el apartado B) del Anexo VI y podemos mencionar, por ejemplo, a la detección de documentación apócrifa, falsa o adulterada, la existencia de inconsistencias entre la actividad realmente desarrollada y lo declarado, los incumplimientos de las obligaciones de retención o percepción, o de otras normas tributarias, el transporte de granos sin Carta de Porte, o la existencia de ajustes fiscales relevantes no conformados por parte del contribuyente.

<sup>11</sup> Aquí la suspensión o exclusión derivará de la situación procesal de éste, como consecuencia de la posible comisión de delitos tributarios o vinculados, de acuerdo a la enumeración del apartado C) del Anexo VI.

<sup>12</sup> Art. 40, 2° y 3° párr. Res. 2300: “De resultar procedente la suspensión del responsable en el “Registro”, este Organismo publicará en el Boletín Oficial el apellido y nombres, razón social o denominación, la Clave Unica de Identificación Tributaria (C.U.I.T.), la categoría del operador de acuerdo con lo definido en el Artículo 22, las causales que motivaron la suspensión y el inciso del presente artículo en virtud del cual se dispuso dicha medida. Asimismo, este Organismo publicará en el sitio “web” institucional (<http://www.afip.gob.ar>) los aludidos datos y la Clave Bancaria

causal que dio origen a la sanción<sup>13</sup>, y en los demás, la suspensión marca automáticamente el inicio del procedimiento para determinar la exclusión o no del contribuyente del RFOG<sup>14</sup>.

Por su parte, la exclusión del RFOG, que también es notificada a través de la publicación en el Boletín Oficial y en la página web de la AFIP, procede en algunos casos “de pleno derecho”, y en otros requiere de un acto administrativo fundado, pero sin reconocer al contribuyente la oportunidad de ejercer su defensa previa a la aplicación de la sanción, la cual a su vez sólo resulta recurrible a través del recurso previsto en art. 74 del Decreto 1397/79<sup>15</sup>, el cual en principio carece de efectos suspensivos.

#### **4. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE SANCIONES**

Las características señaladas hacen que resulte controvertible la legalidad del sistema creado por la Resolución 2300, ya que, a pesar de haber sido estructurado con la apariencia de un “régimen voluntario”, las consecuencias que en ciertos casos pueden generarse en la práctica hacen que nos encontremos frente un conjunto de sanciones que no respeta las garantías mínimas que en la materia derivan de la Constitución Nacional.

Como dijimos, la suspensión y exclusión del RFOG significan, entre otras consecuencias, la imposibilidad para el sujeto castigado de acceder a un sistema de retenciones fiscales reducidas y de obtener las Cartas de Porte en proporción a su real capacidad productiva. Se trata de consecuencias disvaliosas, dispuestas con

---

Uniforme (C.B.U.) del responsable —excepto corredor— informada y aceptada en el “Registro de Claves Bancarias Uniformes” con arreglo a lo previsto en la Resolución General N° 2675, a efectos de posibilitar la consulta a que se refiere el Artículo 36.”

<sup>13</sup> Causales derivadas de control sistémico, previstas en el apartado A) del Anexo VI.

<sup>14</sup> Causales vinculadas con verificaciones o fiscalizaciones, y con procesos judiciales, previstas en los apartados B) y C).

<sup>15</sup> “Cuando en la ley o en el presente reglamento no se encuentre previsto un procedimiento recursivo especial, los contribuyentes o responsables podrán interponer contra el acto administrativo de alcance individual respectivo, dentro de los quince (15) días de notificado el mismo, recurso de apelación fundado para ante el Director General, debiendo ser presentado ante el funcionario que dictó el acto recurrido. (...) El acto administrativo emanado del Director General, como consecuencia de los procedimientos previstos en los párrafos anteriores, se resolverá sin sustanciación y revestirá el carácter de definitivo pudiendo sólo impugnarse por la vía prevista en el artículo 23 de la Ley N° 19.549...”

finés retributivos<sup>16</sup> y preventivos<sup>17</sup>, que colocan al sujeto suspendido o excluido en una situación jurídica menos favorable de la que tenía. Hablamos de un mal, de una restricción en los derechos<sup>18</sup> (frente al Fisco) impuesta al contribuyente como consecuencia de la realización de una determinada conducta. No se trata de otra cosa que de una **pena**, por lo que en nuestra opinión, la suspensión y exclusión del RFOG tienen una **naturaleza eminentemente sancionatoria**<sup>19</sup>.

Si nos encontramos entonces frente a normas que prevén la aplicación de determinadas sanciones frente a ciertas conductas, hablamos de un régimen infraccional. La Corte Suprema desde hace más de cuarenta años viene reconociendo la naturaleza penal de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los derechos y garantías constitucionales que rigen precisamente en materia penal<sup>20</sup>.

A partir de ello, podrá concluirse entonces que el sistema creado por la Res. 2300<sup>21</sup> vulnera importantes principios y garantías que derivan de la Constitución Nacional.

---

<sup>16</sup> Conf. SOLER, Sebastián; *Derecho Penal Argentino*, Parte General, Tomo II, 4° Ed. TEA, Buenos Aires, 1970, pág. 343: "La pena presenta siempre el carácter de una retribución, de una amenaza de un mal, que se hará efectiva mediante los órganos del Estado y con un procedimiento prefijado..."

<sup>17</sup> La pena tiene siempre fines preventivos, generales (prevenir la comisión de ilícitos) y especial (prevenir la comisión de nuevos ilícitos por parte del mismo sujeto). Conf. SOLER, op. cit., pág. 351 y ss.

<sup>18</sup> Dice SOLER, op. cit., pág. 348: "La pena es un mal, porque es la disminución de un bien jurídico. Para castigar, el derecho quita lo que estima valioso..."

<sup>19</sup> En cuanto a la especie de la sanción, creemos que debería calificársela como una "sanción atípica". Parte de la doctrina habla de una "caducidad de derechos", que es definida por GORDILLO como "...la extinción de un acto dispuesta por la administración en virtud del incumplimiento grave y culpable, por parte del particular, a las obligaciones que el acto le creaba. Es pues una sanción, una pena administrativa." (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo*, 4ª edición, t. 3, pág. XIII-18). Conf. MARANI, op. cit.

<sup>20</sup> CSJN in re CSJN Fallos 271:297 "Parafina del Plata" (2/9/1968); Fallos 303:1548 "Uzandizaga, Perrone y Juliarena SRL" (15/10/1981), en el que se dijo: "las infracciones y sanciones tributarias integran el derecho penal especial y le son aplicables las disposiciones generales del Código Penal, salvo disposición expresa o implícita en contrario."; Fallos 321:1043 "Lapiduz, Enrique" (28/4/1998). Zaffaroni, por su parte, afirma que "el derecho contravencional es derecho penal y debe respetar todas las garantías constitucionales referidas a éste..." (ZAFFARONI, Eugenio R.; ALAGIA, Alejandro, y SLOKAR, Alejandro, *Derecho Penal. Parte General*, Ediar, pág. 177).

<sup>21</sup> La RG 2504 que crea el Padrón de Productores Monotributistas también prevé un sistema sancionatorio, al que pueden hacerse similares críticas que al R.F.O.G.. Por vía reglamentaria y en un exceso de facultades por parte del P.E. con respecto a lo previsto en la Ley 26.565 de Régimen Simplificado, se están creando figuras infraccionales y sanciones que en la práctica funcionan como una virtual "inhabilitación" al productor para poder operar como monotributista y por la que se lo coloca en la obligación de inscribirse como Responsable Inscripto. En los hechos, entonces, la baja del Padrón funciona como causal de exclusión del Régimen Simplificado, a pesar de no encontrarse prevista como tal en la Ley 26.565, a la que supuestamente se está reglamentando.

En primer lugar, existe una violación al principio de **legalidad**, derivado del art. 18 del texto constitucional, que tiene como a uno de sus principales aspectos la exigencia de la **tipicidad de la acción**<sup>22</sup>, según la cual la norma penal debe prever las conductas punibles en términos claros y precisos. Una exigencia básica en todo Estado de Derecho es que si existe la violación a un determinado comportamiento acarrea una sanción, el ciudadano debe conocer con certeza cuál es la conducta lícita y cuál la ilícita.

Puede observarse que, por el contrario, la configuración normativa de la “incorrecta conducta fiscal” desconoce tales exigencias, especialmente en la redacción de algunas de las figuras, en las que se deja un margen de arbitrio muy amplio al funcionario administrativo encargado de determinar la existencia o no de la conducta tipificada. Podemos mencionar en este sentido a los incisos que hablan de “cualquier otro incumplimiento a la normativa vigente detectado a través de controles sistémicos”<sup>23</sup>, y especialmente la que pena “todo otro incumplimiento a las obligaciones tributarias vigentes que a criterio del juez administrativo competente amerite la exclusión del ‘Registro’”<sup>24</sup>.

En estos casos se llega, pues, al absurdo de que la integración de la norma con la definición de la conducta penada, es delegada al mismo funcionario que habrá de aplicar la sanción<sup>25</sup>.

Se desconoce además la garantía del **debido proceso**, al aplicarse las

---

<sup>22</sup> Decía SOLER al respecto que “La sola exigencia de la ley previa no basta; esta ley debe reunir ciertos caracteres: debe ser concretamente definitoria de una acción, debe trazar una figura cerrada en sí misma, en cuya virtud se conozca no solamente cuál es la conducta comprendida sino también cuál es la no comprendida.”, Conf. SOLER, Sebastián, *Fe en el Derecho y otros ensayos*, TEA, Buenos Aires, 1956, pág. 283, citado por PRUNOTTO LABORDE, Adolfo; *Principio de legalidad. Alcances y precisiones*, publicado en “Revista de Derecho Penal, 2001-1, Garantías constitucionales y nulidades procesales – I”, Edgardo Alberto DONNA (Dir.); Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2001, pág. 371. Por su parte, enseña SPISSO que queda perpetrada una violación al principio de tipicidad “...cuando se construye un delito desfigurado, de contornos borrosos o sin ellos, por la falta o poca precisión del verbo escogido para definirlo, o por la agregación de un sinnúmero de complementos que lo van dilatando hasta transformarlo, llevándolo a sentidos indefinidos, abiertos a muy diferentes posibilidades de aplicación”. SPISSO, Rodolfo R.; *Derecho Constitucional Tributario* 3ª ed, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, 2007, pág. 613-614.

<sup>23</sup> Punto 7. del apartado A) del Anexo VI.

<sup>24</sup> Punto 16. del apartado B) del Anexo VI.

<sup>25</sup> Dice SPISSO, Rodolfo R., op. cit., pág. 583, con respecto a las llamadas “leyes penales en blanco” que “...son aquellas cuyo precepto es indeterminado en cuanto a su contenido y en las que solamente queda fijada con precisión la sanción. El precepto debe ordinariamente ser llenado por otra disposición legal o por decretos o reglamentos a los cuales queda remitida la ley penal. (...) La cuestión esencial sobre estas figuras (...) es que quien llena el vacío debe estar constitucionalmente habilitado para ello, puesto que mediante estas figuras no se puede canalizar una delegación de facultades legislativas que reniegue del principio de legalidad penal, de raigambre constitucional (art. 18 de la Constitución).”.

sanciones sin conceder al contribuyente la posibilidad de ejercer el derecho de defensa. La Res. 2300 desatiende sin más esta garantía básica de nuestro ordenamiento<sup>26</sup> que incluye el derecho a ser oído (es decir, a exponer las razones de sus pretensiones y defensas ante la autoridad que habrá de resolver), a ofrecer y producir pruebas, a recibir una decisión fundada, y a recurrir dicho fallo por ante una autoridad superior.

Casi de más está decir que nada de esto se aplica en el régimen de la Res. 2300, en el que, como repasamos previamente, el particular recién toma conocimiento de que ha recibido la sanción una vez que ésta ya ha sido impuesta, por una publicación en el Boletín Oficial y en página web de la AFIP.

Las previsiones que permiten la aplicación de sanciones sin otorgar la oportunidad de ejercer una defensa, están también violando el **principio de culpabilidad**, ya que de esta manera las conductas son directamente atribuidas al sujeto sancionado sin otorgar a éste la posibilidad de desvirtuar la presunción de culpabilidad (atribución subjetiva de la conducta) que pesa en su contra, convirtiendo a dichas causales de suspensión o exclusión en tipos objetivos<sup>27</sup>, vulnerando abiertamente las garantías constitucionales que las proscriben<sup>28</sup>.

Por su parte, la ya mencionada previsión del recurso del art. 74 del Decreto 1397/79 como el único remedio procesal disponible frente a la suspensión o exclusión del RFOG, sin efectos suspensivos, constituye una violación al principio de **tutela judicial efectiva**, que garantiza la posibilidad de revisión judicial de los actos administrativos que imponen una sanción, con anterioridad a que ésta se haga efectiva<sup>29</sup>.

La vulneración de las mencionadas garantías se evidencia en su forma

---

<sup>26</sup> Consagrada, entre otros, en el art. 18 CN, en el art. 10° de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, y en el art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que dispone: "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...".

<sup>27</sup> Cabe mencionar muy especialmente, en este sentido, la causal de "inclusión en la base de contribuyentes no confiables...", cuya administración se encuentra librada al mero arbitrio de la A.F.I.P., desconociéndose en gran medida los criterios que determinan la incorporación de los contribuyentes. Se trata, en otras palabras, de una sanción por encontrarse el sujeto incurso en una categoría de algo así como un "sospechoso tributario".

<sup>28</sup> CSJN, in re "Parafina del Plata", "Usandizaga Perrone y Juliarena", ya citados, "Mazza Generoso" (6/4/1989), y "Casa Elen-Valmi de Claret" (31/3/1999).

<sup>29</sup> Criterio mantenido por la Corte Suprema a partir del leading case "Fernández Arias c/ Poggio" (Fs. 247:646) y que, a partir de la vigencia con rango constitucional de los Tratados Internacionales (art. 75, inc. 22 CN) encuentra también sustento en el ya mencionado art. 8° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

más patente y escandalosa, cuando el contribuyente es suspendido o excluido del RFOG por mantener “ajustes de fiscalización relevantes (...) no conformados”.<sup>30</sup> Es decir que la sanción se hace efectiva por la mera existencia de un “ajuste” (detalle de las supuestas diferencias de impuestos a favor del Fisco, que ni siquiera tiene efectos vinculantes para la AFIP) notificado al contribuyente y cuya procedencia éste ha decidido discutir. La suspensión o exclusión del RFOG en estos casos se impone con anterioridad incluso al inicio del proceso administrativo de determinación de oficio<sup>31</sup>, en el cual el contribuyente tendrá oportunamente la posibilidad de presentar su descargo y ofrecer la prueba para intentar desvirtuar el criterio de la AFIP. De esta manera, se crea una situación en que el contribuyente se ve muchas veces coaccionado a aceptar el criterio del Fisco (aun en la convicción de que le asiste razón) frente a la posibilidad de ver seriamente afectado el desenvolvimiento de su actividad por los graves efectos que la exclusión del RFOG conlleva.

Por último, podría hablarse también de un desconocimiento, por parte de la Res. 2300, de los principios constitucionales de **igualdad**<sup>32</sup> y de **capacidad contributiva**<sup>33</sup> que rigen para el Derecho Tributario, ya que en definitiva la desigual carga tributaria que para los sujetos implica el operar dentro o fuera del sistema del RFOG significa la creación, en la práctica, de diferentes categorías de contribuyentes que no tienen sustento en su capacidad de contribuir.

La imposibilidad de acceder a las Cartas de Porte necesarias para transportar la producción, de acuerdo a las necesidades de la unidad productiva, implica también un obstáculo a la **libertad de trabajar o de ejercer industria lícita**, que en nuestra opinión se encuentra afectada en muchos casos en que el sujeto no logra incorporarse o fue suspendido o excluido del RFOG.

## 6. JURISPRUDENCIA

¿Qué han decidido los tribunales respecto de las cuestiones planteadas? La mayor parte de los fallos que se refieren al régimen de la Res. 2300 fueron emitidos

---

<sup>30</sup> Punto 13, a), del apartado B) del Anexo VI.

<sup>31</sup> Art. 17, Ley 11.683.

<sup>32</sup> Art. 16 C.N.: “Todos sus habitantes son iguales ante la ley (...) La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”. Si bien este principio no obsta al establecimiento de diferentes categorías de contribuyentes, sí exige que el criterio de diferenciación resulte razonable.

<sup>33</sup> Principio que surge en forma implícita de diversas normas de la CN (arts. 4, 14, 16, 17, 28 y 33) y de los Tratados Internacionales. Se habla de la capacidad contributiva como la aptitud económica que funciona como fundamento y como medida del deber de afrontar las cargas tributarias. Se considera entonces que todos deben contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado, en cuanto tengan capacidad económica para hacerlo, y en forma proporcional y progresiva a dicha capacidad.

en asuntos en los que los contribuyentes interpusieron acciones de amparo, pretendiendo la declaración de inconstitucionalidad del sistema sancionatorio expuesto, junto con la solicitud de medidas cautelares innovativas tendientes a lograr la reincorporación en el RFOG hasta que se decidiera la cuestión de fondo.

En este sentido, existieron numerosos y variados pronunciamientos judiciales referidos al RFOG, ya sea en su versión de la Res. 2300, como en la de su antecesora Res. AFIP 1394, hasta que en 2008 la CSJN dictó dos fallos que de alguna manera reorientaron la jurisprudencia existente hasta ese momento. Se trata de las sentencias del 12/8/2008 en los casos “Agro Corredora SRL” y “Cereales Acebal SRL”<sup>34</sup>.

En ambos casos, la Corte rechazó la procedencia de medidas cautelares que habían sido concedidas por la Cámara Federal de Rosario y, si bien las sentencias no realizan un examen exhaustivo del régimen, su importancia puede encontrarse en la definición, en sentido contrario a lo que venimos exponiendo, de las siguientes cuestiones:

1) La CSJN consideró al sistema como un “régimen de excepción” que exige el cumplimiento de ciertos recaudos para el goce de sus “ventajas”.

2) El Máximo Tribunal admite cierto margen discrecional a la AFIP en la ponderación de las causales de “inconducta fiscal”.

Sin embargo, creemos que dichas afirmaciones no resultan definitivas en cuanto a la legalidad del régimen en su totalidad y en todos los supuestos. Sabido es que los fallos consideran y tiene efectos únicamente respecto de las circunstancias de cada caso concreto, y hay varias cuestiones (algunas que ya existían en ese momento, y otras derivadas de la normativa surgida con posterioridad) que no fueron resueltas por la CSJN, precisamente por haber quedado fuera del ámbito de decisión en las respectivas causas. Es el caso, por ejemplo, de la discusión sobre la validez de ciertas causales específicas de exclusión (como la de tener ajustes fiscales no conformados, antes del dictado de una resolución de Determinación de Oficio), o sobre el obstáculo a la libertad de trabajar o de ejercer industria lícita resultante de la imposibilidad de acceder a las Cartas De Porte necesarias para transportar la producción.

En lo que respecta a los tribunales inferiores, haciendo un relevamiento de las sentencias dictadas por la Cámara Federal de Rosario con posterioridad a los mencionados fallos de la CSJN, puede decirse que, como regla, ambas Salas han acatado en forma bastante estricta los lineamientos de la Corte, pasando a

---

<sup>34</sup> Ambas sentencias del 12/8/2008.

resolver en forma muy restrictiva la procedencia de las medidas cautelares<sup>35</sup>. Como excepción, se otorgaron medidas cautelares, por ejemplo, en casos en que las suspensiones habían sido dispuestas por la causal de mantener “ajustes no conformados”, hasta tanto se resuelva por parte de la AFIP la exclusión del RFOG o la procedencia de una Determinación de Oficio<sup>36</sup>.

Lo mismo sucede con el resto de las Cámaras Federales, en las que pueden encontrarse fallos a favor<sup>37</sup> y en contra<sup>38</sup> del otorgamiento de las medidas cautelares.

Podría decirse que la Cámara Federal de Córdoba tiene quizás un criterio más amplio en este sentido, ya que por ejemplo ha reconocido la naturaleza sancionatoria de la exclusión del RFOG y, por ello, la aplicabilidad de las garantías constitucionales. Resulta interesante en este sentido, el fallo “Bunge Argentina SA”<sup>39</sup>, en el que se confirma la inconstitucionalidad de la exclusión por la existencia de “ajustes no conformados”, sin haberse otorgado la oportunidad de ejercer el derecho de defensa.

En suma, podríamos concluir a partir de la jurisprudencia analizada que:

- La vía procesal más utilizada par el cuestionamiento de los efectos del régimen sancionatorio es la acción de amparo con medida cautelar innovativa para la reincorporación al RFOG.
- No existen criterios homogéneos en las Cámaras Federales, aunque la jurisprudencia se ha tornado más restrictiva desde los fallos de la CSJN.
- Los tribunales analizan caso por caso: a) la causal invocada para la baja por la AFIP, b) la oportunidad que tuvo el contribuyente de ejercer su derecho de defensa, c) el cumplimiento de los requisitos para las medidas cautelares.
- Resulta muy importante la acreditación de los perjuicios concretos cau-

---

<sup>35</sup> Pueden citarse en tal sentido los fallos in re “Semillería Denis Stamatti SRL” (2008), “Cerealera Santafesina SRL” (2009), “Pluscereal SRL” (2010) de la Sala A, “Transeuropa SA” (15/2/2011) de la Sala B; y “Bressan Cereales S.A.” (29/6/2012) de la Sala A.

<sup>36</sup> Fallos “Cereales Santa Lucía SRL” (Sala A, 26/9/2011) y “Ribell y Juretech SA” (Sala B, 1/8/2011). En el primero de los mencionados (de la Sala A) se tuvo especialmente en cuenta el obstáculo para la operatoria que significaba la imposibilidad de obtener cartas de portes, expresando el fallo que el levantamiento provisorio de la suspensión era a los efectos de la emisión de las cartas de porte necesarias para la comercialización de las existencias a ese momento.

<sup>37</sup> Cámara Federal de La Plata, Sala I, “Cereales Don Esteban SA”, del 14/8/2008. Cámara Federal de Salta, “Inversora Agropecuaria SRL”, del 2/10/2009.

<sup>38</sup> Cámara Federal de Paraná, “Eduardo Stertz e Hijos SRL”, del 10/3/2010. Cámara Federal de Bahía Blanca, “Gonzalo, Héctor Abel”, del 13/4/2010.

<sup>39</sup> Cámara Federal de Córdoba, Sala A, 23/8/2011.

sados por la suspensión o exclusión, para lo cual adquiere relevancia el tema de las Cartas de Porte.

## **7. CONCLUSIONES**

La Resolución 2300, con la pretendida finalidad de que no le sean aplicables los principios y reglas constitucionales que rigen en el Derecho Penal y en el Derecho Tributario, estructura el sistema del RFOG como un régimen supuestamente *voluntario y opcional* para los contribuyentes, que otorga una serie de *beneficios* a los contribuyentes. Sin embargo, la pertenencia a este sistema es en la práctica una necesidad para los productores y operadores en el mercado de productos agrícolas, ya que podría decirse que les resulta financiera y operativamente imposible ejercer su actividad de otra manera.

Ahora bien, la norma prevé un sistema de suspensión y exclusión del RFOG, por causa de “incorrecta conducta fiscal” que tiene naturaleza sancionatoria y que debería, por lo tanto, cumplir con las garantías constitucionales vigentes en materia penal. No obstante, nos encontramos con que, lejos de reconocer dichas garantías, el régimen evidencia la violación de, al menos, los principios de legalidad (en su aspecto de taxatividad de la ley penal), de culpabilidad, de debido proceso, de tutela jurisdiccional efectiva, de igualdad y de capacidad contributiva.

Si bien a partir de los fallos “Agro Corredora SRL” y “Cereales Acebal SRL” de la CSJN, los tribunales en general comenzaron a evaluar en forma muy restrictiva la procedencia de las medidas cautelares, el debate no se encuentra aún cerrado en el ámbito judicial, ya que hay cuestiones que no fueron resueltas por la Corte. En tal sentido, puede decirse que actualmente la obtención de resoluciones favorables en relación a las medidas cautelares dependen del análisis que los jueces hagan, en el caso concreto de la causal de suspensión o exclusión, de la oportunidad que haya tenido el contribuyente de ejercer su derecho de defensa, y de la prueba que se produzca con respecto al daño y al peligro en la demora.

Estimamos que la decisión de los contribuyentes y el accionar de los profesionales del Derecho resultan de vital importancia a la hora de intentar frenar los abusos de parte del Fisco en la estructuración de sistemas que, con la excusa de combatir la evasión fiscal, tienen como consecuencia el desconocimiento de garantías básicas de nuestra Constitución Nacional.



# LEGITIMIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA. ¿FUNCIONA COMO HERRAMIENTA PARA CUBRIR LOS RIESGOS DE LA ACTIVIDAD?

CANDELA POWELL<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La intervención estatal ha tenido históricamente una razón de ser, y en términos sintéticos ha sido la de procurar paliar los riesgos a los que se ve sujeta la actividad.

Lamentablemente vemos hoy como el propio Estado se ha convertido en otro riesgo agregado para la actividad agraria. Es más, entendemos que no sólo es insuficiente lo que hace el Estado en materia tuitiva o paliadora de riesgos en la actividad agropecuaria, sino que, por el contrario, la perjudica gravemente en su desarrollo, rentabilidad, administración y organización de recursos, por mencionar sólo algunas cuestiones.

Hoy la sensación del productor es que “todo es posible”, pero no para bien,

---

<sup>1</sup> Abogada, Contadora. Secretaria del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de la ciudad de Rosario. Adscripta a la cátedra “A” de la Facultad de derecho de La Universidad Nacional de Rosario. Maestrando en la carrera de Gerenciamiento de empresas agroalimentarias.

sino en su perjuicio. Lo invade un profundo descreimiento en las instituciones, con un poder ejecutivo “mandón”, “disciplinador de los cocoritos del gallinero”; con un congreso afín y aparentemente sumiso a las directivas del poder ejecutivo; con un poder judicial ausente o poco comprometido, en el que simplemente no creen.

¿Qué podemos hacer ante este nuevo riesgo? ¿Es legítima la intervención que realiza hoy el Estado Nacional? ¿Responde al espíritu de libertades consagrado por nuestra Constitución Nacional? ¿Servirá acudir a la justicia? ¿Con qué herramientas?

Estos son algunos de los interrogantes que, lejos de resolver, sólo dejaremos clavados profundamente en el lector.

## 2. ¿POR QUÉ INTERVIENE EL ESTADO?

**2.1. Justificación histórica** — Las causas y razones de la intervención han tenido como base y consideración la importancia de la producción agraria para la nación, compartiendo este criterio la mayoría de los países del mundo<sup>2</sup>.

Cuando en la carrera de grado damos el tema “Intervención del Estado en la actividad agraria”, nos esforzamos por hacer entender al alumno cuál es su “razón de ser” y por qué es necesaria. Sintéticamente, se puede decir que la intervención del Estado en la economía agropecuaria, a nivel mundial, se inicia durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) dada la profunda crisis que se genera en las economías de los Estados productores, la que se prolonga por muchos años. Se rescata la enorme importancia del sector para la economía toda y se comienzan a regular aspectos tales como la producción, la comercialización e industrialización de los productos agrarios.

Se formulan nuevas teorías jurídicas las que, en su conjunto, constituyen lo que parte de la doctrina llama derecho social. Aparece una nueva concepción filosófico-jurídica a través de la aparición del constitucionalismo social, el que incorpora el principio de la función social de la propiedad. El Estado abandona su papel de estado gendarme y comienza a regular y controlar la producción, industrialización, comercialización y transporte de los productos agropecuarios.<sup>3</sup>

Históricamente, la intervención del Estado en la actividad agropecuaria ha tenido como principal fundamento a la naturaleza misma de la actividad. Aparece a la vista el “ciclo biológico” como el gran caracterizador de la esencia agraria desarrollado por el Maestro Carroza<sup>4</sup>. El fenómeno biológico es subyacente

---

<sup>2</sup> BREBBIA, Fernando, *Derecho Agrario*, Ed. Astrea, 199, pág. 635 y ss.

<sup>3</sup> FACCIANO, Luis A., *Contratos Agrarios*, Ed. Nova Tesis, Buenos Aires 2006, p. 16 y ss.

<sup>4</sup> Quien explicaba “que en su íntima esencia la actividad agraria consiste en el desa-

a toda forma de cultivo de vegetales y cría de animales con base en el común denominador que es la agrariedad. El hombre contribuye al desarrollo del ciclo biológico, pero su conducta, su hacer o no hacer, no determina el resultado. El ser humano puede colaborar con la naturaleza pero el fruto a recoger está cargado de un grado de profunda incertidumbre dada por factores inmanejables y muchas veces imponderables.

**2.2. Los riesgos en la actividad agraria** — La actividad agraria, y así lo tiene aceptado la mayoría de la doctrina agrarista<sup>5</sup>, se ve sujeta a un doble riesgo: el *riesgo técnico* y el *riesgo económico*. Hoy, se habla también del *riesgo químico* que encuentra su medida y límites en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional, que es basamento para el desarrollo del derecho ambiental.

Con respecto al riesgo técnico se pueden distinguir dos subespecies, el *riesgo intrínseco o propio del ciclo biológico* y el *riesgo extrínseco o climático*. Ambos supuestos resultan muchas veces imprevisibles para el productor agropecuario, al punto tal que por más que trate de adelantarse a ellos, ante su contingencia, no puede escapar de las consecuencias. No se pueden anticipar ni todos los riesgos intrínsecos ni todos los climáticos; es más, aunque se puedan prever, muchos de ellos tendrán al productor “de manos atadas” por lo que las acciones que éste tome podrán tener mayor o menor éxito dependiendo del caso.

El riesgo económico encuentra varias expresiones, de las que enunciaremos sólo algunas. Históricamente se relacionaba con la fluctuación del precio de los productos agrícolas y los nocivos efectos que la imprevisibilidad de esta situación ocasionaba sobre el productor. La intervención estatal en este sentido, apuntaba a dar previsibilidad a la actividad. A tales fines se procuraban establecer precios base, con la intención de que el productor tomara sus decisiones con algún nivel de certidumbre. En otros casos, un Estado fuertemente intervencionista intermediaba en todo el proceso de comercialización, siendo él mismo el principal comprador de los productos agrícolas. No fue sino hasta hace pocos años que el mercado de productos agrícolas (sobre todo commodities) sufre un marcado ascenso de los precios a nivel internacional que hace que la intervención estatal

---

rollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, la que se resuelve económicamente en la obtención de frutos –vegetales o animales– destinados al consumo directo, o bien previa una o más transformaciones; estas actividades dependientes de ciclos biológicos se encuentran ligadas a la tierra o a los recursos naturales y están condicionadas por las fuerzas de la naturaleza, y ello es lo que diferencia, lo que individualiza y distingue a la agricultura de las actividades secundarias en tanto que en ellas los procesos biológicos se encuentran totalmente dominados por el hombre.” CARROZA, Antonio. *Lezioni di diritto agrario*, Milano, Giuffrè, 1988. P. 10 y ss.

<sup>5</sup> Ver BREBBIA, Fernando P., ob. cit.

en este sentido cese. Obviamente, esto no es así para todos los productos. En la actualidad muchos de los productos agrícolas, sobre todo los de producciones regionales, sufren profundas fluctuaciones en los precios que afectan directamente a la producción. La intervención estatal para estos supuestos normalmente es ejercida por el poder ejecutivo nacional.<sup>6</sup>

Otra cara del riesgo económico, con gran vigencia en la actualidad, viene dada por la posición de escasísimo poder de negociación en la cadena de valor agroalimentaria que tiene el empresario agrario. Nos encontramos frente a una oferta de productos primarios numerosa, diseminada en los distintos establecimientos, con actores individuales y con escaso poder sobre el resto de la cadena. En el otro extremo, la demanda del producto primario (el generado en el establecimiento rural) encuentra una marcada concentración: son los frigoríficos, los exportadores, las aceiteras y cerealeras quienes adquieren el producto agrario. El consumidor final, el que compra el producto de la góndola, está fácticamente muy lejos del productor. Esta situación favorece la formación de estructuras oligopólicas en claro desmedro de la rentabilidad del productor primario. El productor no sólo encuentra un techo al precio de sus productos en el mercado internacional (caso de los *commodities*), sino que además el mismo se ve marcadamente reducido como consecuencia del ejercicio del poder económico de la demanda.

**Estos riesgos son los que ameritan, justifican y dan lugar a la intervención estatal. La finalidad ha de ser la de paliar estos riesgos ya sea a través del dictado de normas o de la implementación de planes; ya sea con carácter preventivo o correctivo.**

En el caso de los *riesgos técnicos intrínsecos*, se dictan normas de *política sanitaria animal y vegetal*.

Para el caso de los riesgos climáticos la intervención estatal vendrá dada por el funcionamiento de las leyes de Emergencia Agropecuaria.

El riesgo económico es más complejo y se ve teñido de otras cuestiones que hacen necesario un estudio más profundo. Existe una notable vinculación entre el derecho agrario y la política agraria.<sup>7</sup> Parafraseando a Vivanco, se puede caracterizar al derecho agrario como “profundamente influido por la economía, la sociología y la política”.<sup>8</sup> Distintos problemas agrarios de índole económica van a encontrar una respuesta política que pretenderá *solucionarlos*.

Entre ellas es dable destacar por ejemplo la política de precios, en la que

---

<sup>6</sup> Ver Facciano, Luis A. (Coordinador). *Derecho Agrario*. “Reflexión en torno a la Intervención del Estado en los agronegocios” por Ana María Maud. Ed. Nova Tesis, Rosario, 2010.

<sup>7</sup> PASTORINO, Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, 2009, p. 20

<sup>8</sup> VIVANCO, Antonio, *La codificación rural provincial*, ob. cit. en PASTORINO, Leonardo F., *Derecho agrario argentino*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009. p.20

el productor agropecuario es simple tomador. A diferencia de otras actividades económicas que son libres de determinar el precio al que pretenden vender su producto, fijándolo por ejemplo a partir de los costos incurridos o de los precios fijados por la competencia, el productor agropecuario debe vender al precio dispuesto en el mercado y no interviene en su formación. Este precio “dado” podría surgir directamente del libre juego de la oferta y la demanda o sufrir distorsiones derivadas de la intervención estatal, en su caso.

Por otro lado, la inelasticidad precio e ingreso de los productos agropecuarios trae enormes consecuencias de índole no sólo económica sino también social, configurando así un verdadero rompecabezas para el estado interventor. Por ello, en materia económica la intervención es muy compleja: asegurar el acceso a los alimentos para las personas con menores recursos, garantizar que a los precios predispuestos y con los costos disponibles el productor obtenga una rentabilidad tal que lo incentive no sólo a seguir participando sino a crecer en la actividad, la intervención moderada para no generar distorsiones con efectos nocivos y el respeto de la legalidad de las medidas que se tomen<sup>9</sup>.

### **3. ¿EN QUÉ INTERVIENE EL ESTADO ARGENTINO HOY?**

La morigeración o corrección de los riesgos de la actividad agraria o de las consecuencias de los mismos, no son el objeto principal de la intervención estatal actual. Más bien, todo lo contrario.

Vemos que la intervención “fuerte” por llamarla de alguna manera, toma lugar en materia *económica-tributaria* o *para-tributaria*.

Nos hemos ocupado ya en otras oportunidades de referenciar y analizar cuáles son las nuevas normas, que ocupan el escenario interventivo en la materia<sup>10</sup>.

Como ejemplos trascendentes debemos citar en primer lugar al Registro Fiscal de Operadores de Granos (RFOG) plasmado en la RG AFIP 2300<sup>11</sup>, a partir del cual se crea todo un andamiaje propio de incumbencias estatales exclusivas para el agro. Sin que el estudio de esta resolución sea el objeto principal de

---

<sup>9</sup> Ver FACCIANO, Luis A. (coordinador). *Derecho Agrario. “Agronegocios: El desafío de llegar del campo al plato con inocuidad, calidad, productividad y competitividad”*. Por Héctor H. Pilatti y Susana Formento. Ed. Nova Tesis. Buenos Aires, septiembre 2010.

<sup>10</sup> Charlas dadas en el Colegio de Abogados de Rosario, en la facultad de Ciencias Agrarias de la ciudad de Esperanza, en la universidad Adventista del Plata en Entre Ríos, conjuntamente con el Dr. Mariano Perett, durante el año 2011 y 2012.

<sup>11</sup> B.O. 6/9/2007, con modificaciones.

nuestro análisis, traemos a consideración algunas de sus características más trascendentes.

Es un régimen supuestamente de adhesión voluntaria, al que el productor puede pertenecer si desea gozar de sus “beneficios”. En la práctica está demostrado que esto es una falacia absoluta<sup>12</sup>, ya que la incorporación y permanencia en el régimen es, por lo menos, complicada y su no adhesión trae consecuencias tremendas para el productor. El régimen estipula que, quien se encuentre inscripto en el RFOG, sufrirá al tiempo de cada venta, una retención de IVA del 8% pero que el fisco le devolverá (en sus tiempos), el 7%. Para aquel que no esté inscripto, la retención sufrida será del 10,5% sin devolución alguna. Deberá hacerla jugar contra créditos fiscales, los que siempre son insuficientes y generan, en consecuencia, permanentes saldos a favor del contribuyente, que no recupera nunca. Asimismo, el sistema estipula un régimen de retención del impuesto a las ganancias que, para el caso de estar incluido en el registro será del 2% y para el caso de no estarlo, será del 15%.

Esta especial retención en el impuesto a las ganancias, entre otros tantos defectos, tiene como particularidad que el productor inscripto en ganancias tenga un tratamiento diferencial de cualquier otro sujeto contribuyente inscripto en este impuesto, ya que adelanta el pago del impuesto, lo hace en cada venta y a una alícuota superior a cualquier otro contribuyente.<sup>13</sup>

El RFOG, como se ha dicho, crea toda una telaraña de relaciones: modifica el sistema de adquisición de cartas de porte, crea un delicado y pormenorizado sistema de información, su propio sistema de sanciones “superadoras” de la Ley 11.683<sup>14</sup>, con un rosario de críticas que se le pueden hacer.

En materia de **cartas de porte** se ha creado un nuevo sistema en el cual la conducta del contribuyente es condicionante para acceder a las mismas. Vale aquí hacer un paréntesis para comprender, ya que una lectura fugaz de las normas que rigen la cuestión resulta como el “árbol que tapa el bosque”. En primer lugar rescatemos el texto de nuestra pisoteada Constitución Nacional, la que, por vía interpretativa, cada vez dice más cosas diferentes a las que se podrían sacar de la inocente lectura de sus artículos. Entiendo, humildemente, que de los artículos

---

<sup>12</sup> Ver en esta misma publicación la exposición del Dr. Mariano Peretti quien se avoca al estudio pormenorizado de este instituto.

<sup>13</sup> Cualquier inscripto en el impuesto a las ganancias liquida su impuesto anualmente, integra anticipos, los que descuenta de lo que tiene que abonar al fisco y, finalmente, paga la diferencia. El productor agrario no inscripto en el RFOG, paga impuesto a las ganancias cada vez que vende y en proporciones siderales, inigualables a cualquier otro sistema de retención, por lo cual, via Resolución general de la afip, para el productor agrario, fácticamente se modificó la ley de ganancias.

<sup>14</sup> B.O. 12/01/1933, con modificaciones.

9, 10, 11, 12 y 14 se desprende el principio de libre tránsito para mercaderías y medios de transporte, y el de navegar y comerciar libremente también.

Siguiendo el esquema de un estudio piramidal de la cuestión, poniendo obviamente a la Constitución Nacional en la cúspide, corresponde ver qué ley rige la materia y ahí nos encontramos con otra norma “olvidada”, por decir lo menos: La ley 24653<sup>15</sup>. Esta norma, que aclaro, está vigente, se ocupa de determinar cuál ha de ser la función del Estado en materia de transporte<sup>16</sup>. En especial manda a que de ninguna manera se intervenga o dificulte ni directa ni indirectamente en el sistema de transporte, salvo por cuestiones de tránsito o seguridad vial. Recalquemos: **sólo por cuestiones de tránsito o seguridad vial podría verse afectado el derecho de transportar libremente la producción.**

Sin embargo, por el decreto 34 de 2009<sup>17</sup> se crea un sistema de emisión, seguimiento y control de carta de porte y se establece la utilización obligatoria de esta como único documento válido para el transporte automotor y ferroviario de carga de granos y ganado.

Hasta aquí no hay objeciones, pero cuando continuamos estudiando la norma y sus reglamentaciones encontramos, por ejemplo la resolución conjunta 2256/09 de la ex ONCCA y de la Subsecretaría de Transporte Automotor y allí nos “desayunamos” de dificultades varias. La autorización de la “Solicitud de emisión de cartas de porte”, se otorgará siempre que el solicitante de los formularios citados reúna los requisitos allí estipulados, dentro de los cuales encontramos por ejemplo, no presentar incumplimientos o irregularidades como resultado de la evaluación de su comportamiento fiscal; no poseer deudas exigibles con la ONCCA, no adeudar presentaciones de información de movimiento y comercio de granos de aquellos operadores que están obligados en los términos que establece la normativa vigente, entre los inconstitucionalmente destacables<sup>18</sup>. La norma también prevé la posibilidad de no autorizar o de autorizar parcialmente

---

<sup>15</sup> B.O. 16/07/1996.

<sup>16</sup> Ley 24653 Art. 2º — Intervención del Estado. Es responsabilidad del Estado Nacional garantizar una amplia competencia y transparencia de mercado. En especial debe: a) Impedir acciones oligopólicas, concertadas o acuerdos entre operadores y/o usuarios del transporte, que tiendan a interferir el libre funcionamiento del sector; b) Garantizar el derecho de todos a ingresar, participar o egresar del mercado de proveedores de servicios; c) Fijar las políticas generales del transporte y específicas del sector en concordancia con el espíritu de la presente ley; d) Procesar y difundir estadística y toda información sobre demanda, oferta y precios a fin de contribuir a la aludida transparencia; e) Garantizar la seguridad en la prestación de los servicios; f) Garantizar que ninguna disposición nacional, provincial o municipal, grave (excepto impuestos nacionales), intervenga o dificulte en forma directa o no, los servicios regidos por esta ley, salvo en materia de tránsito y seguridad vial.

<sup>17</sup> B.O. 27/01/2009.

<sup>18</sup> Art. 6º — La autorización de la “Solicitud de Emisión de Cartas de Pm, se otorgará

la adquisición de cartas de porte ante el incumplimiento de los requisitos por ella estipulados.

La inconstitucionalidad es manifiesta, violentando flagrantemente la Constitución Nacional y la ley de transporte nacional, ya que claramente supedita la autorización para transportar la producción a, por ejemplo, no tener incumplimientos o irregularidades con el fisco.

Este sistema de “doble castigo” está presente en casi todas las nuevas reglamentaciones dictadas: si el productor presenta “irregularidades” con el fisco<sup>19</sup>,

---

siempre que el solicitante de los formularios citados en el Artículo 1º reúna los requisitos que se indican seguidamente:

a) Poseer Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) asignada.  
b) Encontrarse incluidos a la fecha de efectuar la “Solicitud de Emisión de Cartas de Porte” —a los fines de acreditar el cumplimiento del requisito previsto en el Artículo 2º inciso a)—, en el “Padrón de Productores de Granos - Monotributistas” establecido mediante Resolución General N° 2504 de la AFIP o en la que en el futuro la sustituya, en el caso de productores adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS). Esta exigencia operará a partir del día 1 de marzo de 2009, inclusive. c) Haber presentado la totalidad de las declaraciones juradas del impuesto al valor agregado y, de corresponder, de los recursos de la seguridad social, de los últimos doce (12) períodos fiscales o del lapso transcurrido desde el inicio de actividades o de cambio de carácter frente al gravamen, si éste fuera menor, vencidos a la fecha de presentación de la solicitud, así como la declaración jurada del impuesto a las ganancias correspondiente al último período fiscal vencido a la fecha de presentación de la solicitud.

De tratarse de sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), únicamente deberán cumplir con el requisito a que se refiere el primer párrafo del presente inciso, respecto de los recursos de la seguridad social, de corresponder.

d) Tener actualizado el domicilio fiscal declarado ante la AFIP, en los términos del Artículo 4º de la Resolución General N° 2109 —y/o de la que la sustituya o complemente en el futuro— de la citada Administración Federal.

e) No presentar incumplimientos o irregularidades como resultado de la evaluación de su comportamiento fiscal.

f) Haber informado los comprobantes que hubieran sido adquiridos —conforme a la presente norma conjunta o al régimen establecido por la Resolución General N° 2205, sus modificatorias y sus complementarias, de la AFIP— de acuerdo con el procedimiento establecido por la norma conjunta Resolución N° 4956 y Resolución General N° 2324 del 12 de octubre de 2007, de la ONCCA y de la AFIP, respectivamente, o aquella que en el futuro la sustituya.

g) Contar con la inscripción vigente al momento de solicitar la “Solicitud de Emisión de Cartas de Porte”, en el supuesto de tratarse de operadores del comercio de granos que están obligados a registrarse en los Registros que administra la ONCCA.

h) No poseer deudas exigibles con la ONCCA, al momento de solicitar la “Solicitud de Emisión de Cartas de Porte”.

i) No adeudar presentaciones de información de movimiento y comercio de granos de aquellos operadores que están obligados en los términos que establece la normativa vigente.

j) Operar —en el caso de los remitentes— con sujetos del comercio de granos que se encuentren debidamente inscriptos ante los Registros de la ONCCA o productores inscriptos en la AFIP.

<sup>19</sup> Entendiendo por tal al Estado cuando actúa como administrador de impuestos y demás contribuciones al erario público.

soportará la baja o suspensión en el RFOG, no podrá solicitar cartas de porte y por ende, no podrá transportar libremente su producción, a la vez que caerá en todas aquellas sanciones que estipula la ley 11.683. La sensación es, por lo menos, de mezcla total. Valga dejar asentado que, ante los incumplimientos impositivos, ya existe una norma aplicable a todos los contribuyentes y que sanciona, adecuadamente o no, al contribuyente incumplidor. El sistema de cartas de porte hoy vigente violenta de manera clara el principio de igualdad ya que al productor agrario se le imponen cargas y consecuencias que no tiene ningún otro sector<sup>20</sup>.

Otras resoluciones que han sido dictadas son todas las relativas a **sistemas de información**, generando una enorme carga para-fiscal que pesa en cabeza del productor y, consecuentemente, de los contadores de las empresas agrarias, quienes constantemente tienen que informar al fisco de cada movimiento del productor. Mencionamos someramente:

- **Registro de operaciones inmobiliarias, RG 2820/2010<sup>21</sup>**, la que establece un sistema de inscripción para aquellos sujetos titulares por cualquier concepto, que arrienden predios rurales con una superficie igual o superior a las 30 has, independientemente de las rentas que generen. Implica un deber de información para el arrendador (o símil). Trae aparejada una obligación de retener conforme pautas de la RG 830 por el arrendatario ante incumplimientos del arrendador y en cuanto este último sea responsable inscripto. Para el resto de los contribuyentes, se tiene en cuenta las rentas que generan, no entendiéndose cuál es la razón que justifica el apartamiento de este criterio para el titular de un inmueble rural<sup>22</sup>. Asimismo, el sistema de esta RG plantea una obligación a cargo del productor arrendatario, quien deberá velar por el cumplimiento de esta resolución por parte del arrendador, so pena de ser pasible de sanciones; la más resaltante: ser suspendido o dado de baja del RFOG<sup>23</sup>. En cualquier caso, si bien el régimen no

---

<sup>20</sup> La situación del productor podría traspolarse a cualquier sujeto de la economía, imagínese un abogado, que adeuda monotributo y, como consecuencia de ello, se ve suspendido en la matrícula hasta tanto regularice su situación ante la AFIP (!). Imagínese también una fábrica de cualquier cosa, que por tener una determinación de oficio no conformada, se ve impedida de movilizar su mercadería.

<sup>21</sup> BO 05/05/2010.

<sup>22</sup> Nótese que en zonas de baja productividad, un sujeto titular de 30 hectáreas puede gozar de una renta realmente ínfima, muy por debajo de lo que percibe cualquier propietario de un local comercial en el centro de la ciudad de Rosario.

<sup>23</sup> El art. 16 de la RG 2820 reza: "Esta Administración Federal establecerá el cumplimiento al presente régimen como requisito a los fines de la tramitación de solicitudes efectuadas por los contribuyentes y/o responsables, de la incorporación y/o permanencia en los distintos registros implementados por la misma, de la obtención de certificados de créditos fiscal o constancias de situación impositiva, previsional y/o aduanera, entre otros."

estaría pensado sólo para el sector agrario, es clara la discriminación de la que es víctima.

• **Régimen de información de capacidad productiva RG 27502010<sup>24</sup> modif RG 3102/2011<sup>25</sup>.** La resolución exige informar las existencias de granos y la capacidad de producción por cada campaña agrícola— en los plazos que, para cada caso, establece la norma<sup>26</sup>.

La RG 3102 introdujo modificaciones, principalmente las estipuladas en el artículo 6º y por el cual se agudizan las sanciones ante el posible incumplimiento de la norma<sup>27</sup>. Tipifica el incumplimiento como inconducta fiscal y expresamente lo encuadra como causal para ser dado de baja del RFOG. Es esta otra resolución mediante la cual el poder “disciplinador” del fisco hace sentir el rigor.

Hasta aquí, algunas de las obligaciones, regímenes y registros que debe cumplimentar el productor agrario, con las consideraciones que se fueron pronunciando. Pero hay más!

No podemos dejar de lado los **derechos de exportación** de los que es vícti-

---

<sup>24</sup> B.O. 21/01/2010.

<sup>25</sup> B.O. 13/05/2011.

<sup>26</sup> RG 2750 Art. 4 a) Existencias —al día 31 de agosto de cada año— de granos no destinados a la siembra — cereales y oleaginosos— y legumbres secas — porotos, arvejas y lentejas— de propia producción (stock) detallados en el Anexo I: desde el día 1 y hasta el día 30 de septiembre de cada año, ambos inclusive. b) Superficie agrícola destinada a los cultivos indicados en el Anexo II: desde el día 1 de julio y hasta el día 31 de octubre de cada año, ambos inclusive. c) Superficie agrícola destinada a los cultivos mencionados en el Anexo III: desde el día 1 de septiembre correspondiente al año de inicio de la campaña agrícola y hasta el día 31 de enero del año inmediato siguiente, ambos inclusive.

<sup>27</sup> Art. 6º. El incumplimiento —total o parcial— del régimen de información dispuesto por esta resolución general obstará a la registración de los contratos y operaciones conforme lo establecido por la Resolución General N° 2596, sus modificatorias y complementarias, o de los Formularios C1116B o C1116C, de acuerdo a las previsiones correspondientes al sujeto obligado, hasta tanto se subsane el incumplimiento. Asimismo, hará pasible a los responsables comprendidos en el Artículo 2º de la presente, de las sanciones previstas en la Ley N° 11.683, texto ordenado 1998 y sus modificaciones.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, esta Administración Federal podrá determinar la incorrecta conducta fiscal de los responsables indicados en el precitado Artículo 2º y disponer la suspensión transitoria de los mismos en el “Registro Fiscal de Operadores en la Compraventa de Granos y Legumbres Secas” establecido por la Resolución General N° 2300, sus modificatorias y complementarias, en las siguientes situaciones:

a) Falta de presentación —total o parcial— del régimen de información dispuesto por la presente resolución general. Dicha conducta será encuadrada en el punto 7, Apartado A del Anexo VI de la Resolución General N° 2300, sus modificatorias y complementarias. b) Falta de correspondencia entre los datos informados y la realidad económica de la actividad desarrollada por el contribuyente, determinada mediante controles objetivos practicados con motivo de verificaciones y/o fiscalizaciones, en cuyo caso, el responsable será pasible del tratamiento previsto para las causales que correspondan del Apartado B del anexo citado.”.

ma el productor agrícola. Acerca de ellos nos hemos explayado oportunamente<sup>28</sup> ratificando, en esta oportunidad su inconstitucionalidad manifiesta por violentar gravemente principios fundamentales de nuestra Carta Magna.

En materia de comercialización, debe ponerse sobre la mesa también el **Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior de productos agrícolas**, con su famoso sistema de **ROE Verde**, el que en la práctica opera como un cepo a la exportación de productos agrícolas, afectando al mercado y al productor.

Sumemos a todo esto un poco más de actualidad. Al tiempo de escribir estas líneas se está viviendo un **proceso de pesificación de la economía**, acompañado por la demonización del dólar y de cualquier otra moneda extranjera, cuya adquisición es rayana con un acto delictivo.

De facto, simplemente por no gozar de una autorización de la AFIP, ningún argentino puede adquirir moneda extranjera, con alguna excepción<sup>29</sup>. Ni siquiera existe una resolución denegatoria de "alguien" que rechace la solicitud de adquisición de moneda extranjera<sup>30</sup>. Simplemente la leyenda de que según los registros de la AFIP, el sujeto no tiene capacidad económica para adquirir moneda extranjera. Desde ya que el tema amerita un estudio profundo y que excede este trabajo, pero ha de decirse que por lo menos tiene "olor a inconstitucionalidad".

Esta situación, sin dudas impacta en toda la población, pero lo hace de manera especial en el productor agropecuario, para quien es muy común operar directamente en dólares. No se ha previsto cómo cumplir y, por lo tanto, se ven situaciones de morosidad del productor, el que, obligado en dólares, se ve imposibilitado de adquirirlos.

Este claro camino hacia la pesificación se agudiza a partir de la pretendida "**desdolarización**" de las operaciones en los mercados a futuro de commodities y de divisas. Podemos decir que, como asesores de la empresa y del empresario agrario, nos cansamos de recomendar al productor que utilice las herramientas

---

<sup>28</sup> FACCIANO, Luis A. y POWELL, Candela, *La inconstitucionalidad de la normativa de derechos de exportación sobre productos agrícolas, su irrazonabilidad y confiscatoriedad*, en FACCIANO, Luis (coordinador) "Derecho Agrario", Editorial Nova Tesis, Bs. As. 2008.

<sup>29</sup> Para viajes al extranjero, una vez al año y el monto que la AFIP estime procedente. Para países limítrofes se podrá adquirir sólo la moneda del país de destino.

<sup>30</sup> Rigen al respecto la circular BCRA A 5330 del 26/07/12 y la RG AFIP 3356/12. En conjunto, las normas juegan más o menos así: el BCRA le dice a las entidades bancarias que de ella dependen que, para poder vender, le tienen que pedir autorización al BCRA. Que esta autorización dependerá de lo que diga la AFIP, si la AFIP dice que sí, se vende; si detecta inconsistencias, no. Nótese que según la AFIP estos "controles" buscan detectar evasión fiscal. En las comunicaciones dictadas por el BCRA no se da justificativo alguno a lo allí dispuesto; tampoco se dice que se trate de normas de política cambiaria. Ante la leyenda de "inconsistencias", las entidades financieras simplemente no venden, no existe una solicitud expresa del rechazo de la autorización para comprar que invoque la normativa en que se funda, por lo cual, los reclamos son aún más difíciles.

financieras a su alcance para cubrir la variación de precios, estimando sus costos y garantizándose su cobertura con más un margen de ganancia utilizando el mercado de futuros. La pesificación de los mercados a término, en un claro contexto inflacionario y sin herramientas que permitan paliar esa situación, tornaría inviable su utilización como herramienta de cobertura.

#### 4. ALGUNOS INTERROGANTES Y CONCLUSIONES FINALES

Tal cual expresara al principio de estas líneas, me pregunto y ensayo algunas respuestas...

¿Por qué interviene el Estado hoy en el sector agrario? He de concluir que la finalidad es eminentemente recaudatoria ya sea procurando recaudar más o articulando todo lo posible (y más) para que nada escape de la órbita de su control ¿Es esta intervención coherente con su razón de ser? ¿Busca la protección del sector por estar comprometido el interés o bienestar general colaborando con la morigeración de los riesgos a los que se ve expuesto? De ninguna manera. Las nociones generales que ensayamos sobre riesgos técnicos y económicos, allá a lo lejos, al principio de toda esta exposición, se encuentran un ciento por ciento ausentes en la intervención estatal actual; ergo, ha de concluirse en que no es ni someramente coherente con su “razón de ser”. ¿Respeto la pirámide jurídica el andamiaje interventivo actual? Otra respuesta negativa. La sensación es de una pirámide jurídica invertida, en la que la supremacía la tienen las resoluciones generales, las leyes son letra muerta y la Constitución Nacional es una materia maleable que toma la forma de lo que el gobierno quiera imponer. ¿Es, entonces, legítima la intervención del estado actualmente? En tanto y en cuanto no responde a su razón de ser y en innumerables casos presenta normas de flagrante inconstitucionalidad, a este interrogante, me pronuncio negativamente. ¿Qué respuesta da el poder legislativo a los planteos casi cotidianos de productores y profesionales asesores del sector ante la denuncia pública de esta realidad? Absolutamente ninguna. ¿Qué respuesta ha dado el poder judicial? La respuesta surge como dato de la realidad y ha de decirse que la “tibieza” es la característica más resaltable, con excepciones. Las causas devenidas en abstractas, como fueron los amparos presentados en oportunidad de pretender incrementar los derechos de exportación con la resolución 125/2008, dejaron respirar a los jueces que se vieron aliviados al no tener que resolver. Las sentencias a favor del RFOG<sup>31</sup>, pese a todo lo sostenido por especialistas en la materia, dejan perplejo al contribuyente que acude al poder

---

<sup>31</sup> Ver la exposición del Dr. Mariano Peretti en esta obra, quien desarrolla una síntesis del resultado que han tenido los reclamos intentados.

judicial ante el abuso del fisco. Entonces, ¿servirá reclamar? ¿Servirá acudir a la justicia? Y esta es mi primer y única respuesta positiva. Sostengo que es la única solución posible. Reconozco que productores y asesores somos también tibios a la hora de reclamar. No es suficiente que algunos reclamen, las demandas deben ser masivas. Los argumentos son sólidos y encuentran respaldo en prestigiosa doctrina de muchas especialidades profesionales.

Transformemos el sentido de que “todo es posible”. Hagamos que sea posible el respeto a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, hagamos que sea posible el respeto al derecho de propiedad, a comerciar y ejercer industria lícita, a la igualdad entre iguales y sobre todo a la igualdad ante las cargas públicas; rescatemos las libertades personales cuando vemos, como por una ventana, la restricción a libertades básicas, como la de circular y entrar y salir libremente del país. Digamos basta todos. El camino, a mi juicio, ha de ser despertar al poder judicial y exigirle que cumpla con su rol de manera activa. Basta de tibios.

*La libertad individual es el límite sagrado en que termina la autoridad del Estado. Todos los crímenes contra la libertad del hombre han podido ser cometidos no sólo impune, sino legalmente en nombre del Estado Omnipotente, invocado por su gobierno omnímodo. La libertad exterior de la patria es la Independencia de todo país extranjero. La Libertad interior es la independencia del individuo dentro de su propio país... La libertad exterior de la patria es compatible con la más grande tiranía. La libertad interior (libertad civil y política) significa literalmente ausencia de todo poder omnipotente y omnímodo en el Estado y en el gobierno del Estado<sup>32</sup>. Juan Bautista Alberdi (1810-1884, padre de la Constitución Nacional Argentina)*

---

<sup>32</sup> Fuente: “Ideas sobre la Libertad”. Nros. 44 (Año XXVI. Octubre de 1984. Selección de escritos de Alberdi hecha por Raúl Oscar Abdala) y 45 (Año XXVII. Marzo de 1985) Publicación del Centro de Estudios sobre la Libertad.



**TEMA 10**

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
ACTIVIDAD AGRARIA**



# INTERVENCIONES AGRARIAS EN LAS ZONAS CONTIGUAS A LAS BANQUINAS: UN EJEMPLO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

GABRIELA ALANDA<sup>1</sup>

## 1. SOBRE LA INTERVENCIÓN Y REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL ÁMBITO RURAL

La discusión de los alcances del ordenamiento territorial, luego de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos o Ley General del Ambiente (Nº 25.675), ha llevado a reinterpretar y diferenciar el concepto de la tradicional posición urbanística y espacial. Coincidiendo con lo expresado por Leonardo Pastorino, *“la novedad mayor que introduce la cuestión ambiental es que se reconoce el territorio como un espacio finito... por ello no puede ser administrado bajo el paradigma de la libertad absoluta, ..sino por el contrario es necesario aceptar que no hay espacio para todo, ni para superponer el desarrollo individual sobre la construcción colectiva”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Adjunta Derecho Agrario FCJS y FCA/UNL

<sup>2</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p.40.

Luego del “Caso San Jorge”<sup>3</sup> que devino en la aplicación del juez de primera instancia del principio precautorio<sup>4</sup> suspendiendo la aplicación de agroquímicos en el barrio Villa Urquiza de la localidad de San Jorge, el gobierno de la Provincia de Santa Fe creó un Comité Interministerial de Salud Ambiental a través del Decreto N° 0815/10<sup>5</sup>. En los considerandos de la normativa se expresa que de acuerdo a la Ley Orgánica de Ministerios N° 12.817<sup>6</sup> y la Ley N° 11.273<sup>7</sup> de Productos Fitosanitarios, modificada por la Ley N° 11.354<sup>8</sup> —su Decreto Reglamentario N° 0552/97<sup>9</sup> y Decreto N° 2.856/08<sup>10</sup>—, la complejidad de la problemática generada por la producción agropecuaria y de servicios —de amplia difusión en el territorio— requiere alta demanda de biocidas, fertilizantes, coadyuvantes y resulta necesario intervenir para determinar el potencial de riesgo para la salud de la población y el ambiente. En pos de dar una atención integral a la problemática es necesario un abordaje multidisciplinario y sistémico que excede el marco de un Ministerio en particular y requiere desarrollar un fluido mecanismo de coordinación entre los distintos organismos del Estado Provincial con los Municipios y Comunas. El comité —a través de los Ministerios que la conforman— dictó diversas resoluciones conjuntas<sup>11</sup>: 1) prohibición de utilización de banquinas con fines agrícolas; 2) prohibición de tratamiento con agroquímicos de camiones y vagones con granos, cereales y oleaginosas y subproductos; 3) ubicación de locales destinados a depósitos fitosanitarios. De ellas, nos referiremos únicamente a la mencionada en primer lugar, ya que las demás han sido analizadas por Luis Facciano en el Primer Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial celebrado en La Pampa, en Mayo de 2011, y además porque ha sido regulada

---

<sup>3</sup> Autos caratulados: “Peralta, Viviana y Ot. c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ Amparo” (Expte. N° 208 - Año 2009), Juzgado de Primera Instancia de Distrito N° 11, en lo Civil, Comercial y Laboral de San Jorge, Provincia de Santa Fe. Para un mayor detalle del caso remitirse a FACCIANO, Luis, TRIPELLI, Adriana y POWELL, Candela “Provincia de Santa Fe”, en PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Provincial*, op. cit. p. 626.

<sup>4</sup> Principio Precautorio de la Ley General del Ambiente N° 25.675: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

<sup>5</sup> El Decreto 0815/10, crea un Comité Interministerial de Salud Ambiental integrado por un representante de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, de la Producción, de Salud, de Trabajo y Seguridad Social, y de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

<sup>6</sup> Promulgada el 06-12-2007, Publicada en B.O. el 11-12-2007.

<sup>7</sup> Promulgada el 26-10-1995, Publicada en B.O. el 21-11-1995.

<sup>8</sup> Promulgada el 28-12-1995, Publicada en B.O. el 16-01-1996.

<sup>9</sup> Del 16 de abril de 1997.

<sup>10</sup> Del 26/11/08.

<sup>11</sup> FACCIANO, Luis, *Cuestiones agroambientales*, ponencias del 1er Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Versión digital contenida en CD del Congreso, La Pampa, Mayo de 2011.

recientemente por una nueva resolución<sup>12</sup>, está vez proveniente de la Dirección Provincial de Vialidad (DPV).

## **2. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE CULTIVAR EN ZONAS CONTIGUAS A LAS BANQUINAS**

La Provincia adhirió a la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449<sup>13</sup> por Ley N° 11.583.<sup>14</sup> En tanto, la Dirección de Vialidad Nacional, desde 2008, prohibió la utilización de zonas contiguas a las banquinas para cultivos por Resolución N° 2018<sup>15</sup>. La primera regulación en la Provincia<sup>16</sup> prohíbe la utilización, con fines agrícolas de las banquinas de las rutas provinciales, respetando las superficies que por razones de seguridad deben permanecer libres de obstáculos, facultando al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda a destruir todo tipo de cultivos que en los espacios vedados<sup>17</sup>. La medida generó algunas controversias que registraron los diarios locales.<sup>18</sup> Atendiendo a los reclamos, la nueva normativa prevé un me-

---

<sup>12</sup> Resolución N° 508 del 26 de junio de 2012.

<sup>13</sup> Sancionada: Diciembre 23 de 1994, Promulgada Parcialmente: Febrero 6 de 1995.

<sup>14</sup> Promulgada el 06-10-1998, Publicada en B.O. el 14-10-1998.

<sup>15</sup> Resolución N° 2018 de la DNV del 27 de Noviembre de 2008.

<sup>16</sup> Resolución Conjunta 136/11 (MASPyMA),074/11 (MGyRE), 040 (MP), 497 (MS), 114 (MTySS) del 16/3/11.

<sup>17</sup> FACCIANO, Luis, op. cit.

<sup>18</sup> Diario El Litoral (3/12/11, Juan Manuel Fernandez) Extracto: La medida es polémica. No sólo porque el Estado no la hizo cumplir, sino también por un abanico de consecuencias que traería aparejadas. Por ejemplo dejaría de ser una fuente de ingresos para constituirse en un nuevo gasto, ya que antes la provincia recibía una renta -al mismo tiempo que los productores mantenían limpia la zona- y ahora tendrá que encargarse de la conservación. Pero sobre todo privará a municipios, comunas y entidades intermedias (clubes y cooperadoras escolares) de un importante recurso con el que contaron durante los últimos años para obras de bien público. ... En Ataliva, durante los últimos 10 años el Club Deportivo Independiente — alrededor de 400 socios— sembró soja en unas 45 hectáreas a la vera de la ruta 13. Por convenio, le pagaban 2 quintales a Vialidad y otros 2 a la comuna. Hoy tienen la zona barbechada, a la espera de iniciar la siembra, mientras los asesores legales evalúan la viabilidad de interponer un recurso de amparo en conjunto con el gobierno comunal, al mando del vecinalista Fabio Sánchez “Averiguamos legalmente qué podemos hacer porque es muy importante para el club”, señaló el titular del ejecutivo local... Unos setenta kilómetros al sur, en Clucellas, esperan que Ataliva de el primer paso para seguirlos con su propio recurso de amparo. El presidente comunal Mario Bertello afirmó ..en la localidad la principal beneficiaria era la escuela de educación media N°302 “Aarón Castellanos”, que se valió en los últimos años de la siembra de soja en unas 5 hectáreas sobre la ruta 13 a 3 kilómetros del área urbana. “Juntamos entre 10.000 y 12.000 pesos, que para nosotros es mucho porque reparamos el edificio, cambiamos luces, hacemos pintura”, explicó el director Juan Carlos Jalit. ..Sobre la ruta 280 S, una amplia y profunda banquina luce recién sembrada con soja. Es en el límite jurisdiccional con Eusebia, pero el mantenimiento le compete a Colonia Aldao. “Nos viene bien porque no tenemos

canismo para resolver estas situaciones en áreas con usuarios históricos a quienes se informa previamente, previendo un mecanismo para resolución de reclamos y quejas. En el caso de disputas, se realiza una evaluación exhaustiva, participativa y documentada con la comunidad, conservando pruebas documentales de las peticiones y quejas recibidas.

### **3. QUÉ SE PUEDE HACER EN LA ZONA CONTIGUA A LA BANQUINA?**

La Resolución 508 solo admite la utilización/intervención en la zona contigua a las banquetas mediante la presentación y aprobación<sup>19</sup> por la Administración Provincial de Vialidad de un reglamento y manual de debiendo contener propuestas e indicadores que garanticen el cumplimiento, de un mínimo, de cuarenta por ciento (40%) de las acciones verificables que figuran en el Manual de Procedimientos para el Ordenamiento de las intervenciones que se realicen en las zonas de caminos<sup>20</sup>, cumplir con la metodología establecida en el Reglamento y Manual de Orientación Operacional<sup>21</sup>, completar el formulario para presentación del proyecto<sup>22</sup> y desarrollar algunas de las actividades agrarias recomendadas.<sup>23</sup> Cabe expresar que esta resolución es aplicable únicamente a los caminos y rutas provinciales; para poder ser aplicado en los caminos municipales o comunales es necesaria la adhesión de las mismas.

### **4. CUÁL ES EL ESPACIO FÍSICO (REAL) EN EL QUE SE PUEDE INTERVENIR?**

Según la Dirección de Vialidad se trata del espacio- territorio- que hay entre los alambrados que acompañan una ruta como “zona de camino”, integrada por varios componentes, así luego de la calzada se encuentra la banquina, cuya definición es “espacio lateral para resolver emergencias” y suele tener tres (3) metros en promedio, le sigue el talud, la cuneta, el contratalud y —finalmente,

---

que desmalezarlo”, afirmó el presidente comunal Hugo Michelini” Ver nota completa en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/12/03/laregion/REG-01.html>

<sup>19</sup> La propuesta puede ser rechazada por: no presentación de documentación, omisión y falseamiento de datos, falta de respuesta satisfactoria a los pedidos de aclaraciones, observaciones o presentación de documentación complementaria; cuando la superficie sobre la cual se ejecuta el proyecto sea objeto de un proyecto vinculado a la seguridad vial o a inmediatas ampliaciones de la cinta asfáltica, o se incumpliera otra disposición de las normas que reglamentan el régimen.

<sup>20</sup> Previsto en el Anexo I.

<sup>21</sup> Previsto en el Anexo II.

<sup>22</sup> Previsto en el Anexo III.

<sup>23</sup> Previsto en el Anexo IV.

antes del alambrado— la zona de servicios, por donde corren cables, cañerías de gas, fibra óptica, etc. Desde el dictado de la Resolución N° 094/12 emitida por la Dirección Provincial de Vialidad *cualquier ocupación o intervención de tipo ambiental o productivo en las zonas de camino deberá contar con la autorización expresa de esta Dirección Provincial, conforme la reglamentación que se establecerá*. La reglamentación fue emitida el 26 de junio del corriente, a través de la Resolución N° 508, expresa en sus considerandos que *las rutas y caminos dan lugar a la conformación de ejes de desarrollo, permitiendo la accesibilidad de la población a la infraestructura, servicios y crean interrelaciones entre las actividades económicas, sociales y ambientales*<sup>24</sup>, y tras el objetivo de mitigar el impacto medioambiental de las actividades agropecuarias se requiere de una gestión apropiada para reducir los efectos negativos que la agricultura causa al medio ambiente y su vez, conciliar las necesidades del sector agrícola con los objetivos del desarrollo<sup>25</sup>.

## **5. MANUAL DE PROCEDIMIENTO: ¿CÓMO SE PUEDE INTERVENIR EN EL TERRITORIO?**

La Resolución N° 508, de la Dirección Provincial de Vialidad, aprueba un Manual de Procedimiento para el Ordenamiento de las intervenciones que contiene diez (10) principios<sup>26</sup>:

• *1º Principio: Promover la seguridad vial en zonas de caminos* — A pesar de la normativa vigente, la seguridad vial es deficiente en rutas y caminos, prevaleciendo saturación de los corredores. En pos de cumplir con el primer principio

---

<sup>24</sup> Luego, basándose en el artículo 41º de la Constitución Nacional abordando la temática del medio ambiente como componente esencial de la dinámica territorial, expresa, que supone una perspectiva dialéctica que contemple tanto el rol condicionante del capital natural para el desarrollo de las dinámicas territoriales rurales, como el efecto de estas sobre la sostenibilidad ambiental. Entendiendo, a la vez, que el territorio es el espacio de convivencia social donde tienen lugar las interacciones económicas, políticas, culturales y de intercambio. Imponiéndose, por tanto, fortalecer los ejes integradores para la conservación de especies y ecosistemas, así como garantizar la seguridad alimentaria y la inserción en los mercados internacionales de los productos de la región y la inclusión de todos los actores sociales que participan en el proceso. Textual de la Res. 508/12

<sup>25</sup> Entendiendo por *desarrollo* al proceso donde cada comunidad pueda emprender el proceso de creación de activos en función de sus características y oportunidades. Textual de la Resolución N° 508/12.

<sup>26</sup> Estos principios han sido diseñados para ser utilizados dentro de un sistema de certificación voluntaria. Todos aquellos con un interés en la certificación, deberán lograrla bajo un compromiso de transparencia respecto a los requerimientos de estos Principios, incluyendo una voluntad de relación constructiva con las partes interesadas y el compartir información que no sea confidencial. Textual Res. 058/12

es necesario implementar la señalética específica y un plan integral para agilizar y dar seguridad en los corredores viales.

- *2º Principio: Protección de los recursos hídricos y de conservación de la biodiversidad* — Existen ambientes relevantes para la conservación de la biodiversidad y de los recursos hídricos que no son tratados como tales, observándose un conflicto con actividades productivas (industrias que realizan volcamiento de efluentes o impacto de las aplicaciones de agroquímicos en áreas linderas). Para revertir esta situación es necesario identificar y delimitar áreas críticas de conservación<sup>27</sup>, además de acordar con los actores locales y los usuarios de las áreas linderas programas de reducción y mitigación de daños promoviendo sistemas efectivos para el monitoreo<sup>28</sup>, vigilancia<sup>29</sup> y control<sup>30</sup>.

- *3º Principio: Armonización de los procesos productivos próximos a zonas de caminos* — El uso desmedido e indiscriminado de plaguicidas genera efectos colaterales negativos en la salud y el medioambiente, comprometiendo también la sostenibilidad de los sistemas agrícolas. **Para cumplir con este tercer principio es necesario** reducir los impactos garantizando un sistema de monitoreo dinámico<sup>31</sup>, seleccionando un número de indicadores<sup>32</sup> y estableciendo una línea de base para poder monitorear la mejora continua.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Las áreas identificadas como espacios de conservación (incluyendo áreas de vegetación natural cercanas a cursos de agua naturales), han sido delimitadas para que actúen como áreas de reserva de los recursos a ser protegidos. No se drenan humedales naturales y se mantiene las delimitadas para que actúen como áreas de reserva de los recursos a ser protegidos. No se drenan humedales naturales y se mantiene la vegetación nativa. Se mantiene o mejora la calidad y disponibilidad de agua superficial y subterránea.

<sup>28</sup> Se implementan prácticas adecuadas para minimizar impactos difusos y puntuales en la calidad del agua superficial y subterránea, se recarga los acuíferos. La calidad del suelo se mantiene o mejora y se evita la erosión mediante prácticas de manejo adecuadas. Textual de la Res. 508/12

<sup>29</sup> La evaluación es realizada por alguien capacitado adecuadamente y con experiencia en esta tarea.

<sup>30</sup> Cualquier prueba directa de contaminación puntual de aguas superficiales y subterráneas es reportada a las autoridades locales, con las que se colabora para su monitoreo. Textual de la Res. 508/12

<sup>31</sup> Se monitorea respetando el marco normativo y utilizando indicadores dinámicos, económicos y capaces de brindar respuesta con la celeridad que el problema requiere. Los resultados del monitoreo son revisados y, de corresponder, se planifican y llevan a cabo las acciones apropiadas para asegurar la mejora continua. Una herramienta útil para ello sería la ley provincial de conservación y uso del suelo N° 10.552.

<sup>32</sup> Nota del Manual de Procedimiento de la Resolución DPV N° 058/12: Los participantes del proceso son libres de proponer los indicadores que sean relevantes para demostrar la mejora continua respecto a los requerimientos de este Principio. El año de la línea de base es el año de la primera evaluación de certificación.

<sup>33</sup> Nota del Manual de Procedimiento de la Resolución DPV N° 508/12: Para cualquier

• *4º Principio: No proliferación de depósitos de basura y contaminantes* — Ya que su presencia deteriora la calidad ambiental y el ecosistema. Para cumplir con este cuarto principio es necesario evitar se arroje basura y elaborar programas para la reutilización, reciclaje y separación de los desechos, así como identificar sitios para depositar los restos de los procesos productivos, artículos en desuso y reciclado.

• *5º Principio: Promoción del trabajo decente y prácticas empresariales adecuadas* — Es posible encontrar situaciones de empleo no declarado, precariedad laboral. Para cumplir con este quinto principio se debe demostrar el conocimiento de las responsabilidades laborales de acuerdo a la legislación vigente.<sup>34</sup>

• *6º Principio: Distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de zonas de camino* — Debido a que la utilización del espacio genera beneficios es necesario establecer un marco regulatorio que garantice una distribución justa entre los participantes. Para cumplir con este principio los interesados deben presentar un Proyecto de ocupación o intervención, identificando los productos obtenidos y su forma de distribución.<sup>35</sup>

• *7º Principio: Estímulo al desarrollo local y la integración territorial* — Propendiendo a que los actores sociales tomen una actitud activa y no actúen aisladamente, sino que se conviertan en protagonistas del desarrollo territorial de su región, se alienta a coordinar instancias de interrelación horizontales (entre productores, organizaciones que los representan, instituciones locales) y verticales (entre provincia y municipio, entre municipios). De los acuerdos arribados podrán verificarse acciones tendientes a la planificación local participativa, ordenamiento territorial, gestión ambiental, manejo de riesgos, apertura de espacios de participación efectiva de los habitantes, incorporación del conocimiento local, aprendizaje útil para el cambio.

---

proceso de certificación la mejora continua debe ser registrada y monitoreada.

<sup>34</sup> No se practica o apoya el trabajo infantil, la discriminación y el acoso. Se propende que los trabajadores estén informados y capacitados adecuadamente en cuanto sus tareas y conocen sus derechos (lugar de trabajo seguro e higiénico, horario de trabajo, vestimenta y equipamiento adecuado, seguro, existencia de protocolos por accidentes y emergencia) y deberes (disposición al trabajo, diligencia, buena fe). Se ofrece un lugar de trabajo seguro e higiénico para todos los trabajadores. Se lleva a cabo un proceso de revisión que identifica aquellos aspectos sociales, ambientales y productivos de la operación (dentro y fuera del espacio donde se realiza la intervención) para los que se desea una mejora. Textual de la Res. 508/12.

<sup>35</sup> Especificando especialmente el aporte que resulta de la actividad para mitigar situaciones de emergencia climática en la Provincia a través de la administración de los productos que realizará el Ministerio de la Producción. El Reglamento y Manual de Orientación Operacional que regule la actividad de ocupación o intervención en la zona de caminos deben incluir la certificación de procesos para los productores linderos de modo que puedan acceder a estrategias de diferenciación de productos. Textual de la Res. 508/12.

• *8º Principio: Asociatividad y complementación* — Existe una desarticulación de los actores sociales debido a que la actividad productiva se realiza aplicando un modelo productivo simplificado que genera productos indiferenciados sin valor agregado, y lo que es más grave: disociado del medio rural y local. Para revertir esta situación es necesario promover la economía social y solidaria<sup>36</sup> a través de prácticas asociativas y de complementación entre todos los agentes de las cadenas productivas donde las ellas tienen lugar<sup>37</sup>.

• *9º Principio: Promoción de las funciones ecosistémicas e inclusión social* — El paradigma de producción sustentado en el avance tecnológico y en el mercado como único asignador de valor logra que la producción generalmente aumente sin considerar las externalidades sociales y ambientales. Para cambiar esta situación es necesario generar, a partir de los antecedentes existentes, un sistema de promoción de los servicios ambientales desarrollando una metodología sencilla, práctica y flexible que permita verificar su existencia.<sup>38</sup>

• *10º Principio: Con relación a la interpretación y cumplimiento del Manual de Procedimientos* — Se recomienda a los solicitantes<sup>39</sup> realizar una interpretación local de los principios y elaborar su Reglamento y Manual de Orientación Operacional, el cual, una vez aprobado por la DPV se convertirá en el instrumento para la certificación de los procesos en cada una de las regiones<sup>40</sup>. Además los proponentes se comprometen a adoptar el principio de *transparencia* respecto de

---

<sup>36</sup> Entre las prácticas solidarias la resolución refiere a: circulación y consumo de alimentos sanos, contribución a la integración social, superación de la pobreza y mejoramiento del hábitat, códigos de prácticas responsables, directrices para la certificación de productos, productos certificados y mecanismos de auditorías participativas, etc.

<sup>37</sup> Para ello, previamente, hay que partir de una visión compartida que dé lugar a una agenda de cambio colectiva y estrategias para su implementación, propendiendo a la producción de alimentos sanos, seguros con estándares de calidad integrados a un enfoque territorial del desarrollo. Textual de la Res. 508/12.

<sup>38</sup> Se busca concientizar sobre los productos resultantes del reconocimiento de los servicios ambientales por parte de los productores y la sociedad, que devienen del manejo de excedentes hídricos, cosecha de agua, enriquecimiento, restauración y manejo sostenible en los bosques nativos, servicios de polinización, etc., se espera la participación en la elaboración de proyectos que promuevan el reconocimiento jurídico de los servicios ambientales, fomentando actividades de educación formal y no formal para divulgar los problemas ambientales rurales y las propuestas surgidas de los programas por buenas prácticas agropecuarias. Textual de la Res. 508/12.

<sup>39</sup> La propuesta de intervención dependerá del impulso e interés que manifiesten los actores sociales del territorio, dependiendo por tanto de las características sociales, ambientales y económicas de cada región.

<sup>40</sup> Los principios enunciados en el manual de orientación operacional no pueden ser menos restrictivos que lo planteados por la Resolución 508.

los requerimientos primando la voluntad de relación constructiva, compartiendo información que no sea confidencial.

## **6. ¿QUIÉNES PUEDEN PROPONER UN REGLAMENTO Y MANUAL DE ORIENTACIÓN OPERACIONAL?**

Únicamente las entidades sin fines de lucro pueden realizar las presentaciones<sup>41</sup>, indicando la participación de empresas, productores u organizaciones públicas y privadas, el tiempo que demandará el mismo, y el aval técnico del profesional/les<sup>42</sup> responsables. La entidad actuará como mandatario de los interesados en la utilización de la zona de caminos, a los fines de la gestión del proyecto ante la Dirección Provincial de Vialidad<sup>43</sup>. Los profesionales responsables deben adecuar el marco técnico de los mismos a las pautas técnicas, ecológicas y económicas establecidas en las normativas provinciales, nacionales e internacionales vinculadas a los principios expuestos.

## **7. ¿QUÉ ACTIVIDADES AGRARIAS SE PUEDEN REALIZAR?**

Se consideran actividades permitidas aquellas vinculadas a: la conservación de la diversidad biológica<sup>44</sup>, la certificación de los servicios ambientales<sup>45</sup>, la

---

<sup>41</sup> Las presentaciones serán ingresadas a través de las Jefaturas Zonales de la DPV.

<sup>42</sup> La resolución no especifica que especialidad o disciplina debe tener el profesional.

<sup>43</sup> "La DPV podrá solicitar dictámenes técnicos a otras áreas de gobierno de la Provincia -Ministerio de la Producción, Secretaría de Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo-, Organizaciones del sector científico tecnológico (Universidades, Institutos de Investigación), asimismo se reserva el derecho de solicitar información y/o documentación ampliatoria, como así, de realizar inspecciones en cualquier momento, en cuyo caso, el titular del proyecto o su responsable técnico deberá acompañar al inspector y prestar la máxima colaboración". Textual de la Res. 508/12

<sup>44</sup> "Entendiendo como tal, lo establecido en el Convenio de la Diversidad Biológica Naciones Unidas 1992 como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres" y "acuáticos y los complejos; ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas". Textual de la Res. 508/12

<sup>45</sup> "Entendiendo como el constructo de un modelo institucional y de procesos de innovación, cambio social y estimulación de dinámicas que contribuyan al desarrollo humano de las comunidades rurales". Textual de la Res. 508/12

implantación de especies melíferas; la forestación,<sup>46</sup> la producción frutihortícola,<sup>47</sup> el mantenimiento de la zona de caminos a través la conformación de alianzas inter-institucionales, cooperativas de trabajo<sup>48</sup>.

## 8. ALGUNAS CONCLUSIONES

La noción de territorio invita a que se abandone una postura estrictamente sectorial que considera a la producción agropecuaria como el único sector de importancia en las regiones rurales. El desarrollo histórico de una sociedad está influenciado por su base ecológica y sus recursos naturales, pero también por los grados de información, percepción, ideología e intereses políticos de los actores sociales.

La provincia de Santa Fe no cuenta con una ley de ordenamiento territorial integral, aunque existen varios proyectos.

Las preocupaciones ambientales corrientes consideran separadamente las actividades humanas cuyo impacto pretenden minimizar o corregir, pero no acostumbran a razonar sobre el conjunto de los procesos involucrados<sup>49</sup>

Estimamos que la resolución analizada precedentemente avanza sobre el análisis de los procesos y puede ser tomada como un antecedente valioso en varios sentidos.

El ordenamiento del territorio debe plantearse en términos de acuerdos sociales, a partir de los cuales será posible intervenir planificadamente sobre todos los componentes a través de un abordaje que reconozca las diferencias, las potencialidades, las restricciones, la heterogeneidad, la pluralidad, como también los desarrollos desiguales, del territorio y de quienes residen en él.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> "Para recrear el paisaje original, el establecimiento de áreas de descanso, la conformación de paisajes para prevención de accidentes de tránsito o la minimización de sus efectos, la producción de materias primas que tengan utilización local (biomasa, industria del mueble)" Textual de la Res. 508/12

<sup>47</sup> "En pequeña escala como el modelo no lineal que representa de la mejor manera la multiplicidad de vínculos entre el Hombre y la Naturaleza". Textual de la resolución.

<sup>48</sup> "Que tengan como objetivo y se vinculen con procesos de desarrollo territorial, socialmente incluyentes y ambientalmente sustentables". Textual de la resolución.

<sup>49</sup> NAREDO, José Manuel, *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*, Ed. Siglo XXI.

<sup>50</sup> MONTICO, Sergio, Jornada Provincial de Ordenamiento Territorial en S.F. 411/10.

**TEMA 11**  
**POLÍTICA AGRARIA**



# CONTRADICCIÓN POLÍTICA AL MOMENTO DE INSERTAR LA EXCELENCIA GENÉTICA GANADERA NACIONAL A NIVEL MUNDIAL

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN: ACTUALIDAD EN MATERIA GANADERA

La actividad ganadera cambió su escenario de producción, incorporando innovaciones tecnológicas según las exigencias del mercado mundial con la finalidad de posicionar a nuestro país como un gran proveedor de alimentos ganaderos. Conforme a la política de estado implementada por el gobierno actual, la actividad reforzó la explotación con el objetivo de introducir mayor porcentaje de carne vacuna de alta calidad dentro del mercado internacional.

Así fue que desde, principios del año 2010, el sector ganadero argentino empezó a transitar el camino de la recomposición del stock bovino; logrando el reacomodamiento productivo sobre cuatro pilares fundamentales: "manejo, sanidad, alimentación y genética".<sup>2</sup>

Durante el año 2011, el gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca, avanzó en materia de política comercial agropecuaria

---

<sup>1</sup> Abogada. Maestrando en derecho procesal- miembro del instituto de derecho agrario del colegio de abogados de Rosario.

<sup>2</sup> Infocampo - Especial Ganadería. El 2012 Trae la agenda cargada. Y la ganadería despegó. Dic/2011.

a través de la firma de acuerdos y protocolos sobre calidad genética de los exponentes animales como en cuestiones relacionadas a su alimentación.

Durante el 2012, el campo participó con más de 500 expositores en la Sociedad Rural Argentina, presentando alrededor de cinco mil ejemplares de ganado bovino, equino y ovino, que exhibieron su máximo potencial genético, en la edición anual de “la Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria Internacional”, caracterizándose **por sumar avances tecnológicos**<sup>3</sup>, que movilizaron al sector agropecuario hacia a la excelencia de sus exponentes”.<sup>4</sup>

## 2. PRODUCCIÓN GANADERA

La actividad ganadera cimienta su progreso en materia de agronegocios sobre tres facetas productivas: lechera, cárnica y la genética incorporada como forma de comercialización internacional ganando nuevos mercados como China, Alemania y recientemente Angola<sup>5</sup>, entre otros destinos como algunos países petroleros.

La alimentación del animal es fundamental para lograr un buen rendimiento en el sector lechero o ganadero, por eso ante el avance de la “**agriculturalización**”<sup>6</sup>, la actividad ganadera debió trasladarse desde la región pampeana hacia el litoral, noreste y noroeste del país, a zonas silvopastoriles<sup>7</sup>, las que cuentan con buen porcentaje de proteínas sin necesidad de recurrir a la suplementación alimentaria animal, o a las zonas bajas de los campos con predominio de pastizal natural. Tierras optimizadas a partir de un buen ajuste en el manejo de la superficie<sup>8</sup>, mediante sistemas de rejuvenecimiento, desmalezamiento, refertilización mejorando la calidad de la pastura con la finalidad de obtener mayor rendimiento.<sup>9</sup> Los especialistas en el tema sostienen que ante la falta de pasturas ricas en proteínas se debe intensificar el sistema aplicando “tecnología de agricultura” mejorando la captación de agua; la fertilización del suelo, bajando la carga animal y, a través de un sistema de monitoreo sistemático de las pasturas, producir leche o carne

---

<sup>3</sup> “Muestra Agro ganadera. La innovación tecnológica es el gran atractivo de la Expo Rural”. Diario “Perfil”, 21/07/2012, sección Ciudad, pág. 41.

<sup>4</sup> “La Rural de Palermo”. De carne somos. Rural, Clarín Buenos Aires, 21 de julio de 2012.

<sup>5</sup> Agroclave. Cuota Hilton: un negocio que la política se empeña en arruinar. 28/07/2012.

<sup>6</sup> Infocampo: 26 / 01/ 2012- Producción. Forraje conservado: una técnica que crece”.

<sup>7</sup> Clarín Rural. 9 de junio de 2012. Y fue amor a primera vista

<sup>8</sup> Clarín Rural, Producción Forrajera. Marginal ya va quedando casi nada. 9/06/ 2012.

<sup>9</sup> Agroclave Florencia Sambito nota a José Brizio. Pasión en el tambo, Innovación y sustentabilidad a pesar de todo. 20/07/2012. “El caso de José Brizio y sus emprendimientos agrícola-ganadero”

a menos costo y de mejor calidad. Además el animal debe gozar de confort y sanidad<sup>10</sup>.

Ante los avatares cíclicos que azotan al sector ganadero, los empresarios de este sector contrarrestaron las inclemencias climáticas tomando medidas precautorias para conservar un estándar en la producción. Así, ante la falta de buenas cosechas cuando el clima no colabora, optan por sistemas tecnológicos incorporando técnicas para la conservación de forrajes de heno, moha<sup>11</sup>, alfalfa y enrollados, conservando la energía y su calidad en silaje de un año a otro, con bajo costo financiero<sup>12</sup>.

La excelencia alimentaria está relacionada con la “calidad del agua” que consume el animal, ya que incide directamente en el producto vacuno en materia de seguridad alimentaria. La sustentabilidad del recurso forma parte del nuevo paradigma ambiental.

Lo trascendente en materia de agronegocios es la producción de bovinos con mayor potencial genético destinados a la exportación. Por eso, al momento de elegir a un exponente campeón, los expertos observan que el animal *macho* cuente con características como buena masa muscular y abundante cantidad de carne donde se encuentran los principales cortes, una circunferencia escrotal que permita vislumbrar una buena fertilidad a campo, que no presente exceso de grasa en los cortes y que cuente con una buena estructura que permita el desplazamiento a campo. Para las *hembras* se exige una buena expresión<sup>13</sup> de femineidad y funcionalidad para el momento en que estén con sus crías al pie, deben contar con buenas ubres, lo que denota que tendrán buen caudal de leche.

Los cortes de carne que deben tener los animales para formar parte del cupo de la Cuota Hilton, son cortes de animales bovinos de edad comprendida entre 22 y 24 meses con dientes incisivos permanentes, alimentados exclusivamente en pasturas, cuyo peso a la faena no debe exceder 460 kg, de calidad especiales o buenos. **La alta calidad y valor genético del animal incide directamente para**

---

<sup>10</sup> Clarín Rural. Lechería - Detalles que tienen peso. En un congreso de Tanti, investigadores y asesores reconocieron que se puede incrementar la productividad de las pasturas. Además, remarcaron la importancia del confort animal. Investigador de la Universidad nacional Litoral. Javier Baudracco, sábado 4 de agosto de 2012, pág. 3.

<sup>11</sup> Clarín: la ciencia y el agro. El genoma de la moha con acento argentino. 09/09/2012. La moha (setaria itálica) es un cultivo de ciclo corto y muy buena adaptación que permite disponer de forraje de calidad, posee buen poder de rebrote, valor forrajero y la secuenciación del genoma de moha será un aporte para aumentar la resistencia a sequías, suelos salinos y diferentes patologías, según la Dra. Ana Clara Pontarelli, investigadora del conicet del grupo Inta Balcarse.

<sup>12</sup> Infocampo - Semana del 20 al 26 de enero de 2012 - Producción. Forraje conservado: una técnica que crece”.

<sup>13</sup> Clarín Rural. La rural de Palermo. En la Pista gana el que es bien macho. 21/07/2012. “un experto explica cómo se elige al gran campeón.”

**posicionar a nuestro país dentro del cupo de exportación de carne vacuna que exige la Cuota Hilton dentro de la Unión Europea.<sup>14</sup>**

En cuestiones genéticas, y al momento de elegir el mejor exponente, sin distinción de raza, se descarta el animal criado o alimentado a corral.

### 3. GENÉTICA

Durante la exposición rural del año 2011, se realizó la cuarta Jornada de Actualización Genética Bovina, cuyo tema central fue **la selección y evaluación genética por fertilidad y selección de genómica en bovinos de carne**. La **Sociedad Rural** conjuntamente con el **Senasa**, acordaron y aprobaron protocolos necesarios para que los bovinos se exporten directamente desde el predio de la rural. La exposición finalizó con la firma de convenios por parte del representante del Gobierno Nacional dando inicio al intercambio comercial de genética bovina a China, abasteciendo la demanda del país asiático en materia de animales lecheros, tanto en embriones como en animales de pie, bovinos para la obtención de carne, comercialización de harina de sangre y harina de hueso bovina. Se capacitó al sector ganadero en temas para apuntalar la mejora de las condiciones productivas, como por ejemplo “Nuevas técnicas para producir más carne y leche”, “Políticas para el desarrollo sustentable de la producción animal”; “Revisión de toros: clave para aumentar la preñez”. Asimismo, se dio un ciclo con trabajos con marcadores moleculares de terneza para las razas Angus, Hereford, Shorthorn y Bonsmara<sup>15</sup>. Este avance tecnológico fue el puntapié inicial que dio el gobierno para fortalecer los agronegocios, beneficiando la apertura comercial de nuestro país, e instalándolo en el mercado mundial.

### 4. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE GENOMA

Se define a la genética como parte de la biología que trata de la herencia y lo relativo a ella. Esta ciencia nació con Mendel<sup>16</sup> en el año **1865**, cuando descubre una ley por la cual existe la transmisión hereditaria de ciertos factores que no se mezclan de generación a generación<sup>17</sup>. Fue evolucionado hasta que en el año **1989**,

---

<sup>14</sup> Cuota Hilton, de Wikipedia, la enciclopedia libre.

<sup>15</sup> Infocampo, 14 /07/2011, Charlas, Foros y Capacitaciones.Genética, todo para ver en la Expo.

<sup>16</sup> Dentro de las manipulaciones genéticas, con el método seguido estrictamente por Mendel, se realizaron las manipulaciones genéticas para crear en forma artificial, las conocidas “vacas bonsái”. El intransigente.com “vacas bonsái” más ricas y ecológicas. Domingo, 22/08/2010.

<sup>17</sup> Ética: Comentarios generales a partir del libro: Proyecto genoma humano: ética. Autor.

se descubre lo que conocemos como “*Genoma Humano*”. A partir de aquí se da una secuencia de conocimientos que constituyeron un avance sobre la huella genética para investigar sobre cáncer, terapia génica, enfermedades hereditarias, clonación, investigación con células madre, experimentación anti envejecimiento<sup>18</sup>, o para tratar enfermedades graves por métodos de terapia génica. Con este avance en materia genética, se inicia en el mundo científico **una nueva era**, puntualmente “**la era de la genómica**”.

## **5. PRÁCTICA EN ANIMALES. DIFERENCIA ENTRE ANIMALES CLONADOS Y TRANSGÉNICOS**

**Un animal clonado** es una copia de un animal o microorganismo que se deriva de un solo gen, célula o ascendente común. Esta práctica constituye un paso a la determinación de su secuencia y la iniciación de muchos tipos de experimentos para comprender su función y biología. Sin embargo la clonación puede ser peligrosa para la salud de los pequeños clones, ya que nacen con dimensiones grandes y sufren artritis, cáncer y otras enfermedades.

Cuando se trata de **un animal transgénico**, los investigadores utilizan la información genética derivada de un organismo (ADN) para modificar la estructura genética de otro, transfiriendo genes entre especies. El proceso consiste en compartir información genética entre diferentes organismos para lograr un objetivo determinado. Los investigadores han logrado realizar cambios genéticos mediante la identificación y la transferencia de genes individuales para producir una característica deseada específica.<sup>19</sup>

## **6. LOS AVANCES CIENTÍFICOS LLEGAN A NUESTRO PAÍS**

Con la concepción por clonación de la oveja Dolly (1996), se dio apertura a distintas opciones destinadas a mejorar la calidad genética de los animales con distintos fines<sup>20</sup>.

La primera experiencia positiva en clonación en nuestro país se dio el 6 de agosto de **2002** con el nacimiento de “**Pampa**”, cuyo éxito le pertenece al veteri-

---

Andruet (h), Armando S. Publicado en LL C 1994, 525. Sumario: Breve consideración histórica de la cuestión...”

<sup>18</sup> La era de la genética, Gina Smith, Ed. Manon Troppo, Ed. 2005, pág 16.

<sup>19</sup> “Patentamiento de animales genéticamente modificados” por Cristina V. Devoto. Publicado Sup. Act, 22/10/2002.

<sup>20</sup> La oveja Dolly fue creada por el embriólogo Ian Wilmut.

nario Daniel Salomone<sup>21</sup>, quien a ese hito científico se le sumo 19 clones vacunos en un año y medio, entre los que hay que mencionar a la **primera vaca clonada y transgénica** y a los primeros clones de clones. Posteriormente, **el 4 de agosto de 2010, nació Ñandubay Bicentenario**, especie que fue presentada en sociedad el 19 de octubre del mismo año, siendo el primer potrillo de raza criolla clonado a partir de células de la piel de un laureado caballo de esa raza. Fue el primer clon equino “viable”, experiencia genética a cargo de Daniel Salomone, obteniendo su equipo de trabajo dos premios INNOVAR, por la clonación equina con “*superembriones*” (embriones potenciados) con el objetivo de reproducir animales genéticamente fuertes para el deporte y<sup>22</sup> por ende caros. Fue así que entre los avances científicos, nació el 6 de abril de 2011 “**Rosita**”, una ternera Jersey, creada por científicos del INTA y de la Universidad Nacional de San Martín con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, mediante transgénesis, pionera en la materia, ya que fue la **primera vaca capaz de producir leche maternizada, gracias a la incorporación de dos genes humanos en su ADN**. Los caminos que abre este revolucionario descubrimiento sorprendieron al mundo científico, por ser un bovino capaz de producir una leche mejorada de alto valor nutricional, que industrialmente puede ayudar a las madres incapaces de amamantar a sus bebes o que deseen utilizarla en tratamientos médicos<sup>23</sup>.

Coincidentemente, en el año 2011, la **Comisión Europea recomendó una moratoria de cinco años a la clonación de animales con fines alimenticios**.

Durante la última Exposición Rural, entre las novedades ganaderas, por primera vez, se **llevó a la muestra a un animal hijo de un clon**. El nombre de la vaquillona es **Alma**, de la raza Shorthorn, hija clonada de una hembra Shorthorn, conocida como “Doctorcita” exponente consagrado en el año 2011 como Gran Campeona Hembra en la exposición Nacional Shorthorn de Bolívar. El objetivo fue mantener la línea genética de alta pureza por sus excelentes rasgos cárnicos. Otra raza que dejó sus huellas por su excelente genética fue el toro **Bradford**, el que será llevado a un centro de inseminación en el que se le extraerá su semen por su cotización. Lo mismo sucedió con la campeona **Hereford** y el gran campeón de la raza **Brangus**, al cual se lo definió como un semental y el que se trasladará a un centro Genético del Litoral, para multiplicar su genética.

---

<sup>21</sup> Daniel Salomone. Veterinario. Experto en clonación - Formado en Japón, EEUU y Canadá. Trabajó para la Universidad de Massachusetts. Facultad de Agronomía de la UBA para un proyecto del laboratorio Bio Sidus que buscaba clonar bovinos. Ingresó al laboratorio de Biotecnología Animal de Fauba.; Al clonar no creamos nuevo, solo hacemos trampa a la célula, Perfil/2010

<sup>22</sup> Perfil. *Ciencia, creatividad criolla. Una... y super clones equinos, inventos del año*. 18/12/10

<sup>23</sup> Un vacuno casi humano. Douglas Mac Donald. Fotos Jazmín Arellano y Archivo Infomedica. El federal, Buenos Aires, 23 de junio de 2011, año 8, n° 372, pág. 23/29.

## **7. AVANCES GENÉTICOS Y EL DERECHO DE PATENTE**

El ex ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Dr. Julián Domínguez, manifestó que haber logrado el primer bovino genéticamente modificado del país, que en su adultez producirá leche maternizada, demuestra que el desarrollo tecnológico argentino se encuentra a la altura de las demandas internacionales. Dice que “este proyecto refleja el alto nivel de la tecnología productiva en materia lechera que desarrolla la Argentina, con el propósito de aumentar la competitividad de la cadena láctea y la posibilidad de tener mayor presencia en los mercados mundiales”. Ratifica lo expresado por la presidente, Dra. Cristina Fernández en relación a que “la Argentina es el país de mayor cantidad de empresas desarrolladas en biotecnología en toda América Latina, y potentes del mundo... y la producción lechera experimenta un desarrollo sostenido, producto del nivel de profesionalización en aspectos vinculados al mejoramiento sanitario, genético, alimentario y al apoyo que brinda el estado en forma constante a través de políticas públicas para posicionarse estratégicamente en el mundo que se viene”.<sup>24</sup>

## **8. MARCO REGULATORIO**

Los embriones de “Alma” fueron comercializados y posicionados en el mercado internacional a través de un contrato de *joint venture*.

A partir de la impronta genética nacional en el mundo comercial, la actividad genómica encuentra protección legal a partir de los artículos 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, remitiéndonos a la Directiva Europea 98/44 sobre protección legal de las invenciones biotecnológicas que constituye hoy el documento jurídico de mayor importancia en biotecnología, como también opera el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) adoptado en 1994, como un tratado administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), siendo el primer y único tratado sobre derechos de Propiedad Intelectual (DPI).<sup>25</sup>

La actividad agro-ganadera, dentro del paradigma ambiental actual, debe enmarcarse dentro de un desarrollo sostenible regulado por el art. 41 de la CN, vinculado la ley 25.675 de “Presupuestos mínimos”.

La protección legal de las invenciones es garantizada por nuestra Consti-

---

<sup>24</sup> El Federal. Un certificado de calidad para la Argentina. Ministro J. 25. 23/06/ 011.

<sup>25</sup> DPI: que establece o intenta fijar estándares mínimos y universales de protección sobre las principales ramas de la propiedad intelectual, incluyendo patentes, derechos de autor, marcas comerciales, diseños industriales, circuitos integrados y secretos comerciales.

tución Nacional en su art. 17, que establece que “*todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley*”.

En nuestro país, la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad nº 24.481, modificada por el decreto 260/96, es la norma fundamental reguladora del sistema que establece y delimita su objeto y protección y las características de su funcionamiento, junto a un conjunto de normas complementarias. El mejoramiento genético llevado adelante por nuestros científicos en materia lechera o ganadera es protegido por la ley de patente invocada y su modificatoria 24.572 sobre invenciones tecnológicas.

## 9. CONTRATO DE JOINT VENTURE

Es un modelo contractual que se caracteriza por ser una “*asociación de dos o más personas para realizar una única empresa comercial con el fin de obtener una utilidad*”,

También se lo define como la forma contractual celebrada entre “*dos o más personas físicas o jurídicas, con el objeto de realizar una actividad económica específica —sin necesidad de constituir una sociedad o persona física—. El objeto del contrato son activos tangibles o intangibles que serán explotados únicamente para lograr el fin específico propuesto, por eso se sostiene que son contratos de “riesgo compartido”*”.

Es un contrato consensual, basado en la buena fe contractual, y puede ser pasados por escritura pública e inscribirse en los Registros Públicos.

Para posibilitar una operación de *joint venture*, se necesita acuerdos suplementarios, los llamados contratos satélites como el *know-how*, cuyo objeto es transferir tecnología, asistencia técnica y entrenamiento personal aportado por uno de los socios, regulando el uso de una licencia en particular, los mecanismos de producción, comercialización, administración de cuentas, control de regalías y otros derechos.

Además, existen los llamados *international joint ventures* como modalidad frecuente de actuación o colaboración entre empresas que tienen la intención de realizar un proyecto o actividad específica fuera de su país de origen con una empresa local del país en que se dispone actuar. La empresa extranjera ofrece conocimiento del mercado, del ambiente cultural, político y de negocios del país de actuación y la empresa local aporta capacidad tecnológica, empresaria y financiera a la otra.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Sergio LE PERA, *Joint venture y sociedad*, pág. 88.

## 10. CONCLUSIÓN

La Argentina cuenta con un escenario geográfico privilegiado para comercializar y posicionar sus productos agropecuarios en el mundo.

La producción ganadera logró, a partir de la política implementada en materia de avances biotecnológicos, desarrollados a través del mejoramiento de las razas, de cambios en materia de manejo y recomposición del suelo, reacomodamiento productivo, alimentación, sanidad y confort del animal, una producción rentable y eficiente. Se cuenta con excelente potencial humano dedicado a desarrollar estrategias acordes a las exigencias comerciales, dentro de marcos institucionales de participación del productor ganadero y de la inserción de su producción dentro del mercado internacional<sup>27</sup>. En resumidas cuentas: **el mundo exige excelencia genética, la Argentina la tiene y la ofrece.**

Además de los cupos de la cuota Hilton en la Unión Europea<sup>28</sup>, la actual presidente abrió nuevos mercados y asumió compromisos comerciales con países que consumen o importan menores porcentajes de nuestra producción. Esta contrariedad debe ser reacomodada para evitar el fracaso comercial ante la gran demanda global de carne, evitando el cierre o pérdida de los mercados para nuestro país en manos de nuevos competidores como fuente exportadora, aprovechando que aún para el imaginario colectivo la Argentina tiene la mejor carne del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Colegio de Abogados de Rosario, Instituto de Derecho Agrario, VIII. Rosario 2010. Ed. Nova Tesis.
- KORS, Jorge, *Patentes de invención. Diez años de jurisprudencia, comentarios y fallos*. Ed. La Ley.
- LE PERA, Sergio. *Joint venture y sociedad. Acuerdos de coparticipación empresarial*. Ed. Astrea.
- SMITH, Gina, *La era de la genética*, Ed. Ma Non Troppo, traducción de Anna Parés. Impreso en España, 2005.

---

<sup>27</sup> Agronegocios y comercialización. Guía Metodológica para la activación de Sistemas Agroalimentarios localizados. autores François Boucher y Juan Antonio Reyes González. Coordinación editorial, IICA, CIRAS y RESSIAL. México - Europa. WWW. Iica.int/esp/regiones/sur/chile/paginas/agronegocios. 2010.

<sup>28</sup> Clarín, *La carne, con buenas perspectivas*. 17/08/2012. Tenemos una cuota Hilton de 29.000 toneladas, que no se completa. Durante el año Alemania en el año 2011 compró 24.885 toneladas de carne fresca argentina. Pero para incluir mercados como Angola que adquirió durante el 2011 solamente 542 kg.



# IDEAS SOBRE LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA AGRARIA

POR GUILLERMO CASTRO VÉLEZ SANSFIELD

## 1. INTRODUCCIÓN

En estas breves líneas trataré de esbozar algunas ideas de cómo debería ser una política agraria o agropecuaria para el desarrollo sustentable de un país. Pondré como ejemplos a la Argentina, Estados Unidos y Brasil, sin dejar de mencionar que también existe la política agropecuaria común de la Unión Europea, y la de otros países, que en otra oportunidad serán tratados.

## 2. IDEAS PARA UNA POLÍTICA AGRARIA PARA NUESTRO PAÍS

a) **La responsabilidad de la ideología y del pensamiento político en el cambio de la política agraria** — La declinación del agro argentino y de toda la economía nacional no fue consecuencia de catástrofes climáticas ni bélicas, ni de crisis económicas externas sino de la acción directa de ideas equivocadas. Podemos mencionar algunas de esas ideas: 1) la frontera agropecuaria argentina había llegado a su límite máximo y por tanto este sector no podría contribuir al desarrollo futuro como lo había hecho en el pasado; 2) la inestabilidad de la oferta agraria al estímulo de los precios, es decir que el agro argentino produce con independencia del nivel de los precios; 3) los términos del intercambio serían desfavorables al sector agropecuario y favorables al sector industrial, por

tanto no convendría producir productos agropecuarios. Esta tesis surgió de una interpretación errónea de los años sesenta; 4) el desarrollo del sector industrial hacía necesaria mano de obra barata y materias primas locales de bajo costo, con lo cual es necesario imponer impuestos a las exportaciones o tipos diferenciales de cambio para originar alimentos y materias primas agrarias de bajo costo.

**b) Algunos temas particulares de la política agraria.** La reforma agraria — En la actualidad no existe en la Argentina ningún sector significativo que abogue por la reforma agraria, esto es consecuencia de una excesiva división de la tierra que en algún caso hace antieconómico su uso; desde ya que hay muchas tierras improductivas o mal explotadas, tema que requiere una pronta solución<sup>1</sup>.

Lo que ocurre en nuestro país es que falta mano de obra calificada para explotar el campo con la intensidad que se debería. La tierra no es el factor escaso. Los factores escasos son la tecnología, comprendiendo por ésta la capacitación del recurso humano, y el financiamiento.

**c) Fragilidad del pequeño productor** — Toda política que tienda a crear privilegios rompe el estímulo de la competencia fundado en la propia capacidad para convertirla en la consecuencia de un subsidio, lo que afecta siempre la productividad del conjunto de la economía. Según el último censo agropecuario predomina en nuestro país la pequeña propiedad. Las causas de la debilidad del pequeño productor se derivan de su bajo nivel de capitalización, que se debería cubrir con créditos, también de su menor nivel tecnológico que se debe completar con una mejor asistencia en este aspecto, de su mayor exposición a los riesgos agrícolas y comerciales que se debería cubrir con mejor cobertura para dichos problemas. Una propiedad de una hectárea puede ser base para un próspero establecimiento de producción avícola o arándanos. Un establecimiento de muy poca extensión puede tener un feed-lot, o un criadero de cerdos, dedicarse a la producción de semillas o a la fruticultura, miel, etc. La extensión de por sí no significa nada. Lo importante son los ingresos por la actividad.

**d) Las diferencias regionales** — Estas surgen de la naturaleza y en particular de la ubicación geográfica y aptitud de la tierra<sup>2</sup>. Pero la razón más importante que perjudica el desarrollo agrario del interior es la política de precios actuales, porque no permite poner en explotación todo el potencial de que se dispone. La solución a esto no es el subsidio sino el respeto a la ley del mercado y precios reales, no salvaje y con una pequeña intervención del Estado para evitar situaciones anómalas. Todo esto sumado a obras de infraestructura en

---

<sup>1</sup> KAUTSKY, Karl, *La cuestión agraria*, 1980.

<sup>2</sup> SHANIN Teodor, *Naturaleza de la economía campesina*, 1976.

los ferrocarriles y caminos, más los embalses. Existe una extensión aproximada de 80 millones de hectáreas que no se trabajan por ser antieconómico y no tener las condiciones mínimas para hacerlo. Los casos más extremos de esta situación de más baja proporción de superficie en explotación con relación a su extensión total son San Juan (8%), Chaco (58%), Salta (27%), La Rioja (33%), Catamarca (14%), Jujuy y Neuquén (22%). La provincia de Buenos Aires tiene el 83% de su superficie dedicada a labores de campo.

**e) Desarrollo económico y social** — El nivel de bienestar de cualquier sociedad en el mundo depende del nivel de su ingreso. La OIT tiene reconocido como el principio más elemental de justicia social, la regla que establece que entre el salario y el ingreso per cápita hay una relación directa de modo que sólo con un mayor ingreso se pueden tener mejores salarios. Es decir, a mediano y largo plazo sólo una política de desarrollo puede satisfacer el anhelo de mejoramiento social.

**f) El desarrollo industrial y el desarrollo agrario** — Una correcta política industrial se debe sostener en un tipo de cambio libre, en el más alto nivel, sin subsidios, para facilitar las exportaciones y dificultar las importaciones, y en estudiar con claridad en qué somos eficientes y competitivos para producir. Además en un sistema crediticio interno que le permita equiparse. Actualmente toda la industria nacional recibe 12 mil millones de pesos de crédito bancario, cuando debería recibir 16 veces más por su participación en el PBI.

**g) Consolidación del federalismo** — La Argentina padece de una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo y como contrapartida un debilitamiento de sus provincias. Esto es un defecto de la organización política. La concentración de poder también redundaría en la manipulación de los recursos fiscales de la nación. Así como es difícil poner de acuerdo a las provincias para modificar la forma en que se redistribuyen los impuestos, no sería problemático reducir la injerencia de la Administración central en la recaudación para beneficios de las provincias.

**h) Las poblaciones indígenas** — Se estima que la población indígena de nuestro país sin mezcla de sangre europea es de alrededor del 10% de la población<sup>3</sup>. Pero las poblaciones indígenas que se pueden identificar son menores y se hallan en las reservas de diferentes pueblos en varias regiones. Esta población presenta problemas de educación muy complejos, los criterios mayoritarios abogan porque los pueblos indígenas sigan cultivando sus culturas originarias. Se trata de un grave error porque ello sería condenarlas para siempre a la indigencia, porque

---

<sup>3</sup> SCHENEIDER Sergio, *Agricultura familiar e industrialización*, 1980.

no tendrían capacidad para luchar competitivamente con los demás sectores de la población nacional.

**i) La nueva política agropecuaria** — La nueva política agraria debería seguir estos lineamientos: 1) el crecimiento argentino debe centrarse nuevamente en la mayor participación en el comercio internacional. Se deben reducir gradualmente las retenciones hasta si es posible llegar a su eliminación. 2) La política de precios debe fundarse en la libertad y competencia comercial. Las leyes anti-monopólicas y las cooperativas pueden cumplir un gran rol. 3) Las inversiones en tecnología y la capacitación del recurso humano será otro de los instrumentos del desarrollo. 4) Otra institución fundamental será la cobertura de los riesgos climáticos y comerciales como existen en otros países.

## 2. LEY AGRÍCOLA DE ESTADOS UNIDOS (FARM BILL USDA)

La agricultura es responsable por uno de cada doce trabajos que se generan en la economía. Los americanos gastan un promedio de siete centavos de dólar que ganan en comida, una de las menores relaciones en el mundo. Después del ajuste por inflación, el ingreso de los *farmers* está en el nivel más alto de los últimos 40 años, la deuda del campo está decreciendo, y la equidad está creciendo. Hay tres principios que esta ley quiere mantener y desarrollar: 1) Hay que mantener un red de seguridad y cuidado de los productores; 2) Hay que sostener una producción sustentable y trabajar en ello con la EPA (Agencia Federal de Protección Ambiental). 3) Necesidad de mantener mercados transparentes y claros que favorezcan a los productores. Hay que mantener una red de seguridad para los que realmente la necesiten, ya que la agricultura es una inversión de alto riesgo. Una mala cosecha, arruinada por un desastre natural o por una caída de precios impredecible, puede poner fuera del sistema hasta al productor más mentado. Esta gente necesita una red de protección. El seguro es muy importante pero hay casos que no llega a cubrir todos los daños e inclusive las compañías pueden quebrar, ahí tiene que estar el Estado para ayudar a los damnificados. Esta red de seguridad necesita reflejar la diversidad de la agricultura americana. Debe funcionar para todos; no puede discriminar entre los diferentes cultivos o actividades agrícolas. Y la red debe poder soportada por el 98% de los americanos que no se dedican a la agricultura. La agricultura siempre tendrá grandes riesgos pero hay que tratar de minimizarlos lo más posible. Se considera necesario que los que recién empiezan en la agricultura tengan más protección, esto debido a que la población de agricultores de Estados Unidos tiene un promedio de edad de 57 años. También es necesario que los productores americanos sigan siendo los más eficientes del mundo en todas las áreas, y este

liderazgo se siga manteniendo, para ello es necesario seguir apoyando la ciencia y la tecnología, para que se siga manteniendo y acrecentando este liderazgo. Las investigaciones tienen también como finalidad seguir mejorando los suelos, la calidad del agua y del aire, esto también ayuda para mitigar el cambio climático. Recientes estudios indican que de los años '90 las investigaciones en agricultura prácticamente no han aumentado, y esto es importante ya que hay estudios que relacionan estudios con avances en la productividad, y esto llevaría a no poder satisfacer las necesidades de alimentar a Estados Unidos y al mundo, que cada vez necesita más recursos. Hoy en día la conservación del suelo y la producción sustentable son ejes de la política del USDA. Hay una tendencia a recuperar las tierras inundadas, los pantanos y la mejora de los suelos. Y todo ello con la alianza de los productores, está llevando un agua mucho más limpia e inocua para los americanos. Actualmente hay una alianza de hierro con los productores, para lograr una conservación del suelo cada vez más eficiente. Se estima que cada billón de dólares de incremento en las ventas de agricultura, generaran 8400 puestos de trabajo. Otro plan importante es el de satisfacer las necesidades alimentarias de las pequeñas comunidades con la producción de las mismas, de manera que lo producido se pueda vender en escuelas, hospitales y generar más puestos de trabajo en las pequeñas comunidades. Otro planteo importante de la Ley agrícola es de satisfacer las necesidades alimentarias de la población a través del Programa de Asistencia Nutricional Alimentaria (SNAP), este planteo además de satisfacer necesidades alimentarias, a la vez crea dos millones de puestos de trabajo. Cualquier legislación que considere la producción en áreas rurales, también debe contemplar las necesidades de las 50 millones que no se dedican a la agricultura. Para acceder a los planes y programas del USDA se trata siempre de agilizar y simplificar los trámites. Un área central de la que se está ocupando esta ley es desarrollar los biocombustibles, la América rural ha hecho un gran trabajo para desarrollar esta energía renovable. Esto debe continuar para seguir desarrollando puestos de trabajo, además ayuda a los americanos en la no dependencia del combustible de los países del lejano oriente. En los últimos años, como resultado de la expansión de la industria del biodiesel, se ha avanzado en la tarea de reducir las importaciones de petróleo del 60 al 52%. Se proyecta reducir la dependencia de las importaciones de combustibles en un 18%. También como resultado de los biocombustibles los americanos han logrado que se reduzca el precio de la nafta en 90 centavos de dólar. El biocombustible es una gran oportunidad para la opción de los consumidores, un creador de trabajos que además incrementa las posibilidades de crear trabajos en el área agrícola<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> SINCLAIR, *Limit to crop*, 1994.

### 3. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Este programa brasileño es muy interesante y le dio un gran impulso a la agricultura de los más carenciados, quizás fue una especie de reforma agraria y evitó males mayores en Brasil. El PRONAF pasó por diferentes momentos, de forma general se puede señalar que el avance del programa fue significativo porque en los últimos años abarcó un número mayor de agricultores familiares, una parte de estos muy débiles económicamente, y por tanto sin posibilidades de acceder a cualquier otra forma de crédito. En la prima etapa de Cardoso (1995- 2002), los altos costos de los tipos de interés y las fallas de organización en el sistema llevaron a que el sistema estuviese al alcance de pocos. A partir de 1999 la inclusión del programa<sup>5</sup> en la Secretaría de Desarrollo Rural y la baja de las tasas de interés en los préstamos le dieron otro impulso al programa. En la etapa del presidente Lula las líneas de crédito y programas se incrementaron, ampliaron y diversificaron. En todos los casos hubo preocupación por los agricultores más desprotegidos. La medida más relevante de Lula fue la institución del programa de adquisición de alimentos, que con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria ha promovido la inclusión social en el medio rural. Se trata de un programa que se complementa con otros dos, la compra directa a la agricultura familiar, que adquiere productos según la demanda o con la caída de precios, y la formación de stocks que establece instrumentos de apoyo para la comercialización de las cosechas. Para ello se crearon programas que dan mayor estabilidad y mejores posibilidades de mantenimiento a las explotaciones familiares. Para atender a la diversidad de las actividades agrarias se crearon diferentes programas como el programa para los agricultores de mayores rentas, el Pronaf joven y el Pronaf mujer, además el Pronaf ecológica; también el funcionamiento de las cooperativas agropecuarias fue un hecho trascendental para el fortalecimiento de estas organizaciones de agricultores familiares, ya que pasaron a funcionar como bancos, sin ánimo de beneficio propio, al servicio de sus cooperados.

### 4. CONCLUSIÓN

Un país sin políticas de Estado en todas sus áreas y más en la que es su principal fuente de ingresos y la movilizadora de su economía, no tiene destino, por ello argentinos a las cosas, y a ponernos en marcha para que este querido país nuestro comience a andar si no queremos que se desintegre.

---

<sup>5</sup> WOLF Eric, *Los campesinos*, 1995.

## **TEMA 12**

# **PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**



# SISTEMA NORMATIVO ARGENTINO DE TRAZABILIDAD BOVINA

ANA MARÍA BONET DE VIOLA<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La trazabilidad puede ser concebida como una tecnología en el sentido de una práctica social destinada a modificar el mundo social o físico según rutinas o métodos identificables<sup>1</sup>. Esta tecnología consiste en un sistema de seguimiento de los bienes de consumo durante su producción y comercialización hasta que llegan al consumidor final. El seguimiento se realiza mediante la recopilación de información a lo largo de la cadena de producción y permite obtener datos sobre el trayecto del producto desde su origen hasta la góndola. La recopilación es llevada a cabo por quienes tienen a su cargo el proceso de producción, o por organizaciones creadas a tales fines. El consumidor, al adquirir el producto, podrá rastrear los datos disponibles sobre él. Esta información se referirá generalmente a los sujetos intervinientes en la cadena de producción y comercialización, al origen de la materia prima utilizada —en el caso de los productos elaborados—, o a los componentes y sustancias utilizadas para la elaboración de los productos.

---

<sup>1</sup> Abogada (egresada de la UNL), Mediadora, Master en Derecho por la Universidad Albert-Ludwig de Friburgo, Miembro del grupo de investigadores sobre regulación de Riesgos “Bioreguladores” de la Universidad Nacional del Litoral.

## 2. ANTECEDENTES

El sistema de marcas y señales proporciona algunos elementos que se pueden identificar como antecedentes de la trazabilidad bovina: tanto la identificación de los animales, como su seguimiento, sea a través de guías como de certificados de adquisición del ganado. Esta identificación se utilizó al principio para diferenciar la propiedad del ganado, tanto entre establecimientos vecinos como para facilitar la localización de los animales en caso de abigeato. También se utilizaba la identificación para la distinción de las haciendas cuando eran trasladadas por los arrieros conjuntamente las de propiedad de más de un ganadero.

A partir del mejoramiento de los sistemas de conservación de los alimentos, y su consecuente favorecimiento en materia de transporte, va a propiciarse la expansión de los mercados, generándose de a poco un distanciamiento geográfico y temporal entre la producción y el consumo final. A su vez la internacionalización de las relaciones de mercado que comienza a producir entonces la globalización, va a permitir de a poco un fluido intercambio de productos entre rincones del mundo totalmente distantes. Paralelamente va a ir creciendo la preocupación por la calidad de los productos de consumo en general y de los alimentos en particular. Surgirán entonces las primeras identificaciones que se comienzan a realizar dando a conocer el origen de una determinada materia prima o de algún producto. Se puede llamar a este tipo de identificación *trazabilidad inconexa*, ya que no todas las etapas de producción están relacionadas y no todos los alimentos trazados. Además, el seguimiento que se hace en esta etapa se realiza según contratos privados, por lo que si no existe exigencia del comprador, no se traza. Esto hace que alimentos que implican un complejo proceso de elaboración, con múltiples materias primas, provenientes de diferentes sectores de producción no puedan ofrecer todavía una certificación integral de la calidad de sus ingredientes.

La trazabilidad integral busca que el consumidor tenga acceso a información sobre el origen de cada uno de los componentes del alimento a consumir. Ella surge principalmente a partir del aumento de interés de los consumidores en el origen de los alimentos causado por las catástrofes alimenticias que se dieron en Europa en el siglo XX. Las catástrofes de Chernobil<sup>2</sup>, Bophal<sup>3</sup>, Seveso<sup>4</sup>, la conta-

---

<sup>2</sup> Accidente en una central nuclear en Ucrania en 1986 que trajo consigo la liberación de material radioactivo que con el tiempo fue afectando la salud de la población de diversas maneras. La principal forma fue la contaminación de los alimentos cuyo consumo fue la principal causa de intoxicación humana. Por ello, en Europa se hicieron severas restricciones a algunos de ellos, principalmente a los provenientes del bosque.

<sup>3</sup> Fuga de isocianato de metilo de una fábrica de pesticidas en India en 1984.

<sup>4</sup> Fuga de la dioxina TCDD de una planta química en la región de Lombardía, en Italia, en 1976.

minación del aceite de colza<sup>5</sup>, el desarrollo masivo de los productos transgénicos<sup>6</sup>, el rebrote de la aftosa<sup>7</sup>, y como detonante la Encefalopatía Espongiforme Bovina, conocida como mal de la vaca loca, llevaron a una preocupación general por el origen de los productos de consumo. Ello influyó a su vez en gran medida en el cuidado y atención que los europeos comenzaron a tener a la hora de acercarse a las góndolas<sup>8</sup>.

### **3. ETAPAS DE LA TRAZABILIDAD BOVINA**

La implementación de un sistema de trazabilidad implica el seguimiento del producto a los largo de su cadena de producción. En el caso del ganado vacuno deberá seguirse al animal desde su alumbramiento hasta que llegue al consumidor. Ello implica a diferentes actores que deberán actuar coordinadamente para permitir la conservación de los datos y el funcionamiento armónico del sistema. Las etapas de producción bovina serán entonces las que marquen el desarrollo del sistema.

**3.1. El establecimiento productor** — Es el establecimiento donde nace el animal. Allí debe ser identificado al momento del destete o antes del primer traslado, lo que ocurra primero. Y entonces se deben cargar al sistema los primeros datos de referencia como número de identificación individual y nombre del establecimiento.

**3.2. El establecimiento de engorde** — Puede darse que el animal sea engordado en un establecimiento diferente al de origen. En el caso de transferencia es muy importante la conservación del número identificador y el traspaso organizado de la información respectiva. Hoy en día la utilización de sistemas integrales de trazabilidad que disponen de una base de datos centralizada en in-

---

<sup>5</sup> La adulteración de este tipo de aceite causó en España, en 1981 un envenenamiento masivo. Se tardó en identificar la causa de las muertes y al final se sobreesió a las empresas involucradas por no poder determinarse con exactitud qué toxico en particular causó la catástrofe.

<sup>6</sup> Los Organismos Genéticamente Modificados, también llamados transgénicos, son un producto de la ingeniería genética que permiten que ciertas sustancias, por modificación de sus genes, tengan propiedades de otras. La aplicación de estas modificaciones a la producción de alimentos y su rápida expansión en el siglo veinte, produjo el alerta en los usuarios, principalmente europeos, acerca de los posibles riesgos a largo plazo para la salud y el medio ambiente.

<sup>7</sup> AZCUY AMEGHINO, Eduardo; ob. cit.

<sup>8</sup> ANDRADA, Carlos, *Control de Alimentos, Hacia una red de seguridad alimentaria*, Ed. Colmena, Buenos Aires, 2007.

ternet, permite que no sea necesario el traspaso de información entre los actores, sino sólo las claves de acceso a él para continuar la carga de datos<sup>9</sup>.

**3.3. El frigorífico** — Cuando el animal es ingresado al frigorífico, se pierde la identificación individual. De esta manera se conserva sólo la identificación por tropa, de manera que al salir del frigorífico los lotes de carnes tendrán sólo la identificación del establecimiento de origen y tropa, pero no la individual. En el caso de, que por ejemplo el exportador o la certificadora deseen continuar con la identificación individual, deben contratar un técnico que realice el seguimiento individual dentro del frigorífico.

Esta situación corta de alguna manera el sistema de trazabilidad integral, aunque de manera parcial, porque sigue siendo posible la identificación y conservación de la información por lo menos por tropa.

**3.4. Comerciantes y exportadores** — Las medias reses y los cortes se identifican entonces con un número que se conoce como “número de trazabilidad”. La mantención de la identificación dependerá en gran medida de los intereses y exigencias del destinatario final. Las carnes con destino a exportación, especialmente con destino a la Unión Europea, deben mantener la trazabilidad, ya que es una exigencia para su comercio. En cambio en el mercado interno argentino todavía no existe esta exigencia generalizada en la identificación del origen de las carnes, por lo que los productos pierden a veces su identificación en las últimas etapas de la comercialización o al llegar al consumidor.

**3.5. El consumidor** — Si se mantuvo la identificación durante todo el proceso, el consumidor podrá obtener información sobre el animal. Esta puede presentársele directamente en la etiqueta del lote o bien, como ocurre en los sistemas más avanzados y que ofrecen más datos disponibles, a través de Internet, ingresando por la web a la base de datos y colocando el código que aparece en la etiqueta del lote de carne. El tipo de datos dependerá de cada establecimiento, siendo los básicos los del establecimiento de origen, del establecimiento de engorde, del frigorífico, del comerciante, fecha de faena y vencimiento. Los sistemas lectura de código QR<sup>10</sup> permiten la lectura de la información incluso desde los

---

<sup>9</sup> Conf. punto 4.4. Disponibilidad de los datos.

<sup>10</sup> Los códigos QR (Abreviación del inglés Quick response, Respuesta rápida en español) son un sistema de almacenamiento de información en un código de barras o matriz de puntos, que se caracterizan por los tres cuadros que tienen en las esquinas y que permiten al lector identificar la posición del código.

teléfonos celulares inteligentes, lo que facilita sensiblemente el acceso a la información en el momento de la compra.

#### 4. DISPOSITIVOS DE IDENTIFICACIÓN

Existen diferentes tecnologías de identificación de los productos y cada una de ellas se adapta al producto a trazar. Son diferentes los sistemas de identificación para trazabilidad del ganado vacuno, de los árboles cítricos, de las colmenas, de las frutillas, etc. La identificación del ganado vacuno puede ser llevada a cabo a través de los siguientes dispositivos.

- *Marca de fuego* — Es la impresión sobre el animal de un diseño por medio de un hierro caliente, marcación en frío o por otro procedimiento, en forma indeleble y permanente. Estos diseños son inscriptos en el Registro de marcas y señales y confieren el uso exclusivo de la marca o señal al titular por el plazo que establezcan las leyes locales, que es prorrogable. Este sistema solo permite la identificación por tropa, porque se utiliza el mismo diseño para el ganado del titular, que puede tener más de una marca a su nombre, pero no una por animal. Se critica este método por la disminución del valor del cuero. De todos modos tiene la ventaja de ser permanente y de algún modo no tan fácil de modificar ni eliminar. Igualmente puede lastimarse el animal o realizarse otra marca sobre la existente modificándosela. El descripto, es el tradicional método para la identificación de la propiedad del ganado, debemos considerar a su vez la posibilidad de la marca individual a través del tatuaje de un número o letra que identifique a cada unidad, pero con la misma desventaja de la desvalorización del cuero, la difícil lectura y el maltrato al animal. Hoy en día se sigue utilizando el sistema para identificar la propiedad del ganado, pero en general a los fines de la trazabilidad se prefiere la utilización de sistemas electrónicos que permitan la carga automática a la base de datos.

- *Caravana* — Es un dispositivo visual, una especie de etiqueta, que se coloca perforando la oreja del animal y contiene su número de identificación individual. Tiene la ventaja de permitir la identificación inmediata por ser externo y muy visible, pero es el que más fácilmente puede perderse o sacarse. Si esto último sucede se pierde la individualización del animal, perjudicando a todo el sistema.

Los botones más de avanzada traen incorporado un chip. Esto no solo trae la ventaja de individualizar a la vaca en caso de pérdida de la caravana, sino que también facilita la gestión de la información, permitiendo su carga automática al sistema por medio de un lector electrónico. Pero requiere implementación de

un sistema de captura y base de datos especial, que por un lado permite un manejo más eficiente y ágil de la información, pero a su vez implica una inversión mayor.

- *Bolo retículo ruminal* — Es un dispositivo que se coloca internamente en el primer estómago del animal, que contiene un chip en el que puede incorporarse la información que se desee sobre cada unidad, lo que permite su individualización y la carga de datos electrónica durante toda su vida. Tiene la ventaja de que no puede perderse, pero no permite la individualización visual directa, sino que precisa del lector del chip.

- *Fotografía* — Se obtiene una fotografía de cada animal en la que se deben identificar algunas particularidades del mismo que lo diferencien del resto. Este sistema no permite la identificación directa de cada animal.

- *ADN*, también llamado “*finger print*”, sería como la huella dactilar pero del ADN — Se obtiene en base a una muestra de sangre o de pelos arrancados (no cortados) del animal.<sup>11</sup> Permite la identificación del animal y puede ser muy útil en el caso de pérdida de la caravana por ejemplo.

#### 4. DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS

Existen empresas que ofrecen sistemas integrales de trazabilidad y se encargan de ofrecer desde las caravanas y demás dispositivos de identificación hasta un sistema completo de base de datos.

Un requisito fundamental para que funcionen los sistemas de trazabilidad es la conservación a lo largo de toda la cadena de producción de la información registrada. Es por ello que la disposición de una base de datos organizada es de gran importancia.

La información puede ser transmitida a través de los diversos actores de la cadena hasta el consumidor.

Pero la mayoría de los sistemas de trazabilidad utilizan sistemas informáticos centralizados, que permiten que el actor que se encuentre en posesión del producto pueda ingresar datos, sin necesidad luego de transmitirlos en un soporte especial. Es decir que una vez que el animal es registrado en el sistema central, cada uno de los actores que participen en la cadena de producción podrán, ingresando su número de identificación y clave, continuar agregando información.

---

<sup>11</sup> VICTORIA, María Adriana; ob. cit.

## **5. REGULACIÓN ARGENTINA SOBRE TRAZABILIDAD BOVINA**

Siendo la producción de carnes una de las principales actividades económicas tradicionales de la Argentina, y con gran influencia en los mercados internacionales, las exigencias que comenzaron a tener en principio los países europeos para importar carnes incidió inmediatamente en la gestión de los establecimientos ganaderos argentinos, que paulatinamente y según las posibilidades de cada región, comenzaron a implementar la trazabilidad como modo de control y seguimiento de las cadenas productivas<sup>12</sup>.

Las exigencias de los mercados internacionales y el inicio de la utilización de la traza por los ganaderos hizo necesaria la regulación normativa, que en Argentina se dispuso a través de resoluciones del SENASA<sup>13</sup>.

**5.1. Antecedentes normativos** — La nombrada influencia de las exigencias europeas en la normativa argentina sobre trazabilidad vuelve necesario un previo pero breve repaso de la normativa de la Unión Europea sobre la temática, para luego analizar los antecedentes locales.

5.1.1. *Normativa europea* — En 1997 establece la Comunidad Económica Europea por reglamento CE 820/97 las exigencias que deben cumplir la etiquetas de las carnes que ingresen a la UE.

El reglamento 1760/2000, modificado por el 1825/2000, impone la trazabilidad individual de todo animal bovino y el etiquetado de la carne bovina y de todos los productos que deriven de la misma. En el año 2002, a través del Reglamento 178/2002, se impone en la Unión Europea la obligación de trazar todos los productos destinados a la alimentación humana.

5.1.2. *Normativa argentina* — A partir de 1997 podemos identificar algunas resoluciones de SENASA que irán abriendo camino a la aparición del sistema de trazabilidad. La Resolución 67/97 implementa unos documentos específicos para

---

<sup>12</sup> Se puede observar aquí un fenómeno de transmisión de un problema local a un ámbito ajeno, un localismo globalizado, un problema local que se expande globalmente, como parte del proceso globalizador. A su vez, este localismo globalizado, se podría decir que se ve relocalizado en países agroexportadores como Argentina, que deben adecuar su manera de producir a las exigencias de calidad de los países de destino. (Conf. DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *La Globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1998).

<sup>13</sup> El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es el organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que se encarga de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal y verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia (Conf. <http://www.senasa.gov.ar>).

el tránsito animal con destino a faena para la Unión Europea que se acompañan con un certificado sanitario. Esta resolución puede ser identificada como un antecedente de la trazabilidad porque hace referencia al *seguimiento* de los productos a partir de un requisito de sanidad.

Ese mismo año, dicho organismo dicta la Resolución 370/97 en relación con las Directivas 96 y 22 de la Comunidad Económica Europea, sobre requisitos para exportar a Europa, y al año siguiente da a conocer las resoluciones 439/98 sobre rótulos por anabólicos prohibidos por la Unión Europea y 345/98 que impone el uso de un formulario determinado para exportar a la Unión Europea según resolución 820/97 de ésta última. Estas normativas se relacionan con el surgimiento del sistema argentino de trazabilidad, porque pone ya en evidencia el interés de la Unión Europea en el control de calidad de los alimentos y también aquí, cómo influencia en Argentina la preocupación europea por el origen de los productos.

En el año 2000, la Resolución 1912/00 SENASA, que exige una declaración jurada del productor que avale que los bovinos para exportación a la UE no fueron tratados con hormonas, utiliza por primera vez el término *trazabilidad*.

A partir de la reaparición de la fiebre aftosa, la resolución 178/2001 del SENASA establece la reglamentación de procedimientos que garanticen la identificación del origen de los animales que se movilizan con cualquier destino. Esta resolución evidencia la necesidad de implementar un sistema que permita conservar la identificación y datos sobre el origen de los animales durante su traslado y posteriores etapas de producción.

La resolución 496/01 surge también relacionada con la reaparición de la fiebre aftosa. En ella se determinan normas a que se deben ajustar los titulares de explotaciones para inscripción de establecimientos rurales proveedores de ganado para faena con destino a la Unión Europea. Aquí es donde nace lo que se denomina *doble estándar*<sup>14</sup>, ya que se comienza a diferenciar el ganado según su destino y las exigencias que éste imponga, aplicándose mayores requisitos a los productos para la Unión Europea.

Ello se acentúa en 2002 cuando se crea el Registro de Profesionales Veterinarios habilitados para despacho de faena para UE y se determinan los requisitos y procedimientos para llevarlo a cabo a través de la resolución 155/02 de SENASA.

Ese mismo año se crea el *Sistema general de trazabilidad de agroalimentos*, que no era obligatorio. Este sistema fue creado por Resolución 231/02 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación con el nombre de "Sistema Ar-

---

<sup>14</sup> GIMENO, Marcela; *Guía de Identificación y Trazabilidad de Alimentos Argentinos*, 2007.

gentino de Trazabilidad para el Sector Agroalimentario”, conocido como Sistema Argentino de Trazabilidad (SAT) y fue derogado ese mismo año por resolución 218/02 de la misma Secretaría. Esta fue la primera normativa sobre trazabilidad integral y coincidió temporalmente su sanción con la aparición de la EEB y la trazabilidad en la UE<sup>15</sup>.

Al año siguiente, el mismo organismo crea por resolución 73/03 el “Sistema de Trazabilidad de animales en pie y cadenas alimentarias” y la Comisión nacional asesora de trazabilidad de animales en pie y cadenas agroalimentarias.

Ese mismo año, SENASA crea por resolución 15/03 el “Sistema de identificación de ganado bovino para exportación obligatorio” y por resolución 391/03 establece la diferencia entre establecimientos de origen y establecimientos proveedores de ganado para faena (de engorde) para asegurar la trazabilidad con fines sanitarios para prevención de EEB para carnes con destino a la UE y determina la trazabilidad obligatoria para todo establecimiento de cría para exportación. Esta norma se ocupa sólo de la trazabilidad para exportación a la Unión Europea, pero es la primera en establecer un sistema de trazabilidad integral que se hará efectivo en Argentina.

Continuando con esta implementación progresiva, la resolución 310/04, que deroga la Resolución 1/03, enuncia los requisitos que deben cumplir de establecimientos para faena y/o procesos y/o depósito de exportación de carnes frescas o menudencias.

En el año 2006 se intenta minimizar la situación de *doble estándar* de diferenciación del ganado según su destino, estableciéndose por medio de la Resolución 754/06 de SENASA la obligatoriedad de identificación de todo ternero en Argentina. Luego por Colectiva 15/07 extenderá la posibilidad de identificar dentro del mismo sistema a todo el ganado bovino, pero de manera voluntaria. Puede advertirse entonces que a partir de este año surge el sistema obligatorio de identificación de todo ternero vacuno, requisito fundamental para la organización de un sistema integral de trazabilidad. De todos modos se debe advertir que esa identificación individual es sólo obligatoria en la etapa de la producción ganadera y sólo para los terneros. Al no ser obligatoria la identificación individual para todo el ganado y para los frigoríficos, ésta se pierde, conservándose sólo la identificación por tropa, salvo que las certificadoras de calidad o los productores contraten por cuenta propia un técnico que se ocupe de continuarla en el frigorífico. Pero esto no es exigido a nivel general por ninguna normativa.

La misma resolución 754/06 crea la “Clave Única de Identificación Gana-

---

<sup>15</sup> Se puede observar aquí cómo la relocalización de un problema puede conducir al fracaso si no se tienen en cuenta las particularidades de la situación nacional.

dera” —CUIG<sup>16</sup>— que identificará individualmente a cada productor pecuario del país y aprueba los procedimientos necesarios para reidentificar bovinos en caso de pérdida de la caravana originaria. A su vez, establece que desde el 1/1/07 todos los animales terneros deberán estar identificados como requisitos previo a cualquier traslado y crea para ello unas caravanas de determinado color. A partir de entonces cada productor deberá identificar su rodeo con esta clave a través de caravanas, más un código alfanumérico para identificación individual.

Ese mismo año es creado el Sistema Nacional de Identificación Ganadera, y determina que SENASA sea el organismo oficial que lo implemente por Resolución 103/06 de la Secretaría Nacional de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.<sup>17</sup>

En 2007 la Resolución 13/07 estableció la diferencia entre las caravanas que se venían aplicando hasta 31/12/06, denominándolas “caravana UE” y las que se comenzarían a utilizar desde 1/1/07 llamándolas “caravana nueva”. Esta disposición determina a su vez el procedimiento de reidentificación de animales con destino a UE, para caso de extravío, a través de una caravana azul y prescribe su obligatoriedad.

Además de las disposiciones de SENASA y de la Secretaría Nacional de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, existen algunos proyectos de ley relacionados con la trazabilidad, pero que todavía no han obtenido viabilidad.<sup>18</sup>

**5.2. Sistema jurídico vigente** — En Argentina, con respecto a la implementación de los sistemas de trazabilidad, se da lo que se denomina *doble estándar*<sup>19</sup>. Esto es, en el país se producen alimentos con más o menos exigencias según lo requerido por los destinatarios. Los productos a comercializarse en el mercado

---

<sup>16</sup> El CUIG identifica a cada productor por medio de un código alfanumérico que forma parte de la identificación individual del animal de la caravana y se relaciona con el número de RENSPA tradicional del productor (Conf. GIMENO, p. 19).

<sup>17</sup> GIMENO, Marcela; ob. cit.

<sup>18</sup> Proyectos de ley relacionados con la trazabilidad: Cámara de senadores, 2003: Proyecto de ley en revisión creando la comisión para la identificación de ganado y trazabilidad de carnes (CONIGYT). — Cámara de diputados, 2003: Solicitud al Poder Ejecutivo de la elaboración de un convenio de colaboración mutua entre el Instituto nacional de vitivinicultura – INV- y el Instituto argentino de normalización – IRAM-, para enmarcar normativamente a la industria vitivinícola dentro de un sistema de trazabilidad. — Cámara de diputados, 2003: Creación del programa de trazabilidad para ganadería acorde con la puesta en práctica del protocolo IFA, en el ámbito de la secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación. — Cámara de diputados, 2005: Creación del sistema nacional de trazabilidad de animales en pie y de las cadenas agroalimentarias (SITRI-CAL) en el ámbito del poder ejecutivo. — Cámara de senadores, 2006: Proyecto de ley de rotulado o etiquetado y registro de productos que contengan organismos genéticamente modificados.

<sup>19</sup> GIMENO, Marcela; ob. cit.

interno no tienen tantos requisitos como los destinados a la Unión Europea, que es uno de los mercados más exigentes a nivel mundial.

## **6. CONCLUSIÓN**

El proceso de implementación de la trazabilidad en Argentina presenta hoy en día un *doble estándar* de aplicación. Para el mercado interno se exige sólo la identificación de los terneros, permitiéndose también la identificación de todo el ganado (pero no ya de forma obligatoria, aunque se supone que a partir de la identificación de los terneros en poco tiempo se debería contar con la totalidad del ganado identificado). Para la exportación, y según las exigencias de los mercados externos, principalmente la Unión Europea, se exige primero la identificación individual —en los establecimientos de cría y faena— y luego en el frigorífico y hasta el final se continúa por lo menos la identificación de la tropa.

Con respecto al mercado interno todavía se prioriza la accesibilidad en los precios para toda la población por sobre la calidad de los alimentos. Lo que se controla en general es la sanidad, y esto lo hace oficialmente SENASA, pero la calidad se debe pagar, y esto todavía no está al alcance de todos.

A nivel normativo no existe una ley que prescriba la aplicación de sistemas de trazabilidad. Las diferentes resoluciones que existen se fueron implementando a medida que los países importadores lo exigían<sup>20</sup>.

Pero la trazabilidad presenta ventajas para la gestión de los establecimientos productores, a partir de la organización sistemática y automática de la información. Además tanto los ganaderos como los frigoríficos pueden ver una oportunidad para lograr un aumento del valor agregado de sus productos. Ello genera que en la actualidad sea una tecnología en gran expansión.

De todos modos encuentra también dificultades para su implementación, las que se deben en general a la falta de recursos por parte de los eslabones de la

---

<sup>20</sup> En función de esta realidad se puede retomar el concepto de localismo globalizado de Santos. El interés “local” de los países importadores en la calidad de los alimentos que se “globaliza” de alguna manera por la internacionalización de los mercados, “relocalizándose” en países agroexportadores como la Argentina. Este planteamiento permite advertir sobre las precauciones a considerarse al tomar estructuras ajenas para su aplicación en lugares diferentes, sobre todo en función a la concientización general acerca de las ventajas del sistema a ofrecer. En Europa existe ya una conciencia generalizada en el origen de los productos a consumir. El intento de trasladar una tecnología como la trazabilidad a Argentina debería tener en cuenta las diferencias sociales en cuanto a la conciencia general sobre los riesgos alimentarios para no fracasar. La promoción de las ventajas de la trazabilidad y de la prevención de los riesgos alimentarios podría colaborar tal vez en este sentido.

cadena de producción, ya que en un principio significa una inversión, tanto en relación con la tecnología como con la capacitación del personal.

En Argentina aplican sistemas de trazabilidad principalmente los productores registrados para la exportación, aunque a partir de la obligatoriedad de la identificación de todo ternero, algunas tecnologías en relación con la traza comienzan a generalizarse.

Este doble estándar puede estar relacionado con las diferentes exigencias normativas, pero sobre todo con las distintas exigencias de los consumidores. Las normas plasman en general un interés social. La preocupación de los europeos por la calidad y en especial por el origen de los alimentos condujo a la formación de los sistemas de trazabilidad.

En Argentina, tal vez porque no se vivieron crisis alimentarias como las europeas, no existe todavía una conciencia generalizada acerca de la importancia de la calidad de los alimentos. Además, por ser la producción de alimentos local, no existe interés en la averiguación de su origen, ya que muchas veces se conoce por tradición. A ello se le suma la diferencia de precio que presentan los productos trazados. Esta situación genera que los consumidores argentinos sean menos exigentes, en cuanto a la información de los productos, al momento de acercarse a las góndolas.

Así y todo la aplicación generalizada de un sistema integral de trazabilidad de bovinos en Argentina sigue siendo una posibilidad no muy lejana, tanto por las ventajas que presenta para los eslabones de la cadena de producción, cómo por las necesidades de adaptación tecnológica en función de la economía global.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADA, Carlos, *Control de Alimentos, Hacia una red de seguridad alimentaria*, Ed. Colmena, Buenos Aires, 2007.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo; *La carne vacuna argentina. Historia, Actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*, Imago mundi, Argentina, 2007.
- BRILOVSKY, Antonio Elio y FOGUELMAN, Dina, *Memoria Verde, Historia Ecológica de la Argentina*, Debolsillo, Buenos Aires, 2004.
- ESTEVE PARDO, José, *Técnica, riesgo y derecho*, Ariel derecho, Barcelona, 1999.
- FELIPE BOENTE, Isabel de y otro; *Seguridad y trazabilidad alimentaria en el contexto internacional. Crisis y evaluación de riesgos*, Boletín Económico de ICE N° 2790, Madrid, 2004.
- GARCÍA, Alejandro Raúl, *Historia de la Aftosa en Argentina*, 2009.
- GIMENO Marcela A., *Guía de Identificación y Trazabilidad de Alimentos Argentinos*, Trazabilidad de Alimentos Argentinos, Buenos Aires, 2007.
- HERMITTE, M. A., *La traçabilité des personnes et des choses. Précaution, pouvoirs et maîtrise*,

- in Traçabilité et responsabilité, sous la direction de P. Pédrot, Economica, 2003. — *La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques*, in C. Burton-Jeangos, C. Grosse et V. November: Face au risque, Georg- L'Equinoxe, 2007, p. 29-71.
- MITELMAN, Carlos y otro; *Protección jurídica de la información confidencial y de los datos científicos*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.
  - NÚÑEZ SANTIAGO, Beatriz, *Políticas Públicas y Derecho Alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
  - PÉREZ LLANA, Eduardo A.; *Derecho agrario*, Ed. Abad, Santa Fe, 1959.
  - PRIETO VILLALBA, María José y otro; *Gestión forestal sostenible. Certificación y trazabilidad de los productos forestales y la Administración Pública española*; [http://eprints.ucm.es/7942/1/Mexico-Gesti%C3%B3n\\_Forestal\\_Sostenible.pdf](http://eprints.ucm.es/7942/1/Mexico-Gesti%C3%B3n_Forestal_Sostenible.pdf)
  - SANTOS, Boaventura de Sousa, *La Globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1998.
  - VICTORIA, María Adriana, *Trazabilidad de la carne de vacuno en Argentina y el derecho comparado*, en *Revista del Instituto de Derecho agrario de Rosario del colegio de Abogados de Rosario*, Rosario, 2002.



# ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA UN OBJETIVO COMÚN: CALIDAD AGROALIMENTARIA CERTIFICADA. UN NUEVO MODELO CONTRACTUAL.

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

## 1. INTRODUCCIÓN

Pequeños y grandes productores de alimentos, al momento de pretender insertarse en los mercados modernos observan que ya no es suficiente con modernizar los establecimientos en su interior o diseñar estrategias competitivas desde el seno de la actividad<sup>2</sup>, sino que además, si pretenden iniciar el camino exportador, deben incorporar nuevos paradigmas productivos impensados quizá en las décadas pasadas, que *“plantea exigencias a la producción agroalimentaria a la vez que la búsqueda de alternativas de compatibilidad entre actividad económica y ambiente”*<sup>3</sup> en procesos que a su vez realcen el derecho de los consumidores a adquirir productos de calidad que ofrezcan seguridad.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Abogada, Docente Investigadora Universidad Nacional de Santiago del Estero.

<sup>2</sup> Como podría ser la producción de alimentos orgánicos, métodos de siembra directa, diversificación de productos, nuevos diseños de packaging, estrategias de marketing, etc

<sup>3</sup> VICTORIA, Maria Adriana, *Calidad Agroambiental y Desarrollo Sustentable. Medidas Agroambientales. Aspectos Jurídicos* en “Calidad y Seguridad Ambiental, Agroambiental, Agroalimentaria y Agroindustrial – UNSE 1999.

<sup>4</sup> La producción orgánica, la elaboración de alimentos saludables, con calidad nutritiva, sin contaminantes y obtenidos mediante sistemas de trabajo sustentable, pretende convertirse en

De modo transversal, e incluso aun sin la sistematización adecuada, las normas jurídicas de diversa índole atraviesan ese entretejido invisible de múltiples relaciones sociales y económicas que vinculan las actividades productivas con los consumidores, a fin de establecer un mínimo marco normativo que dé respuesta al reclamo constante por estrategias que garanticen el desarrollo sustentable, y protejan la dignidad ínsita de los seres humanos a reclamar garantías de calidad y seguridad en los agroalimentos que consumen<sup>5</sup>.

Surge así una tipología especial en materia contractual, que si bien se difunde con facilidad carece aún de regulación específica sistematizada, cuya causa fin es lograr la certificación de la calidad del producto agroalimentario a través de la verificación de grado de cumplimiento de determinados parámetros establecidos por normas nacionales o internacionales de diversa índole, cuyo germen de análisis será desarrollado en el presente trabajo.

## **2. DIVERSAS VARIABLES DE CERTIFICACIÓN. FUENTES DIFERENTES. MODALIDADES ESPECÍFICAS**

### **2.1. La Organización Internacional de Normalización (ISO)<sup>6</sup> — Nace**

---

el paradigma productivo del nuevo milenio. Se inserta en las exigencias de los consumidores mas informados y de mayor poder adquisitivo y agrega “valor” natural a los sistemas de verificación y control de calidad. Parecería que “eficiencia tecnológica-calidad y producción”, apuntan e interesan solo a los sujetos y relaciones directamente vinculados en torno a la comercialización y adquisición de los alimentos.

Desde esta perspectiva, considerar la calidad de los alimentos y productos que genera la actividad agropecuaria, desde un aspecto simplemente cualitativo, ha permitido mejorar sustancialmente las técnicas y estrategias de control y verificación de: *Qué se produce, cómo se produce* y el modo en que tales producciones llegan a los consumidores, a través del etiquetado obligatorio, las buenas practicas agrícolas y los requisitos de trazabilidad.

<sup>5</sup> “Existe una verdadera preocupación mundial referida a dar respuesta a la necesidad de protección de la calidad alimentaria de la población, así como la satisfacción de los crecientes requisitos de países y regiones en el exterior. A los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad de los alimentos a través de tecnología e innovación, se suman instrumentos que convergen al mismo objetivo: evaluación de la conformidad y demostración de la calidad de los bienes referidos. En ese sentido, adquieren especial relevancia para generar confiabilidad la acreditación, certificación, ensayos, normas y reglamentos técnicos sobre alimentos como elementos básicos e insoslayables que apoyan los esfuerzos empresariales”. GARCÍA Beatriz, *Los Alimentos en la Argentina*, en Revista Alimentos de Calidad para el Mundo. Diciembre 2006.

<sup>6</sup> ISO está constituida por una federación mundial de organismos nacionales de normalización, que supera los 160 miembros. Además ISO coopera con las Naciones Unidas para proporcionar asistencia y soporte a países en desarrollo trabajando en conjunto con: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), La Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO) El Centro de Comercio Internacional (ITC).

como organización no gubernamental, en febrero de 1947, cuya misión es promover en el mundo el desarrollo de la normalización y actividades relacionadas, en la mayoría de los campos técnicos. Se encuentra ubicada en Ginebra, Suiza. Múltiples son las normativas ya emitidas<sup>7</sup> directamente vinculadas con el tema que nos ocupa: la Organización ha emitido al momento las Normas ISO 14.000, ISO 22.000 y la más novedosa la ISO 26.000 de reciente aparición, que presenta además particularidades específicas de aplicación.

2.1.1. *Norma ISO 14.000*<sup>8</sup> — En respuesta a las inquietudes planteadas en relación al objetivo de “desarrollo sustentable” discutido en la Conferencia de las Naciones Unidas en Medio Ambiente y Desarrollo”, de Río de Janeiro, en 1992, la ISO elabora normas para el etiquetado ambiental. En 1991, establece un Grupo de Asesoría Estratégica sobre temas ambientales conformado para establecer estándares internacionales de administración ambiental. ISO 14000 es un conjunto de estándares diseñados para ayudar a empresas a establecer y evaluar objetivamente sistemas de gestión ambiental. Esto se refiere a lo que la organización hace para minimizar los efectos dañinos en el ambiente ocasionados por sus actividades. Son marcadamente genéricos, ya que pueden ser aplicados a cualquier actividad u organización sin importar el subsector al que pertenezca y determinan los estándares ambientales ISO (EMS). Son una serie de documentos que contienen estándares y lineamientos que contienen sistemas de gestión ambiental, etiquetado ecológico, auditoría ambiental, asesoría de ciclos vitales, evaluación de desempeño ecológico y aspectos ambientales de estándares de productos, que incluyen además un procedimiento de auditoría y certificación de dichos sistemas<sup>9</sup>. Constituyen en síntesis una familia de estándares voluntarios<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Los estándares ISO son acuerdos documentados que contienen especificaciones técnicas que deben usarse consistentemente como reglas, lineamientos o definiciones de características para asegurar que los materiales, productos, procesos y servicios se adecuen al propósito para el que fueron diseñados.

<sup>8</sup> Durante la Cumbre Mundial de Río en 1992, el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (BCSD) enfatizó que “el comercio y la industria necesitan herramientas para ayudar a medir el desempeño ambiental y desarrollar técnicas de gestión ambiental”. En respuesta a tales necesidades, la Organización Internacional de Normalización (ISO) fue especialmente requerida en el campo ambiental. La ISO puso énfasis lo relacionado con la evaluación.

<sup>9</sup> La intención de estos estándares es el desarrollar un lenguaje común para los aspectos ambientales, de manera que clientes, fabricantes, gobiernos y otras organizaciones puedan estar seguros de que los aspectos ambientales son tomados en cuenta en las actividades y productos de sus contrapartes, en el intercambio comercial. Estos estándares ayudan a la industria a satisfacer la demanda de los consumidores y agencias gubernamentales de una mayor responsabilidad ambiental.

<sup>10</sup> No implican obligación legal.

para asegurar que el sistema esté funcionando de acuerdo a lo estipulado. A ISO 14.000 le concierne la manera de operar de la organización, y no directamente sus resultados. En otras palabras, le importan los procesos, tanto en el proceso productivo como en el de deshecho, analizando tanto la contaminación como el agotamiento de los recursos naturales a través de información científicamente válida que permite establecer el resultado ambiental de la actividad económica<sup>11</sup>, a través de la Certificación de Calidad que debe ser evaluada por Auditores Externos independientes que cuentan con laboratorios adecuados para efectuar las muestras pertinentes, ya que ISO en modo alguno lleva a cabo pruebas de certificación, por lo que es incorrecto aseverar que una empresa cuenta con certificación ISO 14.000. En el caso de la República Argentina, tal certificación no es obligatoria<sup>12</sup>.

2.1.2. *Norma ISO 22.000* — Establece el marco de standards regulatorios del sistema de gestión de inocuidad de los alimentos aplicable a cualquier organización que se encuentre dentro de la cadena alimentaria, proveedores y servicios a fin de armonizar a nivel mundial los requisitos de gestión de la inocuidad de los alimentos<sup>13</sup>, que facilita el control de todas las etapas de producción reduciendo los peligros de contaminación y permite acceder a nuevos mercados gracias a que es una norma certificable de nivel internacional. Todos los requisitos de esta Norma Internacional son genéricos y pretenden ser aplicables a todas las organizaciones en la cadena alimentaria sin importar su tamaño y complejidad. Esto incluye organizaciones directa o indirectamente involucradas en una o más etapas de la cadena alimentaria. Las organizaciones que están directamente vinculadas incluyen, entre otras, productores de alimento para animales, cosechadores, agricultores productores de ingredientes, fabricantes de alimentos, minoristas, operadores de servicios de comida y catering organizaciones que proporcionan servicios de limpieza y desinfección, transporte, almacenamiento y distribución. Otras organizaciones que están indirectamente involucradas son, entre otras, proveedores de equipos agentes de limpieza y desinfección, material de embalaje, y otros materiales en contacto con los alimentos<sup>14</sup>. La Norma ISO 22.000, presenta

---

<sup>11</sup> Por un lado, ofrece una amplio portafolio de muestras, pruebas y métodos analíticos estandarizados para tratar con desafíos ambientales específicos.

<sup>12</sup> Ello en base a las exigencias de los arts 12 y 13 de la ley 25675 de Política Ambiental que solo establece la obligatoriedad de analizar el impacto ambiental de actividades que inician su gestión.

<sup>13</sup> En el desarrollo de la norma han participado expertos de la industria alimentaria, representantes de organizaciones internacionales especializadas, y en cooperación con la Comisión del Codex Alimentarius

<sup>14</sup> Esta Norma Internacional permite a una organización, tal como una organización pequeña y/o poco desarrollada por ejemplo una pequeña granja, un pequeño distribuidor de en-

a través de la ISO 22.003 los requerimientos que deben cumplimentar quienes pretendan auditar y certificar a las empresas, estableciendo taxativamente los recaudos a tener en cuenta, el perfil profesional de los auditores y los diversos aspectos que deben verificarse y controlarse.

2.1.3. *Norma ISO 26.000* — Presentada en noviembre del año 2010, “*pretende promover un entendimiento común en el campo de la responsabilidad social*”. Además, deja claro que “*no es una norma de sistemas de gestión*”. “*No es adecuada, ni pretende servir para propósitos de certificación, o uso regulatorio o contractual*”, sino que es una iniciativa que define criterios acerca del establecimiento, implementación y evaluación de los sistemas de gestión en ética y responsabilidad social. En virtud de ello la norma no es certificable ni auditable, ya que solo pretende difundir principios básicos en los que se sustenta la responsabilidad social empresarial.

**2.2. Comercio justo. Certificación FLO** — En 1997 se organizó **FLO (Fair Label Organization)**, la Organización de certificadoras de Comercio Justo que nuclea a más de 20 iniciativas nacionales bajo el sello Fair Trade. Hasta la fecha, la certificación de FLO se restringe a aquellos productos en los cuales se han desarrollado protocolos específicos, siendo los más importantes café, té, cacao, azúcar, miel, banano, jugo de naranja, flores y más recientemente frutas y verduras frescas y deshidratadas, nueces, algodón y vino. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y garantizando los derechos de los productores y trabajadores marginalizados, especialmente en el Sur. Se basa en diez reglas esenciales vinculadas con la reducción de la cadena de intermediarios, pago de un precio justo a los productores primarios siempre que se respeten condiciones laborales dignas sin discriminación y con absoluta restricción al trabajo infantil, que utilicen sistemas productivos amigables con el medio ambiente, que la inversión vuelva a la comunidad y que se ofrezcan productos de calidad<sup>15</sup>.

El sistema sólo alcanza a los productores que pertenecen a grupos sociales desfavorecidos y con acceso dificultoso a los mercados, que se comprometen a adoptar formas de asociación democrática a través de estructuras transparentes y asociativas, y funcionar de ese modo<sup>16</sup>. La producción ingresa a los mercados

---

vases o un pequeño vendedor minorista o de servicios de comida implementar una combinación de medidas de control desarrolladas externamente.

<sup>15</sup> Fuente: LARA PINEDA, Orlando: *El comercio justo en Europa*, Centro Internacional de Agricultura Tropical. 2000

<sup>16</sup> Basado en [http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio\\_justo/definicion.htm# criterios](http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio_justo/definicion.htm# criterios)

a través de organizaciones importadoras constituidas por entidades sin fines de lucro, que pagan el precio justo y por adelantado el precio estipulado. En este caso la certificación de calidad proviene de entidades certificadoras o bien organizaciones no gubernamentales que garantizan el proceso y dan confianza al consumidor. La certificación externa se efectúa a través del sello FLO<sup>17</sup> o bien de diferentes organizaciones no gubernamentales que controlan el proceso. En Argentina ya han certificado en FLO<sup>18</sup> productores de limón, naranja y mandarina frescos y producciones orgánicas de naranja, vino y miel.

### 2.3. PRODUCCIÓN ORGÁNICA

Los productos orgánicos, ecológicos o biológicos (términos sinónimos para el sistema argentino) son obtenidos a partir de un sistema agropecuario cuyo principal objetivo es el de producir alimentos sanos y abundantes, respetando el medio ambiente y preservando los recursos naturales<sup>19</sup>. Como consecuencia del creciente interés de los mercados internacionales, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó en el año 1991 el Reglamento 2092, el cual regula la producción agrícola ecológica y su etiquetado, siendo de aplicación obligatoria en todos los países miembros y para aquellos terceros países que deseen exportar a la UE. Paralelamente, otros países del mundo (USA, Israel, Australia, etc.) han comenzado a desarrollar también normas que regulan sus propios sistemas y los requisitos para la importación. La República Argentina cuenta con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria<sup>20</sup>, entidad oficial que tiene a su cargo la supervisión del sistema de control de calidad de la producción orgánica. Elabora y actualiza las normas para amparar este tipo de producciones, brindando transparencia, asegurando la calidad a los consumidores internos y externos y respondiendo a las exigencias internacionales. El SENASA como autoridad y dentro del sistema de control, habilita a las empresas certificadoras aspirantes, las cuales deben cumplimentar los requisitos establecidos en la normativa correspondiente: Res.

---

<sup>17</sup> Fair Label Organization.

<sup>18</sup> Fuente: Fairtrade Standards Fresh Fruit (except Bananas) and Fresh Vegetables Small Farmers Organisations September 2006

<sup>19</sup> La producción orgánica se basa en la aplicación de un conjunto de técnicas tendientes a mantener o aumentar la fertilidad del suelo y la diversidad biológica y que permitan proteger a los cultivos y animales de plagas, malezas y enfermedades bajo un nivel tal que no provoquen daños económicos; no permite la utilización de productos provenientes de síntesis química, a la vez que se apoya en la observación y conocimiento de los ciclos naturales de los elementos y de los seres vivos.

<sup>20</sup> Organismo que surge de la fusión del ex IASCAV y del ex SENASA, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

068/94 del ex SENASA y Res. 82/92 del ex IASCAV. Posteriormente, supervisa a las entidades inscriptas y habilitadas por medio de visitas periódicas a sus oficinas, recabando toda la información vinculada al proceso de certificación y recibe informes de las actividades desarrolladas por éstas. A su vez visita a las unidades productoras/transformadoras, verificando los lotes en producción, los antecedentes de los cultivos y de los animales, las técnicas empleadas, los planes de producción, métodos de control de plagas, malezas y enfermedades, etc., como así también las condiciones de transformación y comercialización. Las empresas habilitadas deben limitar sus actividades exclusivamente a la certificación, no pudiendo desarrollar tareas de asesoramiento ni intervenir en la comercialización. Si un productor/elaborador desea certificar su producción, el primer paso es acercarse al SENASA a fin de tomar conocimiento de las exigencias de la normativa oficial y recibir un listado de las entidades certificadoras habilitadas. Luego deberán tomar contacto con dichas empresas a fin de concretar el convenio para el seguimiento de su producción. Para el caso de empresas o entidades públicas que aspiren a certificar, también deberán concurrir al SENASA.

### 3. CONCLUSIONES

Las nuevas exigencias de mercado han provocado el nacimiento de una nueva figura contractual: el *contrato de certificación de calidad del producto agroalimentario*. **Contrato** evidentemente **de servicios**, innominado aún, a través del cual una entidad, en la mayoría de los casos con fines de lucro y especialmente organizada para ello se compromete a efectuar los controles y verificaciones pertinentes a fin de dotar a un producto o empresa de la pertinente certificación. Contrato cuya particularidad especial surge del hecho de que los recaudos a verificar o los extremos a comprobar surgen de pautas normativas impuestas a ambas partes, y que, por ende, no son susceptibles de negociación alguna.



## **TEMA 13**

# **PROPIEDAD FORESTAL**



# INCIDENCIA DE LA LEY DE TIERRAS Nº 26.737 EN LA ACTIVIDAD DE BOSQUES CULTIVADOS

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI <sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La humanidad requiere del cultivo de bosques, porque los productos y subproductos forestales son imprescindibles y en ciertos casos insustituibles. Países con superficies aptas para ese cultivo han tomado diversas medidas a fin de estimular la inversión para plantar árboles, como es el caso de la Argentina. Por otra parte, la tierra como recurso finito, ha provocado medidas jurídicas de protección o restricción, según objetivos soberanos de los países. En esta ponencia vamos a comentar la actual colisión de normas que incentivan la implantación de bosques, con la ley de extranjerización de tierras que impone restricciones o límites al dominio por parte de extranjeros y la necesidad de superar tales antinomias, en el marco de un desarrollo sustentable.

---

<sup>1</sup> Abogada. Magister. Profesora Adjunta Derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente en la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste Argentina. Investigador Categoría II. Dirige Becarios de Pre-grado y Posgrado. Miembro de UMAU. Vocal Titular I.A.D.A.

## 2. LA TIERRA Y EL BOSQUE COMO FACTORES DE PRODUCCIÓN

Vemos que la tierra nos pone frente a un límite: su disponibilidad y su capacidad dependen de las prácticas sustentables que se apliquen o se ignoren. A su vez los distintos usos: la necesidad de cultivos, criar y alimentar animales, generar energía en forma de biocombustible, sin olvidar la demanda industrial de bosques, sus productos y subproductos; compiten en relación a una misma superficie.

La FAO asegura que la demanda mundial de madera ha aumentado un 25% en lo que va desde 1999 a 2010. Un gran porcentaje de esa demanda la cubren los bosques cultivados, pero el total de la cubierta forestal es aún muy escasa en relación a las necesidades. Entre 1990 y 2000 la extensión de plantaciones forestales se cuadruplico, estimándose que la tendencia se mantendrá.

Entonces nos formulamos estas preguntas: ¿de dónde saldrá toda la tierra necesaria para cubrir las demandas crecientes de esta población y la que vendrá? ¿Cómo responde el Derecho a estas demandas y los conflictos que se generan?

Al acentuar el hombre la presión sobre la disponibilidad de la tierra, el agua y los bosques, se van delineando ejes problemáticos actuales complejos y por ello, los países comienzan a generar políticas de protección con relación a la soberanía de sus recursos.<sup>2</sup>

## 3. EL RÉGIMEN DE INCENTIVOS A LA FORESTACIÓN

El cultivo de árboles lo ubicamos dentro del derecho agrario, aunque con características muy peculiares que lo diferencian de otra clase de cultivos. Por citar un ejemplo, el largo ciclo biológico que requiere, contabilizado en 15, 20, 30 y hasta 50 años, según la especie y la región.

Desde la sanción de la Ley 13.273 de defensa de la riqueza forestal, se han reglado exenciones de todo tipo, acceso a créditos favorables o subsidios, estímulos que fueron incentivando los bosques de producción. El 70% de la superficie forestada de la Argentina, se concentra en la Mesopotamia Argentina, especialmente en las provincias de Misiones y Corrientes.

Desde el inicio de la vigencia de la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080, no han cesado de incrementar las áreas cultivadas<sup>3</sup>. Esta norma,

---

<sup>2</sup> GARBARINI ISLAS Guillermo, dice que: "Puede decirse sin mentir, que todo el derecho rural y que todo el régimen agrario de un país descansan sobre la seguridad de la Propiedad" *Derecho Rural Argentino*, edición actualizada por Guillermo Harvey, Editado por la Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1996, pág. 34.

<sup>3</sup> Ley 25.080 B.O. 1999/01/19 Prorrogada por 10 años más según Ley 26432 B.O. 29/12/2008.

entre otros objetivos, se propuso promover nuevos emprendimientos forestales, ampliación de los bosques existentes y mantener la biodiversidad y sustentabilidad de los recursos naturales. Para ello, instituyó un régimen de promoción de las inversiones, pudiendo ser beneficiarios tanto personas físicas como jurídicas; que realicen implantación de bosques, su mantenimiento, manejo, riego, protección y cosecha de los mismos. Acuerda estabilidad fiscal por el término de 30 años, con posibilidad de que las provincias extiendan el plazo hasta 50 años. Ello significa que los proyectos inscriptos en el marco de esta ley, no podrán ver incrementada la carga tributaria total ya sea por aumentos en los impuestos o por la creación de nuevos tributos.

A lo anterior se agrega que en materia del Impuesto a las Ganancias, el titular del emprendimiento podrá optar por continuar con el régimen común vigente u optar por un régimen especial de amortización acelerada contemplada en esta ley. En lo que refiere al Impuesto por Valor Agregado correspondiente a la compra o importación definitiva de bienes, la AFIP procederá a la devolución del IVA. En lo que hace al avalúo de reservas, el incremento anual correspondiente a los árboles en pie, podrá ser contabilizado pero esta capitalización, no tendrá incidencia tributaria alguna, es decir que se exime de todo impuesto patrimonial a los activos afectados a la actividad forestal. A todo ello se acumula, un apoyo económico no reintegrable que se pague por hectárea, variable por zona, especie y actividad forestal lo que en nuestra región equivale a la devolución del 80% invertido en costos de implantación, en proyectos inscriptos, que van desde 1 hasta las 300 has y devolución del 20% entre 301 y las 500 has. A estos beneficios impuestos por la ley nacional, las provincias pueden agregar exenciones en el pago de impuesto de sellos, del impuesto inmobiliario, del impuesto a los ingresos brutos, eliminar el cobro de guías, etc.

Este tratamiento fiscal diferenciado para la actividad forestal se complementa con la consagración del derecho real de superficie forestal<sup>4</sup>, que permite constituir un verdadero derecho de propiedad de los árboles, por el término de 50 años, haciendo propio lo plantado o por la adquisición de una plantación en pie. Derecho real autónomo que otorga seguridad jurídica a las inversiones aplicadas a la actividad forestal.<sup>5</sup>

---

La estabilidad fiscal ya se contemplaba en la Ley 24.857 promulgada el 05/09/1997.

<sup>4</sup> Ley 25.509 B.O. 17/12/2001.

<sup>5</sup> El anteproyecto de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, contempla en el Libro Cuarto de Los Derechos Reales, en el artículo 2114 el derecho de superficie, que dará al titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sea un derecho real temporario que se constituye sobre un inmueble ajeno.

Con este marco legal de seguridad y estímulos es que se ha venido incrementando sostenidamente la superficie forestada en nuestro país; donde la provincia de Corrientes ocupa el primer lugar, con unas 500.000 has.

#### **4. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL DOMINIO NACIONAL, SOBRE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O TENENCIA DE LAS TIERRAS RURALES. LEY 26.737.**

La Ley N° 26.737 es una norma de orden público y se aplica a todas las personas físicas o jurídicas, que posean tierras rurales, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos.<sup>6</sup>

A los efectos de esta ley, se entiende por tierra rural a *todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino.*<sup>7</sup> En tal sentido, se ha optado por el concepto más amplio posible, considerando rural todo aquello que exceda lo determinado como ejido urbano.

La norma establece dos objetivos claros y precisos: *a) determinar la titularidad catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras por un lado, y b) regular, respecto de las personas físicas o jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de las tierras rurales, cualquiera sea el destino de uso o producción.*

Comprende: a) las personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en la Argentina y b) personas jurídicas, aunque se hayan constituido conforme a las leyes nacionales, siempre que su capital social supere el 51%, o en una proporción que forme voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, c) personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera, y d) simples asociaciones. Se contemplan algunas excepciones.

A los fines de esta ley, *no se entenderá como inversión la adquisición de **tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable** que aporta el país receptor.* Esta disposición pone un freno inmediato a la inversión extranjera, no obstante que existen normas no derogadas que posibilitan la radicación de capital para actividades de índole económica o productiva, incluidas las industriales, mineras, agropecuarias, comerciales, y en especial la que comentáramos mas arriba: la ley de inversiones para bosques cultivados. Por otra parte, esta disposición colisiona con lo establecido por la Constitución de la Provincia de Corrientes, que *“considera*

---

<sup>6</sup> Ley 26.737, sancionada el 22/12/2011, promulgada el 27/12/2011, publicada el 28/12/2011 B.O. 32305.

<sup>7</sup> Artículo 1° —in fine— de la Ley 26.737.

a la tierra como instrumento de producción”, y que “la ley establecerá las condiciones del manejo de **la tierra recurso como renovable**”.

Al poner la ley de extranjerización límites en la extensión, proporción y acceso a la propiedad rural por parte de extranjeros, frena el interés de los inversores, al no contar con un marco de seguridad jurídica para el capital y muy especialmente afectando al sector forestal.<sup>8</sup>

Todo extranjero quiere saber que su persona cuenta con garantías básicas que constituyen sus derechos humanos fundamentales, tal como que: le será reconocida su capacidad jurídica, se respetaran sus derechos a la vida, libertad, seguridad y propiedad, poder realizar actos de comercio, adquirir propiedades. Estos derechos humanos básicos están garantizados por los Tratados que ingresaron de la mano de la Reforma Constitucional ocurrida en el año 1994.

Nuestra Constitución Nacional establece la igualdad de trato para nacionales y extranjeros. En su Preámbulo declara que los beneficios como el bienestar general o la libertad, lo es “para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”. Se reafirma la idea cuando en su artículo 16 se establece: “todos sus habitantes son iguales ante la ley” siendo la igualdad de trato el espíritu con que diseñaron los constituyentes, nuestra Carta Magna. Por ejemplo, en el artículo 20, de la sección programática de Declaraciones, Derechos y Garantías, consagró la igualdad de trato, al reconocer que los extranjeros gozan en el territorio de la nación de todos los derechos civiles del ciudadano, entre los que obviamente ubicaríamos los de adquirir propiedades.<sup>9</sup>

Nuestra organización nacional, bajo el impulso de las preexistentes provincias, esgrimió políticas favorables a la inmigración, y así tenemos el artículo 25 de nuestra Constitución.<sup>10</sup> Y lo ratifica aún mas cuando de manera expresa establece

---

<sup>8</sup> BENGOLEA Ricardo F., dice: “La empresa agrícola ha sido castigada por los permanentes vaivenes de nuestra política en general, lo que provocó incertidumbre al momento de realizar las inversiones necesarias para el normal desarrollo de toda empresa. Asimismo, se ha establecido como premisa no escrita pero existente que el sector agropecuario, como lo hizo siempre, subsidiará a los demás sectores de la producción nacional.” *El Desafío Agropecuario*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pág. 34.

<sup>9</sup> Constitución Nacional, Artículo 20: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación, pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.”

<sup>10</sup> Art. 25 Constitución Nacional Argentina “El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio

en su artículo 28 que: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.<sup>11</sup>

Sin embargo la Constitución de la Provincia de Corrientes, reformada en el año 2007 estableció que: “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**<sup>12</sup>, con excepción de los extranjeros que acrediten residencia legal conforme a la ley” (art 61).

## 5. CONFLICTOS ENTRE LA LEY DE TIERRAS Nº 26.737 Y LOS INCENTIVOS A LAS INVERSIONES FORESTALES DE LA LEY Nº 25.080

Como ya mencionamos, el cultivo de especies arbóreas económicamente aprovechables, ha tenido una clara política de incentivos que continúa vigente. La sanción de la ley de extranjerización crearía algunos conflictos, que señalamos a continuación.

a) El Estado Argentino mantuvo su política de incentivos en materia de bosques cultivados, trascendiendo distintos gobiernos. Estableció estímulos para el capital inversor nacional y extranjero. La ley de tierras rurales limita la inversión extranjera de manera estricta, en especial cuando el capital se vincula a la propiedad rural.

b) La Ley 25.080 promueve las inversiones en nuevos emprendimientos forestales, como así también proyectos forestoindustriales, pudiendo los beneficiarios ser personas físicas o jurídicas. La ley de extranjerización limita a la persona física extranjera, no residente de manera continua y permanente por mas de 10

---

argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.”

<sup>11</sup> GONZÁLEZ Carlos Alberto afirma: “La primera preocupación pasa por el respeto al orden constitucional imperante, que está diseñado de modo tal que en nuestro país los extranjeros cuentan con los mismos derechos que los nacionales. Toda norma que intente diseñar políticas que tienden a negar esa igualdad se acerca peligrosamente a la negación de las normas constitucionales” *Extranjerización de la tierra*, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010, pág. 392.

<sup>12</sup> Art. 61 de la Constitución de la Provincia de Corrientes: “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 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...”

años y la persona jurídica tendrá que adecuar no sólo su constitución a las leyes del país, sino que se tendrá en cuenta la composición del capital social.

c) Para la ley de inversiones para bosques cultivados, no hay límites a la extensión del emprendimiento forestal que se asiente en tierras rurales aptas para forestar. La Ley 26.737 impone un límite a la extensión de tierras que puede adquirir un extranjero que es igual a 1000 hectáreas. Fija también una restricción porcentual del 15% con relación al total del territorio del municipio, provincia o nación, que pudieran ocupar los extranjeros y si fueran de una misma nacionalidad, tal posibilidad se restringe al 30%, de aquel 15% autorizado.

d) Los estímulos al capital inversor, brindan seguridad jurídica incluyendo la propiedad forestal garantizada mediante el derecho real de superficie forestal. La ley de tierras, entiende como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos.

e) De acuerdo con la Ley 25.080 el fondo de inversión forestal, puede tener base en un fideicomiso conforme a la Ley 24.441 o un fondo común cerrado de inversión conforme a la Ley 24.083. La Ley de tierras rurales entiende como titularidad extranjera cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas físicas o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al autorizado en el inciso anterior (25%).

f) La Ley 25.080 permite que sean beneficiarios, tanto personas físicas domiciliadas en el país y las personas de existencia ideal constituida y domiciliada en el país, incluyendo a los inversores extranjeros que constituyan domicilio en el país. La Constitución Nacional exige como mínimo dos años de residencia, para obtener la nacionalización. Sin embargo la Ley 26.737 exige que la persona física no sea extranjera y si lo es, debe acreditar permanencia continua en el país por 10 años. Si se trata de una persona jurídica, no bastará que esté inscripta conforme a los requisitos de nuestro país, sino que se le exigirá una determinada composición del capital de la sociedad.

g) La ley 25.080 impone que los bosques deben desarrollarse mediante prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables y la obligatoriedad de incluir un estudio de impacto ambiental que asegure el uso racional de los recursos. Para ser elegibles los proyectos deben cumplir con la factibilidad técnica, Viabilidad económica, Sostenibilidad Am-

biental y Sostenibilidad Social, parámetros todos, que de cumplirse, redundaran en un manejo adecuado del suelo.

La ley 26.737 no incluye ningún parámetro técnico de preservación del recurso suelo, que sea común a nacionales y extranjeros, como si la extensión y la nacionalidad fuesen los únicos criterios de protección.

h) El Dto 1853/93 es el texto ordenado de la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.282 donde se afirma que: *“Los inversores extranjeros podrán efectuar inversiones en el país sin necesidad de aprobación previa, en iguales condiciones que los inversores domiciliados en el país”* y aclara: *“entiéndese por actividades de índole económica o productiva a todas las actividades industriales, mineras, agropecuarias, comerciales, financieras, de servicios u otras vinculadas con la producción o intercambio de bienes o servicios”*. En cambio la ley de tierras introduce variadas restricciones e interpretaciones para con las inversiones extranjeras, vinculadas a la tierra rural.

## 6. CONCLUSIONES

De lo expuesto, podemos esbozar conclusiones parciales que seguiremos profundizando. En primer lugar la debilidad de esta norma podría centrarse en torno al marco constitucional soslayado, que la hará susceptible de judicializar sus alcances.

Se requiere integrar y coordinar el derecho vigente, desde la consideración de renovable o no renovable del recurso suelo, a la regulación de estímulos e incentivos a la inversión por un lado y la restricción de inversores foráneos por otro. El país no puede ofrecer seguridad jurídica en condiciones de contradicción normativa.

Se requiere de una política integradora, que contemplando la participación de los actores, genere planes y programas a mediano y largo plazo, que plantee como objetivo genérico el desarrollo, en un marco de sustentabilidad.

Si bien tenemos la certeza de que la Argentina posee ventajas comparativas excelentes para el sector forestal, si no se modifican las políticas económicas actuales, habrá que ver como se comporta el capital inversor de aquí en más.

El criterio de la nacionalidad como limitante, no asegura mejores condiciones de explotación del recurso suelo, ni se previeron garantías para que los nacionales no degraden el recurso, que la ley califica como no renovable.

Pendiente también el consenso de normas que regulen el uso de los suelos, controlen los recursos naturales, o se discutan cuál es el modelo agropecuario que queremos para el país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Anteproyecto de Unificación del Código Civil y Comercial de la República Argentina.
- BENGOLEA Ricardo F., *El desafío Agropecuario*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- DE ABREU y PIDAL José María, *Propiedad, Titularidad y funcionalidad de los Terrenos Forestales*, Edición Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid, España, 1995.
- GARBARINI ISLAS Guillermo, *Derecho Rural Argentino*, edición actualizada por Guillermo Harvey, Editado por la Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1996.
- GONZÁLEZ Carlos Alberto, “Extranjerización de la Tierra”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010.
- INTA - Informe de Coyuntura del Mercado de Granos - <http://www.prensa.argentina.ar/2012/04/22> (Consulta 02/05/2012)
- Ley 25.080 Inversiones para bosques cultivados.
- Ley 25.509 Crea el derecho de superficie forestal.
- Ley 26.737 Ley de extranjerización de tierras.
- MIDON Mario A.R., *La Nueva Constitución de Corrientes*, Editorial Mave, Buenos Aires, marzo 2008.
- SÁNCHEZ Mauricio, “Límites del derecho de propiedad en función a la protección ambiental”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010.



**TEMA 14**

**RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO  
AGRARIO Y DEL ESTADO**



# INUNDACIONES DE CAMPOS

LEONARDO FABIO PASTORINO<sup>1</sup>

## 1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

He pensado este tema como aporte al IX Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temáticas de Derecho Agrario por creer que cumple con las premisas que siempre trato de fijarme al participar de los mismos: que sea un tema agrario y sirva para valorizar nuestra materia; que el enfoque sea interdisciplinario pero abordado desde el Derecho y que se analice desde la dogmática iusagrarista pero que tenga en cuenta también el interés práctico y profesional.

Se podrá objetar en este último sentido que la cuestión a ser tratada se resuelve esencialmente por las normas civiles o administrativas pero más allá del indudable conocimiento agronómico y de ciertos aspectos profundamente de derecho agrario que se requieren para definir aspectos puntuales de la cuestión, los que intentaré relevar, parece que el título mismo del “caso” jurídico a tratar no pueda ser escindido del ámbito de actuación del profesional dedicado y especializado en cuestiones agrarias.

El tema en cuestión es de trascendental importancia en la Pampa Húmeda, zona agraria por excelencia y donde las propiedades tienen un valor económico superlativo. Sin embargo, casi no existe en los códigos rurales provinciales regulación directamente vinculada a los perjuicios causados por inundaciones (provocadas o inducidas por privados o por el propio Estado), ni reglas de conducta para evitar-

---

<sup>1</sup> Prof. Titular Ordinario, Cátedra I Derecho Agrario FCJyS – UNLP y Prof. Titular Regular, Derecho Agrario FCEyJ – UNLPam.

los, ni directrices respecto a la cuantificación de los daños. Sí, en cambio, existe un conjunto de disposiciones en el Código Civil en el ámbito de las restricciones al dominio, intentando prever y resolver conflictos de vecindad, es decir, mirando las restricciones al dominio en tutela de la propiedad del vecino. Además, en este Código de Fondo que también se aplica en forma supletoria, se define el esquema básico de la responsabilidad privada y de la estatal.

## **2. LOS CÓDIGOS DE AGUAS PENSADOS PARA LA ESCASEZ Y EL PROBLEMA DE LOS EXCESOS DE AGUA**

En relación a los códigos de aguas, estos tienen un origen histórico en el reparto del recurso cuando es escaso y no fueron inicialmente pensados ni sancionados para regiones donde el agua abunda o donde los problemas sean otros, distintos del acceso y de la distribución. A esto se dedicaba, sin ir más lejos, el capítulo del agua para riego que tenía su colocación en el Código Rural bonaerense.

Sin embargo, el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, que se ha nutrido de la doctrina y de los modelos de códigos de agua inspirados en esta cuestión de la escasez, ha tenido un impulso original en serias inundaciones que, en la década de los años 80', afligieron la mayor parte del territorio provincial y llevaron a buscar soluciones hidráulicas parciales que no contemplaron, en su urgencia, el análisis de fondo y la visión de los ciclos hídricos o la idea de cuencas. Así las cosas, el Código sancionado por ley 12.257 (BOPBA 3/1/2008) introduce algunos datos de preocupación por el problema de las inundaciones, aunque no una regulación completa al respecto.

Por la brevedad que se nos ha solicitado para esta exposición, sólo menciono dichas normas, a saber:

a) por el criterio de la unicidad de gestión del recurso hídrico, el art. 1 define como materia de regulación el “régimen de protección, conservación y *manejo* del recurso hídrico de la Provincia”;

b) entre las atribuciones del PE se citan la formulación de la política del agua, el estudio y planificación de las cuencas en una visión que trasciende el ámbito jurisdiccional provincial y la fijación de restricciones y limitaciones para evitar impactos dañinos (muchas detalladas en el mismo Código, a partir del art. 136), entre muchas otras;

c) entre las funciones de la Autoridad del Agua (AdA) que crea el art. 3, se expresa la de supervisar la *evacuación del agua* y ordenar la remoción de obras sin autorización (art. 4);

d) también le compete la *planificación hidrológica* (art. 5), el fijar cartas de

riesgo hídrico donde se “detallarán las zonas que puedan ser afectadas por inundaciones” así como la determinación de posibles anegamientos (art. 6); e) el art. 18 prevé la fijación de la línea de ribera y su reglamentación y aplicación dan cuenta del impacto de las inundaciones en la determinación de límites entre el terreno privado y el público, muchas veces cambiante por el crecimiento o disminución de las aguas, de igual modo existe una obligación de publicar mediciones cada diez años por iguales motivos (art. 11);

f) se regula con mayor detalle la construcción de obras (arts. 93 y ss. y 107 y ss.); g) se organiza el gobierno territorial de la cuenca a través de la figura del comité de cuenca (arts. 121 y ss.); entre las más significativas. Corresponde remarcar que ningún particular puede hacer obras que influyan en la dinámica del agua sin autorización previa de la AdA (art. 138) y que mientras el art. 2643 del Código Civil *faculta* al propietario perjudicado a remover obstáculos, construir obras defensivas, o reparar las destruidas, con el fin de que las aguas se restituyan a su estado anterior, el art. 137 del Código fortalece este aspecto mandando a la AdA a imponer al responsable la obligación de remover obstáculos y permitir el acceso para la limpieza de cauces y álveos. También es de destacar que mientras el art. 2652 del Código de Fondo establece que el que hiciere obras para impedir la entrada de aguas que su terreno no está obligado a recibir, no responderá por el daño que tales obras pudieren causar, el art. 138 del Reglamento del Código de Aguas (Decreto 3511/08, B.O.P.B.A. 3/1/08) habilita a que “sin perjuicio de ello, el propietario afectado podrá recurrir previamente a la AdA para requerir una solución alternativa y oportuna, o bien para solicitarle asistencia técnica para el cálculo y realización de la obra, que en todo caso será a costo exclusivo del particular”<sup>2</sup>.

### 3. ALGUNAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA JURISPRUDENCIA

#### 3.1. Acción y carril procesal — En el caso de inundaciones derivadas por el

---

<sup>2</sup> Estas disposiciones fueron recepcionadas jurisprudencialmente en un caso en el que el sujeto privado demandado pretendió justificar la realización de obras que derivaran sus excesos de agua a fondos vecinos en la inacción estatal. Allí se le dijo que “la ley vigente 12.257 le brinda una vía administrativa idónea para resolver adecuadamente los problemas que en su fundo originaba la acumulación de aguas pluviales; a mayor abundamiento, las supuestas omisiones que se atribuyen al Estado, aun cuando ellas hubieran sido ciertas, no le otorgan una suerte de *bill de indemnidad* para disponer de las aguas que recibe la fracción de su dominio, derivándolas hacia un área de cota inferior. El curso natural de las aguas naturales no puede alterarse si de ello se deriva perjuicio para los propietarios de los campos linderos (arts. 1066, 1109, 2635 y concs., Cód.Civ.; art. 19, C.N.). La sociedad demandada realizó las obras sin ningún control sobre su viabilidad técnica, tarea que específicamente concierne a la Autoridad del Agua (art. 1 ley citada), CCyC, Azul, Sala 2ª, Artola Mabel Esther c/ Bejomac S.A. s/ Daños y Perjuicios, 3/8/10.

accionar del propio Estado, se ha señalado tempranamente que no corresponde la vía de la expropiación cuando de lo que

se trata es de la responsabilidad del Estado por una obra pública que alteró el equilibrio hídrico del sistema, y donde la actora no ha sido privada de su propiedad sino sólo temporalmente de su uso y aprovechamiento económico<sup>3</sup>.

No correspondiendo entonces la aplicación analógica de la ley de expropiaciones, debe resolverse el tema a la luz de los principios generales del derecho y las circunstancias del caso, que se traducen en la procedencia de una indemnización plena y no limitada al daño emergente, que incluya también al lucro cesante, entendido como las ventajas económicas esperadas de acuerdo a probabilidades objetivas debidas y estrictamente comprobadas (arts. 14 y 17, Const. nac.; 16, C.C.; C.S.N. Fallos: 306:1409; J.A., 1990-II-510)<sup>4</sup>.

Por el contrario, sí es posible intentar la llamada expropiación inversa si la inundación lleva a la imposibilidad permanente de usar y gozar del inmueble. Así se lo determinó recientemente con relación a terrenos que fueron necesarios afectar en el 78% para la construcción de la obra “Canalización y profundización del Arroyo Huáscar”<sup>5</sup>.

En otro caso reciente la Suprema Corte bonaerense<sup>6</sup> confirmó una sentencia de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de Trenque Lauquen, que había revocado la decisión del juez de grado la cual, aceptando una medida autosatisfactiva, imponía a los propietarios de un fundo lindero —únicos demandados— a llevar a cabo obras consistentes en el obturado de las canalizaciones de su predio por entender que el anegamiento no se generó como consecuencia del ahondamiento del zanjeo original existente en el predio de los demandados, sino a raíz de causas variadas. También es interesante y novedoso que en este caso, y para no dejar la situación fáctica sin resolver por el mero error de la vía intentada, la Cámara había dispuesto como tutela judicial preventiva,

---

<sup>3</sup> SCBA, Ac. 49.970, “Otto E.R.L. contra Provincia de Buenos Aires. Daños y perjuicios”, octubre de 1993.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> CCyC Mercedes, “González Barzana SACIFIA c/ Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires s/Expropiación inversa y daños y perjuicios”, 10/3/10. Caso interesante de leer para analizar como se ponderaron los daños.

<sup>6</sup> SCBA, Gahan, Santiago Ignacio contra Sucesores de Pascual Giorgi. Medida autosatisfactiva, 29/6/11.

oficiar a la autoridad administrativa con copias de las constancias obrantes en la causa, requiriéndole que de oficio impulse lo necesario para regularizar el funcionamiento del sistema hídrico que motiva estas actuaciones”.

En otro caso<sup>7</sup>, se desestimó la acción posesoria porque “no se ha acreditado en estos obrados que la Provincia haya tenido la intención de poseer la cosa” ya que el actor no evaluó que “el obrar de la Provincia haya tenido la intencionalidad en turbar el dominio o la disposición del bien” y que ésta “no ha discutido la calidad de dueño del actor y tampoco ha pretendido ser ella la dueña”.

### **3.2. DERECHO APLICABLE**

Cuando la inundación es provocada por otros vecinos, se aplican las reglas de responsabilidad del Código Civil. Así se ha sostenido que dándose por probada la clandestinidad de los canales (no autorizados por la Dirección Provincial de Hidráulica ni por la Autoridad del Agua) y sin perjuicio de tener en cuenta que para el anegamiento del campo dañado confluyeron otros factores (entre ellos, lluvias excepcionales, ascenso de napas, etc.), corresponde aplicar el art. 1109 de la responsabilidad por culpa<sup>8</sup>.

En un trabajo anterior<sup>9</sup> relevaba la opinión de cierta doctrina administrativa que pregona la aplicación de un sistema de responsabilidad específico para los daños ocasionados por el Estado y el apartamiento de las reglas del derecho común, si bien en mi opinión es que el derecho es uno sólo y que detrás de esta posición puede estar privilegiándose alguna forma de amparo al Estado en detrimento de los derechos de los particulares, además de sostener que en muchas de estas causas se debe evaluar en el mismo caso la responsabilidad de sujetos públicos y de otros privados lo que hace difícil escindir ambos regímenes. Corresponde destacar la posibilidad de avanzar en un sistema más articulado donde la responsabilidad especial prevista en el mismo Código Civil para el Estado (art. 1112) e, incluso, aquella entre privados, sea complementada con reglas de derecho administrativo que sirvan para ponderar la responsabilidad de los sujetos imputados. Así, la Corte nacional ha señalado que en esta materia “cualquiera fuese el fundamento de la responsabilidad que se invoque” cuando

---

<sup>7</sup> C2ª CyC La Plata, Sala 2ª, “Aguerre, Gregorio Conrado c/Provincia de Buenos Aires s/Acción Real”, 16/3/10.

<sup>8</sup> CCyC, Azul, Sala 2ª, “Artola Mabel Esther c/ Bejomac S.A. s/ Daños y Perjuicios”, 3/8/10.

<sup>9</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *La jurisdicción sobre las aguas en la Provincia de Buenos Aires*, Cuaderno de Ponencias, Congreso Internacional sobre Derecho Rural y de los Recursos Naturales, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 23 al 26 de agosto de 1998.

el Estado provincial decide una obra pública “en ejercicio de las funciones estatales que le son propias” por haberla considerado “conveniente para satisfacer exigencias de utilidad común o de interés general” dicho estado “conserva una soberanía absoluta y que ejerce”, de lo cual surge necesario en esta temática analizar una sumatoria de disposiciones provinciales de carácter administrativo vinculado a la ejecución de las mismas obras públicas, “la implementación de políticas de conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos de propiedad pública del Estado provincial y la adopción de previsiones frente a situaciones de emergencia y desastre agropecuarios provocados por factores de origen climático”<sup>10</sup>.

**3.3. Causalidad. Precipitaciones extraordinarias. Responsabilidad de varias provincias** — Es normal que en este tipo de casos mientras se alega que la inundación proviene de una obra hecha por el vecino o el Estado, la contraparte se defiende acusando parámetros excepcionales de precipitaciones o el accionar de otros propietarios o sujetos públicos.

No está de más recordar que para que las precipitaciones entren en el caso fortuito, las mismas deben poder ser evaluadas como imprevisibles o de consecuencias inevitables.

En uno de estos casos en el que se aducía que la inundación provino de la limpieza de un canal, se entendió que la parte demandada debía responder sólo en la proporción del cuarenta por ciento de los desmerecimientos sufridos por la accionante por tener “probado que el exceso de agua se dirige desde el campo de los demandados hacia el de la actora y que en el año 1993 —al que se refiere la accionante al formular su reclamo— de acuerdo con el informe del Servicio Meteorológico Nacional, se produjeron lluvias extraordinarias que sobrepasaron con holgura las habituales de la zona (fs. 1022)”. Concluyó por ello que en el caso

hay ausencia parcial de relación de causalidad, ya que además de los hechos producidos por la demandada existió otra causa, ajena al demandado: los notables aguaceros del año 1993 (fs. 1024)<sup>11</sup>.

Otro caso del mismo tenor pero con aristas muy interesantes por tratarse del cuestionamiento al obrar de varias provincias —aunque sólo una fue demandada— fue uno en que la Sala II de la Cámara Segunda de Apelación en lo Civil

---

<sup>10</sup> CSJN, “Zulema Galfetti de Chalbaud e Hijos Sociedad de Hecho c/Santa Fe, Provincia de s/daños y perjuicios”, 9/5/06.

<sup>11</sup> SCBA, “Zero Agropecuaria S.A. contra Estancia San Luis o Establecimiento La Negra S.C.A. Daños y perjuicios”, 2/2/11.

y Comercial de La Plata<sup>12</sup>, aportó una solución novedosa y “juzgó que las obras realizadas en las Provincias de La Pampa y Córdoba —por particulares o por el Estado— y las realizadas por la Provincia de Buenos Aires concurren causalmente en la producción del daño cuya reparación motiva estos autos (fs. 1557 vta./1560)”. En ese esquema consideró que las obras realizadas en las provincias no demandadas en esta causa, “motivo” del ingreso de aguas en la Provincia de Buenos Aires, “configuran tan sólo un eximente parcial de responsabilidad para la aquí demandada” y, en tal razonamiento, hizo lugar a la demanda entendiendo que la Provincia de Buenos Aires concurre sólo “en un cincuenta por ciento a la producción de los anegamientos que afectan la propiedad de la actora”.

Pero dicha decisión fue modificada por la Suprema Corte, que impuso a la Provincia el deber de responder por el cien por ciento de los daños. El fallo se presenta por demás interesante para analizar este tema de la causa, sus teorías<sup>13</sup> y la concausalidad y, de hecho, se trató de una decisión extremadamente dividida. Los doctores Negri, de Lazzari, Hitters y Kogan, formaron mayoría interpretando en algún modo diferente, la teoría de la causa adecuada y entendiendo que “la acción de los terceros, aunque antecedentes o condiciones, no revistieron la relevancia jurídica de causa, porque de no haber ocurrido aquellas obstrucciones, el agua hubiese seguido su curso por el canal” debiendo tener que intervenir, de todos modos la Provincia (voto de Negri).

La minoría la sostuvieron Pettigiani, Soria y Genoud. En su voto, el doctor Soria adujo que del análisis de la causa y de la pieza recursiva no puede desprenderse, con el grado de contundencia que requiere la configuración del absurdo, que “las obras realizadas por la Provincia de Buenos Aires produjeron la ruptura total de la cadena causal iniciada en el ámbito de las otras provincias, determinando una nueva y autónoma, a la vez que eliminando la aptitud dañosa de aquellos otros actos”.

**3.4. Rubros indemnizables. Prueba** — A más de la pauta antes mencionada, fijada por la Suprema Corte bonaerense, en el sentido que debe contemplarse el lucro cesante, se ha señalado también desde bastante tiempo atrás que “en los supuestos de daños y perjuicios por inundaciones, la indemnización debe ser plena a la luz de los principios generales del derecho, considerándose como daño indemnizable la disminución patrimonial que con motivo del actuar dañoso se

---

<sup>12</sup> SCBA, “Milanese, Ismael Omar contra Provincia de Buenos Aires. Daños y perjuicios”, 12/10/11. El comentario sobre lo determinado por la Cámara está extraído de la sentencia de la Corte mencionada.

<sup>13</sup> Particularmente interesante ahora que el Proyecto de Código Civil y Comercial expresamente adopta la teoría de la causa adecuada en su art. 1726.

ha producido al reclamante, teniendo en consideración el cuadro comparativo de la situación dada en forma inmediata anterior y posterior al hecho generador (art. 1083 del Cód. Civil)<sup>14</sup>. El monto “se debe fundar en los daños acreditados en el expediente”<sup>15</sup>. Para ello se puede tener en cuenta los informes de peritos agrónomos y “los rindes promedios para la zona y el referido índice de productividad del 55,9% informado por el INTA”<sup>16</sup>. Como también son de uso frecuentes los informes periciales de ingenieros hidráulicos debido a que, como señalaron Carlos Ghersi y Mónica Giordano, en materia de inundaciones y cursos de agua no puede seguirse con lo que ellos llaman “técnicas periciales comunes” ya que se encuentra comprometido el *ciclo hidrológico* que “comprende una serie de fenómenos naturales tales como la evapotranspiración, precipitación, absorción, escurrentía, infiltración, que interrelacionados entre sí determinan unas “situación hídrica” para cada lugar en un tiempo determinado”. Que se requieren una serie importante de datos para su interpretación y estudios profundos de largos períodos, con una tecnología avanzada y con la complementación de profesionales y técnicos de diversas disciplinas”<sup>17</sup>.

Se ha aceptado la indemnización por el tiempo de recuperación el que, en base a informes técnicos ha sido ponderado en un caso en tres años y medio<sup>18</sup>. Decisión interesante que recoge las enseñanzas del derecho agrario en cuanto el inmueble rural es un recurso productivo en sí mismo, a diferencia del inmueble urbano y que dicha función productiva de naturaleza orgánica, también tiene un ciclo de recuperación natural; a la vez, que contradice una jurisprudencia anterior<sup>19</sup>. En el mismo caso, se consideró necesario reducir en un 30% la indemnización de dicho rubro considerando que sobre la actividad agraria “gravitan factores tales como los de índole económico, las contingencias meteorológicas, etc.; por lo que resulta aconsejable no decidir la cuestión sobre especulaciones eminentemente teóricas”.

---

<sup>14</sup> C1<sup>a</sup> CyC La Plata, Sala 2<sup>a</sup>, “Alvarez Díaz, José c/Provincia de Buenos Aires s/Daños y Perjuicios”, 27/10/94.

<sup>15</sup> CCyC, Azul, Sala 2<sup>a</sup>, Artola Mabel Esther c/ Bejomac S.A. s/ Daños y Perjuicios, 3/8/10.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> La doctrina de la Corte en la responsabilidad por obras hídricas en la Provincia de Buenos Aires; ED, T.125, p. 866.

<sup>18</sup> C1<sup>a</sup> CyC La Plata, Sala 3<sup>a</sup>, “Fabbian Sociedad en Comandita por Acciones c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Daños y perjuicios”, 8/4/10.

<sup>19</sup> “No corresponde indemnizar por el valor de la tierra —o su disminución—, aunque no se haya podido determinar el lapso durante el cual permanecerá bajo el agua, toda vez que no es factible mensurar la inutilización permanente de las zonas afectadas del inmueble (art. 17 CN; art. 1068 CC)”, C2<sup>a</sup> CyC La Plata, Sala 3<sup>a</sup>, “García Dopico, J. c/Provincia de Buenos Aires s/Daños y Perjuicios”, 22/2/94.

**3.5. Prescripción** — En caso de inundaciones de campos, el plazo de prescripción del artículo 4037 de Código Civil comienza a correr a partir del momento de la “afectación patrimonial” más allá de cuál fuera el inicio de lo que ha dado en llamarse “la máxima afectación” o “el agravamiento irreversible de la inundación”. Se trata del plazo genérico para la prescripción bianual por responsabilidad extracontractual.

La Suprema Corte ha recordado que “el cómputo de la prescripción, constituye una cuestión de hecho” y que, como tal, debe acreditarse por cualquiera de los medios de prueba posibles. En el caso particular, tuvo en cuenta los datos que explicaban como el campo estuvo inundado por lluvias de carácter extraordinario desde una fecha anterior al momento de la irrupción de nuevas aguas provenientes de Córdoba y La Pampa llegadas al campo por cortes realizados por la Provincia en un sector de las vías del ferrocarril, para evitar la amenaza que representaba el avance de la masa de agua sobre el casco urbano de América<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> SCBA, “Irazusta y Compañía S.C.A. c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Daños y perjuicios”, 30/6/10.



**TEMA 15**

**RESPONSABILIDAD SOCIAL  
EMPRESARIA**



# EMPRESAS FORESTALES Y SU AVANCE EN LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA<sup>1</sup>

MARÍA EUGENIA SENOSIAIN VERRASTRO<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de propiedad, ya no podemos mencionarla como si ostentara su carácter de absoluta; es importante que destaquemos el avance en las diversas formas de propiedad, todas ellas, en función de la naturaleza de su objeto.

La propiedad forestal, que nos ocupa en este trabajo, posee características propias que derivan específicamente del uso y goce que se hiciera del objeto. Es decir, “el objeto bosque tiene la ductilidad, que es una propiedad inmueble cuando es un bosque, que pasa a convertirse en mueble cuando es aprovechado, y a su

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación titulado “Responsabilidad Social de las Empresas Forestales de Corrientes”, el cual corresponde a una Beca de Investigación de Posgrado categoría Iniciación “B” otorgada por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste, cuya dirección se encuentra a cargo de la Mgter. Alba Esther de Bianchetti. El mismo se inserta en el proyecto de investigación denominado “Perspectivas de los Recursos Forestales en Corrientes y su desarrollo sustentable” P.I. G006, acreditado por la Secretaria precitada.

<sup>2</sup> Abogada, adscripta de la Cátedra “B” de Derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste y Becaria de Iniciación “B” de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

vez puede ser de origen natural o creado por el hombre en el caso de bosques cultivados..."<sup>3</sup>.

Si bien en nuestro país la empresa agraria no ha sido legislada como tal, a diferencia de Italia, que en su Código Civil define al empresario agrícola; ambos países consideran a la silvicultura como una modalidad de la actividad agraria.

Ahora bien, la actuación de las empresas a nivel nacional e internacional impacta ampliamente en las actividades productivas, y su desarrollo radica en el aporte que realizan y como se verá, en la incorporación de parámetros socialmente responsables. En materia forestal, con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y con ella la incorporación de los tratados internacionales, se agrega la función ecológica de los bosques, razón por la cual se promueve el aumento en sus plantaciones y el cuidado en el manejo en miras a una producción sustentable.

## **2. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA**

La responsabilidad social empresaria es hoy una de las tendencias mundiales, pero no siempre lo fue.

Siguiendo a Bernardo Kliskberg<sup>4</sup>, la evolución del concepto de responsabilidad social se da en base a la posición de las empresas ante ella: en sus comienzos las empresas adoptaban una actitud positiva en el ámbito legal pero negativa en sus aportes sociales, es decir que a la responsabilidad social empresaria la traducían en un mero cumplimiento de las obligaciones legales y la producción de sus bienes y servicios de manera rentable. Más adelante, se prevé una actitud reactiva de la empresa en respuesta a las exigencias o demandas sociales que se gestaban.

Luego, si bien se sigue manteniendo el concepto de la responsabilidad social de la empresa como cumplimiento de la normativa legal, se incorporan acciones preventivas con aportes sociales, es decir, que la empresa empieza a actuar proactivamente.

Más adelante encontramos a la responsabilidad social actual, como una actuación social, incorporando aspectos éticos a las empresas.

Así, el Foro Ecuménico sobre Responsabilidad Social de la Argentina ha dicho que: "una empresa socialmente responsable sólo podrá ser aquella que, avanzando un paso más allá del cumplimiento legal y de la maximización tra-

---

<sup>3</sup> DE BIANCHETTI, Alba E., *Aspectos Jurídicos de la Actividad Forestal*, septiembre 2003, Editado por la autora, Corrientes-Argentina, pág. 87.

<sup>4</sup> Aut. cit. en *Responsabilidad Social Empresaria* (2009), Valleta Edición, Bs. As.

dicional de los beneficios, integre voluntariamente en sus prácticas operativas y comerciales consideraciones de índole ética, social y medioambiental.”

Ahora bien, las empresas forestales de la Provincia de Corrientes ¿actúan hoy enmarcadas en una Responsabilidad Social?, ¿les otorga beneficios adoptar políticas socialmente responsables?

### **3. AVANCE DE LAS EMPRESAS FORESTALES**

La evolución que se generó en la producción forestal, incrementándose la actividad en la Provincia de Corrientes, no es mera casualidad. Muy bien supo describir la Dirección de Recursos Forestales de la Provincia al expresar que “cuando hablamos de industrias forestales en la Argentina, la Mesopotamia es el lugar donde más se concentra la actividad, y es precisamente la ciudad de Corrientes donde se desarrolla el polo con mayor potencial de crecimiento”.

“Corrientes cuenta con un gran potencial en recursos forestales, por la disponibilidad y calidad de las tierras, las plantaciones ya existentes y por la capacidad de aumentar su extensión”.<sup>5</sup>

En nuestro país al adoptarse una política de incentivos a la inversión y producción del recurso forestal “bosque cultivado” mediante la ley 26.432 que prorroga los beneficios de la promoción de la ley 25.080. Esta tiene por objeto otorgar beneficios económicos e impositivos a quienes inviertan en nuevos emprendimientos forestales como a quienes amplíen aquellos emprendimientos ya existentes. Agrega en su artículo 5, que los bosques deberán desarrollarse mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables. Todo emprendimiento forestal o forestoindustrial, para ser contemplado dentro del régimen, deberá incluir un estudio de impacto ambiental, y adoptar las medidas adecuadas que aseguren la máxima protección forestal. El Decreto Reglamentario N° 133/99 agrega que el concepto ambiental fundamental para la elegibilidad de proyectos es que deben conservar (impacto neutro) o mejorar (impacto positivo) el ambiente biofísico y los recursos naturales involucrados.

Es importante mencionar que en los últimos años, el sector forestal ha crecido, tanto que paso de representar el 1,7 % (1997) del producto bruto al 6,4 % (2007). Y que Corrientes al año 2010 contaba con una superficie cultivada de 418.134,42 hectáreas: 292.694 has. de pino, 124.353,2 has. de eucaliptus y 1.055,4

---

<sup>5</sup> Primer inventario forestal de la Provincia de Corrientes, 01/2009, disponible en [www.minprodcorrientes.gov.ar](http://www.minprodcorrientes.gov.ar)

has. de otras especies<sup>6</sup>; logrando luego de un arduo trabajo mancomunado entre Nación y la Provincia, que los incentivos que otorga la ley hicieron que Corrientes sea una de las mayores superficies de hectáreas cultivadas: al año 2011 ascendían a 450.000.

Los bosques desempeñan un papel fundamental en el desarrollo sostenible y su utilización en forma responsable es merito que algunas empresas forestales de la Provincia de Corrientes han alcanzado.

No quedan dudas que la actividad principal de las empresas es la producción de bienes y servicios en forma eficiente y rentable, pero no es menos cierto, que la responsabilidad social de las empresas forestales se ha extendido a la adopción de políticas de acción que incluyen estos parámetros de responsabilidad acompañados de un desarrollo sustentable de su actividad.

Podemos observar entonces, avances del sector empresarial forestal en lo referente a la adopción de certificaciones voluntarias: así destacamos que en mayor porcentaje las empresas poseen certificación FSC<sup>7</sup>, pero que actualmente Argentina ha obtenido un sello propio de certificación forestal "CerFoAr", contando Corrientes con aproximadamente el 40% de su superficie forestada bajo el sistema de certificación de calidad, garantizando la gestión sustentable de los bosques, logrando fijar la trazabilidad del árbol hasta el producto terminado.

El CerFoAr es un sistema que permite la certificación de la Gestión forestal sostenible y al haberse realizado bajo los estándares internacionales, permitirá que sea homologado por el Programa para el reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC)<sup>8</sup>, otorgándole a la empresa el prestigio que engloba desarrollar la actividad a través de una gestión sostenible.

También se opera enmarcado en acciones sociales por un lado, adoptando de esa manera políticas de trabajo en problemáticas de salud y educación, como parámetros de interés social.

Se trabaja en la prevención de riesgos laborales y ambientales, atendiendo a las condiciones de trabajo; y se contribuye a mejorar la calidad de vida de la sociedad que los circunda.

---

<sup>6</sup> Primer Inventario Forestal de Bosques Cultivados, Dirección de Recursos Forestales de la Provincia de Corrientes, Ctes., 2010.

<sup>7</sup> El Forest Stewardship Council o Consejo de Manejo Forestal es una organización internacional, sin fines de lucro, formado por grupos de interés para promover el manejo forestal responsable de los bosques del mundo FSC es un sello de producto que permite a los consumidores reconocer productos y empresas que hacen un buen manejo forestal.

<sup>8</sup> El Consejo PEFC - Programme for the Endorsement of Forest Certification – Programa de reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal es una entidad no gubernamental, independiente, sin fines de lucro y ámbito mundial, que promueve la gestión sostenible de los bosques para conseguir un equilibrio social, económico y medioambiental de los mismos.

Con respecto a los parámetros ambientales, las empresas forestales adoptan sistemas de calidad bajo normas ISO 9001:2000, alcanzando el control de los procesos y la calidad de los productos.

Siendo también de importancia resaltar, que la ONU, en el marco de su política de Responsabilidad Social Empresaria, aprobó el primer proyecto de captura de dióxido de carbono por forestación en Argentina. El proyecto se realiza en Esquina, Provincia de Corrientes y se desarrolló bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la Organización de Naciones Unidas.

Desde mediados de los 90 y especialmente a partir del 2000, otras variables se han incorporado al análisis teórico estratégico. La preocupación por la sustentabilidad ambiental y social, y sus manifestaciones en el cambio climático y la vulnerabilidad social —pobreza, exclusión, desocupación— han ido modificando las expectativas de la sociedad con respecto al rol de las empresas y las responsabilidades de las mismas. La legitimidad de la actividad empresaria está siendo cuestionada en relación con los efectos positivos que tienen en la sociedad y en el medio ambiente.<sup>9</sup>

Claros son los avances que se obtuvieron hasta el momento, por supuesto que las acciones son el principio de un largo camino a transitar. Resulta importante que las empresas avancen en la introducción de criterios sostenibles en los procesos, de acuerdo con las disponibilidades económicas y tecnológicas de cada empresa, con la finalidad de alcanzar los estándares más allá de las normas ISO, con la finalidad de prevenir y reducir los impactos que genera la actividad, adoptándose medidas concretas de protección medioambiental como ser: la reducción del consumo de energía, reducción de los consumos de agua, reducción de las materias primas, gestión correcta de los residuos, de las aguas residuales, de los ruidos, etc.

Las prácticas de RSE, si están enfocadas en forma integral y estratégicamente, observan que pueden crear valor a través de una mayor lealtad de los consumidores, fortalecimiento de las “marcas” y de la imagen de la empresa; aumentar la innovación y de la productividad al facilitar los “contratos relacionales” con proveedores y clientes; aumento del capital humano, por atracción y mantenimiento de buenos recursos humanos. Y principalmente, es una de las pocas metodologías que permiten ampliar los niveles de análisis, ayudando a detectar, prevenir y gestionar conflictos tanto internos como externos a la empresa, y con ello, reducir los riesgos y la creación de pasivos intangibles.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> PEIRANO, Claudia. *La pirámide de la competitividad y su aplicación al análisis estratégico del sector forestal*. XIII Congreso Forestal Mundial, Buenos Aires. 2009.

<sup>10</sup> Ibidem.

#### **4. RESULTADOS**

La responsabilidad social empresaria, es hoy una realidad, que llevo para quedarse. Y la actividad forestal en la Provincia de Corrientes, para alcanzar los parámetros de calidad que lo haga competitiva en el mercado nacional e internacional requiere, de una adhesión voluntaria a acciones socialmente responsables, favoreciendo al desarrollo de la cadena de producción y contribuyendo con el desarrollo del local.

Es necesario que todos los empresarios asuman el compromiso de ver las cuestiones económicas y éticas de la empresa como aspectos unidos y no separados del conjunto.

La actividad de la empresa con el objetivo de que su producción se sustente en el tiempo, debe ir acompañada de la protección, seguridad y bienestar, situación que a corto plazo supone un costo para la empresa en sí, pero que a largo plazo con toda seguridad, ese coste será inferior al que deberá cargar si contribuye al deterioro de la calidad de vida y bienestar de las personas, junto con la degradación de los recursos naturales.

## **TEMA 16**

# **REGULACIÓN DEL USO AGROPECUARIO DEL AGUA**



# USO AGROPECUARIO DEL AGUA EN EL CÓDIGO DE AGUAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

POR ALFREDO GUSTAVO DILORETO<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

En el Código Civil en su redacción original, la propiedad de las aguas subterráneas se hallaba regida por el art. 2518, extendiéndose la propiedad del suelo a toda su profundidad y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares, por lo que las mismas constituían una propiedad privada del dueño de la superficie en la cual se hallaban.

En consecuencia el propietario de la superficie podría, conforme al art. 2514, haber efectuado las perforaciones o excavaciones que considerara necesarias y usado y gozado de las aguas descubiertas conforme a los derechos que le acordaba el art. 2513.

La ley 17.711 (B.O. 26/04/68 y Fe de Erratas B.O. 05/05/68) modificatoria del Código Civil, cambia esta situación e incorpora al dominio público del Estado las aguas subterráneas y todas aquellas que tengan o adquieran la aptitud de satisfacer

---

<sup>1</sup> Abogado. Prof. Adjunto Ordinario de Derecho Agrario Cat. I, Fac. de Cs. Jur. y Soc. Univ. Nac. de La Plata. Prof Adjunto de Rég. Jurídico de los Rec. Naturales y Ambiente, Fac. de Der. y Cs. Soc. Univ. Católica de La Plata.

usos de interés general junto a los ríos, sus cauces y las demás aguas que corren por cauces naturales (inc. 3 del art. 2340), cuestión ésta que habría operado como una expropiación sin indemnización, y por lo tanto contraria a las disposiciones del art. 17 de la Constitución Nacional<sup>2</sup>.

Ante ello, en la misma norma se garantiza el ejercicio regular del derecho del propietario de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación, sin perjuicio del derecho al uso y goce de los bienes públicos sujetos a las disposiciones del código y a las ordenanzas generales o locales (art. 2341).

Por otra parte, pertenecen al dominio privado de los particulares las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad (art. 2350), las aguas de lluvia que caen en las mismas (art. 2635) y las aguas surgentes (art. 2637). La inclusión del agua en una u otra categoría, es efectuada conforme a la importancia que ella reviste por la utilidad que presta al país, determinando ello su afectación<sup>3</sup>.

Ello hace que el público titular del uso y goce de las cosas públicas varíe según se trate de usos comunes o especiales; en el primer caso de un público genérico, por ejemplo el uso del agua por el hombre para apagar su sed, y en el segundo de uno específico, representado por la categoría de permisionarios y concesionarios<sup>4</sup>.

El agua constituye uno de los elementos imprescindibles para el desarrollo de la actividad agraria y siendo el agua del dominio público la principal fuente de provisión, las provincias que en nuestro sistema federal preexisten a la Nación se reservaron el ejercicio del poder de policía (art. 121 de la CN) reglando el uso de la misma, sin perjuicio de la potestad de la Nación de dictar las leyes de presupuestos mínimos en materia de protección de los recursos naturales (tal como ocurrió con las leyes 25.688 y 25.675).

## 2. CÓDIGO DE AGUAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La provincia de Buenos Aires en el año 1999 sanciona su Código de Aguas (B.O. 09/02/99) por el que se regula la conservación y el manejo del recurso hídrico, derogando el Libro Tercero del Código Rural que regulaba el uso agropecuario del agua y la atmósfera.

---

<sup>2</sup> PASTORINO Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, 2° Ed., Buenos Aires, 2011, pág. 240 y ss.

<sup>3</sup> MARIENHOFF Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, T. VI, Ed. Abeledo Perrot, 3° Ed., Buenos Aires, 1996, pág. 92 y 55.

<sup>4</sup> MARIENHOFF Miguel S., *op. cit.*, pág. 98 y ss.

**2.1 Autoridad de aplicación** — Esta norma crea como autoridad de aplicación la Autoridad del Agua, un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria que tiene a su cargo la planificación, el registro, la constitución y la protección de los derechos, la policía, el cumplimiento y ejecución de las demás misiones que el Código y las leyes que lo modifiquen, sustituyan o reemplacen.

Entre las funciones que se le asignan se halla la de establecer una red hidrométrica provincial y a ese efecto deberá llevar y mantener actualizado un catastro que registre la ubicación, cantidad y calidad del agua pluvial, superficial y subterránea de la provincia, incluso la inter jurisdiccional y las obras hidráulicas.

**2.2. Uso y aprovechamiento del agua y de los cauces públicos** — En el Título III, de aplicación al uso y aprovechamiento del agua subterránea, al referir el aprovechamiento común, para satisfacer necesidades para la vida misma, en concordancia con lo normado en el art. 2340 del Código Civil, se garantiza que toda persona podrá usar el agua pública a título gratuito, de conformidad a los reglamentos generales, para satisfacer necesidades domésticas de bebida e higiene, transporte gratuito de personas o cosas, pesca deportiva y esparcimiento sin ingresar en inmueble ajeno, no debiendo contaminar el medio ambiente ni perjudicar igual derecho de terceros.

Asimismo establece que podrán otorgarse permisos o concesiones condicionados al alumbramiento del agua.

Sobre este aspecto, se determina que los mismos constituyen usos especiales, que sólo podrían realizar las personas que se hallan en las condiciones legalmente previstas; así, el artículo 55, entre los que se incluye el agropecuario del agua del dominio público, sea esta superficial o subterránea para riego, establece que se otorgarán por concesión.

Para ello, debe concurrir que el terreno tenga aptitud para ser regado y el agua calidad para ser usada y que del aforo de la fuente que suministra el agua resulte la existencia de caudal disponible y calidad adecuada.

A ese fin, el Decreto Reglamentario del Código aprobado por Decreto 3511/07 (B.O. 2 y 3/01/08) en el art. 59 determina que la autoridad de aplicación, con la participación del Ministerio de Asuntos Agrarios, establecerá el procedimiento para la presentación de proyectos, otorgamiento de factibilidades, y declaración de final de obra, correspondiente a las propuestas que pudieran presentarse.

Para el caso de que el caudal no sea suficiente para abastecer a todas las solicitudes concurrentes de agua para riego, la autoridad de aplicación las otorgará de acuerdo a la necesidad de riego de los cultivos, el beneficio comunitario que presupone el cultivo y la eficiencia en el uso del agua del proyecto presentado.

También, la autoridad de aplicación puede disponer que el agua concedida para el riego de un predio se use para regar otro predio cuando el concesionario así lo solicite, en el supuesto de que el terreno para el cual se pida el traspaso

sea de su misma propiedad; que haya ejercido el derecho sobre el terreno para el cual se otorgó la concesión; que esté al día con el pago de todas las obligaciones relacionadas con la concesión, y no adeude contribución pública en los respectivos inmuebles; que el terreno para el cual se pide el cambio se sirva de la misma fuente de provisión; que ello no perjudique a los usuarios del acueducto sobre el cual se solicite la provisión de agua, no altere la categoría del derecho concedido ni el régimen hídrico en perjuicio del funcionamiento general del sistema y que los titulares de gravámenes, derechos reales o contratos de arrendamiento o aparcería rural, inscritos en los registros correspondientes sobre el terreno para el que cesa la concesión, expresen su conformidad. Ese derecho sólo se podrá usar una vez.

El concesionario no podrá compensar con usos futuros el caudal de agua que no use en la oportunidad en que conforme a su concesión le corresponda, manteniendo no obstante ello su plena vigencia mientras no se operen las causales de extinción de la concesión.

Los concesionarios de agua para riego no podrán construir ni mantener represas de agua para bebida ni realizar obras ni plantaciones en los cauces ni en las riberas externas que pudieran causar perjuicios por filtraciones en inmueble ajeno.

En cambio para la actividad pecuaria, el uso del agua destinada a abreviar y bañar ganado propio o ajeno según el art. 65 dice que será objeto de permiso de uso en la cantidad que indique la autoridad de aplicación, la que también establecerá la obligación o no de inscribirse en los registros respectivos.

Este aspecto ha sido reglamentado por el Decreto 3511/07 estableciendo que se otorga permiso general para el abrevamiento directo de ganado sobre fuentes superficiales, así como para la extracción de agua subterránea con igual finalidad mediante molinos de viento. En caso de denuncia el uso no sustentable del recurso deberá resolver la autoridad de aplicación.

Dicha norma excluye la extracción de agua para abrevamiento correspondiente a sistemas de engorde bovino a corral, la que deberá ser objeto de la correspondiente solicitud de permiso.

Esta distinción, entre uso común y especial, halla su fundamento en la necesidad de optimizar el uso eficiente de un recurso limitado que permita satisfacer las necesidades de toda la población.

**2.3. Agua subterránea** — Conforme al art. 83, todos pueden por sí o autorizando a terceros explorar aguas subterráneas en suelo propio, salvo prohibición expresa y fundada de la Autoridad del Agua. La exploración en suelo ajeno o del dominio público o privado solo podrá realizarse previa autorización expresa de la Autoridad del Agua, quien notificará en forma fehaciente al titular del terreno la autorización otorgada, debiéndose en caso de que las tareas a desarrollar impliquen la ejecución de perforaciones, sean éstas de cualquier diámetro o

profundidad para estudio, extracción de agua, protección catódica o cualquier otro fin, solicitarse el correspondiente permiso de perforación.

En este caso, para las perforaciones del suelo o subsuelo y toda obra de captación o recarga de agua subterránea deberá tenerse en cuenta que no contamine a los acuíferos en forma directa o indirecta conectando hidráulicamente acuíferos, y que ésta contaminación pudiera dañar a su vez a terceros, pudiendo la Autoridad del Agua recomendar o limitar genéricamente o para cada caso, de oficio o a petición de parte, los diámetros, profundidades, volúmenes y caudales, la instalación de dispositivos adecuados que permitan la medición de niveles de aguas y caudales extraídos, los sistemas de explotación de nuevos pozos y las distancias que deberán guardar de otros pozos y cuerpos de agua.

Para el otorgamiento de la autorización para realizar una explotación nueva del recurso hídrico subterráneo, la Autoridad del Agua deberá extender el permiso de perforación, solicitando para ello un estudio hidrogeológico de convalidación técnica previa, elaborado por un profesional incumbente, de acuerdo al régimen legal vigente, quedando sujeto a aprobación y otorgándose, si correspondiere, el Certificado de explotación pertinente y para las que se requerirá un estudio hidrogeológico de convalidación técnica.

No obstante ello el propietario del terreno conserva todos los derechos de dominio reconocidos por el Código Civil con las restricciones al uso de su agua que él contiene.

**2.4. Concesión y permiso** — En orden a la potestad provincial para determinar el modo y la forma para el uso y goce de los bienes del dominio público, la Provincia de Buenos Aires ha establecido las de la concesión y el permiso.

Ante ello, el Código en el Capítulo II, regla las condiciones para los permisos y concesiones, estableciendo que la autoridad de aplicación podrá otorgar permisos para la ocupación, el uso o el aprovechamiento exclusivos de agua, álveos o cauces públicos (art. 34) o mediante concesiones, las que son definidas como un derecho conferido ante el requerimiento de personas físicas o jurídicas, privadas, públicas o mixtas por el Estado (art. 37).

2.4.1. *Concesión* — Las condiciones para el otorgamiento del derecho de uso de las aguas del dominio público están contenidas en el Código de Aguas, que representa la voluntad del estado provincial en ese aspecto.

Este constituye un derecho público subjetivo, "que integra el concepto constitucional de "propiedad" y que goza de todas las prerrogativas y garantías acordadas a la misma por la Constitución"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> MARIENHOFF Miguel S. op. cit., pág. 791.

a) *Requisitos* — Para la obtención de una concesión de uso de agua, el interesado deberá presentar una solicitud, que debe contener la individualización del solicitante con sus domicilios real y especial, la identificación del agua u objeto cuya concesión se solicita, la descripción, ubicación y dominio del inmueble o explotación sobre el que se pide la concesión, la determinación aproximada de volúmenes que se pretende captar y su periodicidad de extracción, la fundamentación de su objeto mediante un proyecto técnico y económico y del destino a dar al agua residual, evaluado por la autoridad administradora del servicio si la hubiera.

La duración de la misma es temporaria, la que será fijada por la Autoridad del Agua por todo el tiempo necesario para cumplir su objeto, pero nunca en más de treinta años renovables a su vencimiento.

Analizada la solicitud, la Autoridad del Agua en caso de que algún obstáculo obste a su viabilidad, se lo hará conocer al solicitante dentro del término de los quince días hábiles al solicitante y luego dictará su resolución y en caso contrario, si la reglamentación lo determina, se intimará al solicitante para que en el término de sesenta (60) días hábiles presente la declaración de impacto ambiental otorgada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable a tenor de la Ley 11.723 (B.O. 22/12/95).

Un sumario de la solicitud se publicará a costa del solicitante por tres veces en diez (10) días en el "Boletín Oficial" y en un periódico local, citando a una audiencia pública, al Intendente y al Concejo Deliberante de los partidos afectados y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella, y para el caso en que se presenten solicitudes concurrentes u oposiciones, los comparecientes ofrecerán toda la prueba que haga a sus derechos y en el mismo acto se fijará una nueva audiencia para producirla, en caso contrario dentro de los sesenta días se dictará resolución.

El acto que otorgue la concesión deberá determinar: el concesionario, los inmuebles o cosas a beneficiar con la concesión expresando su ubicación, dimensiones y nomenclatura catastral, las obligaciones del concesionario, las características generales de las obras a construir con la documentación técnica Uso agropecuario del agua... correspondiente y los plazos en que deban realizarse, la calidad que deberán tener las aguas residuales o el procedimiento para fijarla periódicamente y las previsiones necesarias para la protección del medio ambiente y del interés general, la dotación de agua y el modo de su captación, conducción y aducción, la duración. El canon y las bases para su reajuste futuro y el marco regulatorio específico para cada concesión.

El canon a pagar por los concesionarios o permisionarios de derechos de uso de agua pública se establecerá reglamentariamente, según los diferentes usos atendiendo a criterios de prioridad, planificación, disponibilidad y calidad del recurso, y toda otra circunstancia propia o derivada de cada utilización.

b) *Derechos y obligaciones del concesionario* — Al concesionario se le acuerdan los derechos de usar de las aguas o del objeto concedido, conforme a los términos de la concesión y a las disposiciones del código y su reglamentación, de obtener una imposición de servidumbre y restricciones administrativas necesarias para el ejercicio pleno del derecho concedido y a solicitar la construcción o autorización para construir las obras hidráulicas necesarias para el ejercicio de la concesión.

Como contrapartida, las obligaciones que posee son las de usar el agua efectiva y eficientemente para el destino para el cual fue concedida, cumplir con las disposiciones de este Código y su reglamentación, construir a su cargo o reembolsar el costo de las obras hidráulicas necesarias para el ejercicio del derecho concedido, conservar las obras e instalaciones en condiciones adecuadas y contribuir a la conservación y limpieza de acueductos, canales, bordes, drenajes, desagües y otros, mediante su servicio personal o pago de tasas que establezca la Autoridad del Agua, no contaminar las aguas y abonar el canon, las tasas retributivas de servicio, las tasas especiales y las contribuciones de mejoras, que se fijen en razón de la concesión otorgada; las que no podrán ser rehusadas ni demoradas alegando deficiente prestación de servicios, falta o disminución de agua, ni falta o mal funcionamiento de las obras hidráulicas.

c) *Suspensión* — Para el caso en que el caudal de una fuente de agua pública no sea suficiente para abastecer a todos los concesionarios o a quienes tengan derecho exclusivo a aprovecharlo, la Autoridad del Agua podrá disminuir proporcionalmente a sus derechos los volúmenes de aguas y el tiempo durante el cual los reciban, estableciendo para ello turnos de abastecimiento, en ejercicio del poder de policía que posee el Estado.

En caso de derrumbe, pérdidas de tomas u otras causas equivalentes y extraordinarias que así lo exijan, para evitar mayores daños.

Por mora en el pago de las contribuciones relacionadas con el uso del agua y de las multas dentro del plazo que se establezca en cada caso o de obras o reparaciones ejecutadas por la entidad administradora del servicio de agua.

Ante casos de emergencia o desastre, el Poder Ejecutivo puede disponer la suspensión del suministro de agua a determinada categoría de concesionarios, indemnizando el perjuicio directo, de la que se deducirá los perjuicios directos que el indemnizado hubiese sufrido aunque la suspensión no se hubiese impuesto.

Ante la suspensión en la entrega de agua por causas no autorizadas por el Código de Aguas, salvo en el caso en que se efectúe para evitar daños mayores o sin el previo aviso correspondiente, se hará directamente responsable al funcionario que la disponga.

d) *Extinción* — La concesión sólo puede extinguirse de acuerdo al estatuto

por el cual se rige y que forma parte de acuerdo de voluntad de las partes, que hace al aspecto bilateral de ella.

En consecuencia, se extingue por la renuncia, salvo disposición en contrario del acto de concesión u oposición del acreedor hipotecario, usufructuario o arrendatario; expiración del término por el que fueron otorgadas; fuerza mayor tal como el agotamiento de la fuente hídrica o la imposibilidad de efectuar la explotación para la que fue otorgada; caducidad o revocación.

La renuncia sólo podrá admitirse con la conformidad expresa de quienes tengan derechos reales sobre el bien para cuyo beneficio fue otorgada y de los arrendatarios y aparceros del inmueble, cuyos contratos se inscriban en el registro real y público, en el que la Autoridad del Agua inscriba de oficio o a petición de parte, los derechos al aprovechamiento de las obras y recursos públicos.

En esa inscripción se indicará el título que ampara el aprovechamiento, la magnitud, condiciones y duración de esos derechos, la fuente de aprovisionamiento, el inmueble o establecimiento beneficiado, el nombre y datos personales de su propietario, la ubicación, planos y proyectos de presas, tomas, compuertas, canales y demás obras relativas al aprovechamiento y los consorcios creados para la reparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender a su marcha.

Asimismo, se debe inscribir todo cambio de titular de los derechos otorgados y tomar razón de toda modificación o mutación que se opere en el dominio de un inmueble afectado por derecho de uso del agua pública.

Además el renunciante no debe acreditar deudas públicas sobre el inmueble y previamente deberá evaluarse si la renuncia altera o no el balance entre concesiones y renunciaciones, a fin de mantener la factibilidad del sistema.

La caducidad, sin el derecho del concesionario a indemnización alguna, podrá disponerse previo oírse al mismo, en caso de que no ejerza sus derechos Uso agropecuario del agua... o no pague el canon durante tres años consecutivos, no efectúe las obras en los plazos previstos, no cumpla las demás obligaciones esenciales de la concesión la cedere o que los desagües contuviesen características fisicoquímicas perjudiciales no autorizadas por la concesión.

El Poder Ejecutivo por razones de interés general puede revocar cualquier concesión, teniendo el concesionario derecho a que se le indemnice el daño emergente que ello le cause, teniendo en cuenta el capital reconocido efectivamente invertido y deducida la indemnización por uso y su amortización.

En ese caso las obras construidas al amparo de concesiones o permisos que se extingan deberán quedar en estado normal de funcionamiento mientras la Autoridad del Agua no dispusiere otra cosa que no implique una erogación adicional para el concesionario o permisionario, siendo preferido a terceros el anterior concesionario para obtener una nueva concesión en las condiciones que imponga la Autoridad del Agua, salvo caso de renuncia.

**2.5. Permiso de uso** — Como antes se señalara el uso pecuario del agua, se concederá por la autoridad de aplicación mediante permisos para la ocupación, el uso o el aprovechamiento exclusivos de agua, álveos o cauces públicos.

Ellos otorgan un derecho precario que puede ser revocado en cualquier momento, al no constituir un derecho subjetivo para su titular.

Este se otorgará previa visación de la solicitud por parte de la autoridad administradora del servicio, si la hubiera y la declaración jurada del permisionario de que no afectará directa ni indirectamente al ambiente ni a terceros.

Asimismo, se podrá requerir en los casos que determine la reglamentación, un estudio de impacto ambiental y el otorgamiento de las garantías por eventuales daños a terceros.

La Autoridad del Agua se reserva el derecho de revocar el mismo en cualquier momento, con solo enunciar la causa de la revocación, sin cargo para el Estado, publicándose tanto su otorgamiento como la extinción se publicará en el Boletín Oficial.

Los permisionarios pagarán el mismo canon y contribuciones que los concesionarios de aprovechamientos similares si no se determina de otro modo.



# INDICE GENERAL

## TEMA 1 — ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES

- Breves lineamientos sobre la actividad agraria regional  
— *Juan José Fernández Bussy* ..... 9

## TEMA 2 — AGRONEGOCIOS

- Aportes de los contratos de seguros a los agronegocios  
— *Ana María Maud* ..... 21
- Los sistemas electrónicos en la comercialización agropecuaria  
— *Rita Graciela Pernizza* ..... 29
- El contrato de fideicomiso y otras formas asociativas como instrumento de las operaciones de exportación de alimentos y los registros requeridos por el Código Alimentario argentino — *Héctor Hugo Pilatti* ..... 37
- El asociacionismo y consorcio de productores agrarios y empresas en su integración con los agronegocios — *Myriam del Valle Tomé* ..... 35

- Connotaciones jurídicas del contrato de outsourcing para los agronegocios — *María Adriana Victoria* .....51
- Alianzas estratégicas en el marco de los agronegocios — *Claudia R. Zemán*.....61

### **TEMA 3 — CONTRATOS AGRARIOS**

- Reflexiones sobre algunas modalidades contractuales para la adquisición de materia prima forestal — *María Victoria Gallino Yanzi* ..... 71
- Prórroga tácita del contrato de arrendamiento rural. Derechos y obligaciones de ambas partes contratantes — *Juan José Staffieri*..... 77

### **TEMA 4 — CUESTIONES AGROAMBIENTALES**

- Marco jurídico para una agricultura sustentable. Gestión ambiental de los envases vacíos de productos fitosanitarios — *Silvina María Delpino y Marlene Diedrich*.....91
- Problemática jurídica en materia de protección de suelos agrícolas y conservación de su capacidad productiva — *Martín Miguel Chalup, Alba Esther de Bianchetti y Aldo Pedro Casella*.....103
- Agrotóxicos: una preocupación latente — *Andrea Liliana Isetta* ..... 111
- Los desafíos de la agricultura sustentable — *María Carolina Ulla* ..... 119

### **TEMA 5 — CUESTIONES PROCESALES AGRARIAS**

- Algunas cuestiones procesales agrarias — *Diógenes Drovetta*.....129

---

## TEMA 6 — DERECHO LABORAL AGRARIO

- Nuevo estatuto del peón rural. Análisis general y particularidades de su aplicación en la provincia de La Pampa — *Carlos Emiliano Álvarez* .....139
- Desalojo de la vivienda en caso de extinción de la relación laboral — *Pablo J. Barrena* .....149
- La definición de contrato de trabajo agrario y su problemática — *Claudio A. Bermúdez* .....151
- Algunas consideraciones sobre el nuevo régimen de trabajo agrario — *Luis A. Facciano* .....157
- Ley 26.727: La responsabilidad solidaria y sus efectos sobre los contratos agrarios — *Lilian Landa, Ester Destéfani, Mónica Navarro, Vanina Babini y Patricia Fioroni* .....169

## TEMA 7 — DERECHO PENAL AGRARIO

- Propiedad del ganado. Investigación penal. Particularidades de la prueba en la resolución de casos de abigeato — *Roxana Beatriz Romero* .....181

## TEMA 8 — DESARROLLO RURAL

- Nuevas dimensiones del derecho agrario contemporáneo y el desarrollo local — *Diego Eduardo Bissaro Fava* .....191
- De lo ideal a lo real, de lo legal a lo legítimo. Agricultores familiares y operadores jurídicos — *Gabriela Álvarez, Laura Camera, Manuel Carlino, Eva Falbo y Edgardo González* .....197
- Historia de los consorcios camineros de Córdoba — *Alejandra Martini* ..... 207

## **TEMA 9 — INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA**

- Responsabilidad del Estado y sus agentes ante el incumplimiento de la Cuota Hilton — *Carla Ibañez Petrina* .....219
- El régimen de suspensiones y exclusiones del Registro Fiscal de Operadores de Granos. Análisis de su constitucionalidad — *Mariano Peretti* ..... 229
- Legitimidad de la intervención del Estado en la actividad agraria. ¿Funciona como herramienta para cubrir los riesgos de la actividad? — *Candela Powell* .... 243

## **TEMA 10 — ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ACTIVIDAD AGRARIA**

- Intervenciones agrarias en las zonas contiguas a las banquinas: un ejemplo de ordenamiento Territorial en la Provincia de Santa Fe — *Gabriela Alanda*..... 259

## **TEMA 11 — POLÍTICA AGRARIA**

- Contradicción política al momento de insertar la excelencia genética ganadera nacional a nivel mundial — *Ethel Susana Schwarzahans* ..... 271
- Ideas sobre la necesidad de una política agraria — *Guillermo Castro Vélez Sarsfield*.....281

## **TEMA 12 — PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

- Sistema normativo argentino de trazabilidad bovina — *Ana María Bonet de Viola* ..... 289
- Estrategias y herramientas para un objetivo común: calidad agroalimentaria certificada. un nuevo modelo contractual — *Liliana Bellés Arriazu de Sanmarco* ..... 303

**TEMA 13 — PROPIEDAD FORESTAL**

- Incidencia de la Ley de Tierras N° 26.737, en la actividad de bosques cultivados — *Alba Esther de Bianchetti*.....313

**TEMA 14 — RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO AGRARIO Y DEL ESTADO**

- Inundaciones de campos — *Leonardo Fabio Pastorino*..... 325

**TEMA 15 — RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA**

- Empresas forestales y su avance en la responsabilidad social empresaria — *María Eugenia Senosiain Verrastro* ..... 337

**TEMA 16 — REGULACIÓN DEL USO AGROPECUARIO DEL AGUA**

- Uso agropecuario del agua en el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires — *Alfredo Gustavo Diloreto*..... 345



**El VIII Encuentro cuenta con los siguientes auspicios académicos**

- Unione Mondiale degli agraristi universitari (UMAU)
- Comité Européen de droit rural (CEDR)
- Facultad de Derecho de la UNR



El Instituto de Derecho Agrario del  
Colegio de Abogados de Rosario  
agradece el importante aporte económico de

**AGRICULTORES FEDERADOS ARGENTINOS SCL**

que hizo posible la realización del IX Encuentro  
de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho  
Agrario y la impresión de estas Memorias.

También agradece la colaboración económica de  
**“Grupo Asegurador La Segunda”**

Se terminó de imprimir el 20 de setiembre de 2012  
en Talleres Gráficos Fervil SRL,  
sita en Santa Fe 3316, Rosario,  
Provincia de Santa Fe, República Argentina.