



# COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

***XI*** *Encuentro de Colegios  
de Abogados sobre*

## TEMAS DE DERECHO AGRARIO

*A 20 años del primer Encuentro*

ROSARIO  
2016



XI ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS  
SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO





**COLEGIO DE  
ABOGADOS DE ROSARIO**

Instituto de Derecho Agrario

XI Encuentro de Colegios de Abogados  
sobre  
TEMAS DE DERECHO AGRARIO

*A 20 años del Primer Encuentro*

ROSARIO  
2016

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° 978-987-635-081-5

Salvo indicación expresa "11° 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.



## **DIRECTORIO COLEGIO DE ABOGADOS**

### **Período 2015-2017**

Presidenta	Dr. Hernán Juan Francisco Racciatti
Vicepresidente	Dr. Sebastián Darío Azerrad
Secretario	Dr. Lisandro Andrés Hadad
Tesorero	Dr. Aníbal Diego Porri
Vocales	Dr. Agustín Borgatello
	Dr. Lucio Emiliano Reyes
	Dra. Silvia Susana Cohen
	Dr. Ignacio Miguel Legarreta
	Dra. Liliana Araceli Donadío
	Dr. Valentín Facundo Orqueida
	Dr. Alejo Molina
	Dr. Gustavo Herman Isaack
	Dr. Norberto Adrián Ferrari
	Dra. María Antonio Belluccia



## INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO

### Autoridades

**Presidente:** Dr. Luis A. Facciano  
**Vicepresidente:** Dr. Juan José Staffieri  
**Tesorero:** Dr. Mariano Peretti

### Miembros activos

Dra. Leticia Bourges	Dr. René J. Galfré	Dra. Andrea Sarnari
Dr. Rodolfo Delpino	Dra. Carla Ibáñez Petrina	Dra. Ethel Schwarzhans
Dra. Silvina Delpino	Dra. Susana Jordan	Dra. Antonela Valente
Dra. Marlene Diedrich	Dr. Carlos López	Dr. Carlos A. Valls
Dr. Diógenes Drovetta	Dra. Ana Clara Moresco	Dra. Romina Vélez
Dr. Juan J. Fernández Bussy	Dr. Rolando Rinesi	Dra. María del V. Veliz

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

**TEMA 1**

**ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES  
ALTERNATIVAS Y CONEXAS**



# ANÁLISIS Y MODIFICACIÓN DE LA LEY PARA LA RECUPERACIÓN DE LA GANADERÍA OVINA

MARÍA EUGENIA SENOSIAIN VERRASTRO<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Argentina cuenta con una larga tradición ganadera, siendo la producción ovina una de las actividades destacadas, contando con aproximadamente 70-80 mil productores que tienen entre 14-15 millones de ovinos, de los cuales el 85 % de ellos tienen menos de 100 animales en sistemas de producción mixtos o de pequeñas agricultura familiar.

La ganadería ovina argentina es de doble propósito: produce carne y lana, lo cual permite un amplio desarrollo en toda la extensión de territorio con el que cuenta nuestro país.

Ahora bien, hasta el momento la producción de llamas no contaba con un reconocimiento legal a nivel nacional, siendo la misma una ganadería autóctona que se adapta a condiciones ambientales extremas. La misma

---

<sup>1</sup> Abogada, Magister en Gestión y Auditorías Ambientales de la Univ. Miguel Cervantes de España. Doctorando de la Universidad Nacional del Litoral. Becaria de Iniciación "B" de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

tiene ventajas de viabilidad con respecto a otras ganaderías en áreas en las que ciertas actividades pecuarias serían dificultosas. Por esta razón es que la región argentina donde se concentra el mayor inventario es la Puna. Aunque menos del 10% de dichas unidades tengan un carácter empresarial y que sus productos aún no gocen de una presencia significativa en el mercado formal, la ganadería de llamas cumple, desde hace mucho tiempo, un papel importante para las poblaciones locales y, actualmente, también constituye un potencial que ha comenzado a tenerse en cuenta<sup>2</sup>.

En enero de 2016 se publicó la Ley 27.230 de reforma de la Ley 25.422 referida al régimen para la recuperación de la ganadería ovina. La misma incorpora en la modificación del artículo primero a la producción de llamas.

Este avance en la legislación otorga al productor reconocimiento de su actividad a nivel nacional, seguridad jurídica y apoyo económico para el desarrollo y crecimiento de la misma.

## **2. DESARROLLO**

La Ley 25.422 de recuperación de la ganadería ovina fue promulgada en el año 2001, con la finalidad de adecuar y modernizar los sistemas productivos, los cuales permitan su sostenibilidad a través del tiempo, incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural.

La ganadería ovina ha tenido varios altibajos a través de los años, pero actualmente se observa una tendencia al aumento de la productividad de carne a través de las técnicas que incrementan la reproducción y el crecimiento.

Por otro lado, también se observan mejoras en la calidad y finura de las lanas en general y Merino en particular, a través de programas de calidad como el "Prolana" y de mejora genética como el "Provino".

Nuestro país produce anualmente 72.000 toneladas de lana, de las cuales se consumen localmente unas 5.000, lo que representa el 6.94% del total. El resto es exportado de diferentes maneras: como lana sucia (18.48%); lana lavada (15.46%); lana peinada o tops y subproductos (65.56%), según estadísticas de la Federación Lanera Argentina (entidad que actualmente agrupa a la industria y exportadores). Por tipos de lana, son finas (50.38%), medianas (44.14%) y gruesas (5.49%). La producción estimada de carne ovina

---

<sup>2</sup> <http://www.minagri.gob.ar>

en el año 2006 fue de 83.786 toneladas, proveniente de la faena de 4.474.185 cabezas, según estadísticas de la SAGPYA (tengamos en cuenta también la gran cantidad de animales que son faenados en los establecimientos para consumo y que no se registran). El número de cabezas faenadas ha variado entre años por problemas climáticos (sequías, nevadas y/o fuertes temporales en la época de parición). Por ser considerada libre de aftosa la región patagónica al sur del paralelo 42 y ampliándola posiblemente hasta el río Colorado próximamente, es la única habilitada para exportar a la Comunidad Económica Europea, principalmente carne de corderos según cuota de 23.000 toneladas (nunca completada), siendo nuestro principal mercado España, seguida desde lejos por China, México, Turquía, Italia, Chile, Bulgaria, etc.<sup>3</sup>

La ley 27.230 vino a incorporar a la “producción de llamas” dentro del régimen legal, logrando reconocer de tal manera la actividad.

La regulación abarca no solo a la explotación ovina que tenga el objetivo final de lograr una producción comercializable, sino también la producción de llamas.

El rodeo de llamas está en crecimiento desde la década del 60, situación que se vio estimulada por el interés tanto de las autoridades de las provincias del NOA, como de organismos federales e internacionales, que ya consideraban a la producción de camélidos como un factor de desarrollo regional, sumado al incremento en las posibilidades de comercialización de la fibra y la carne.

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria del 2002 (INDEC), la población total de llamas del país es de 161.402 cabezas, distribuidas de la siguiente manera:

#### Existencia de llamas

<b>Provincia</b>	<b>Cabezas</b>	<b>Porcentaje</b>
Jujuy	109.412	67
Catamarca	25.967	16
Salta	18.750	12
Otras provincias	7.273	5
<b>TOTAL</b>	<b>161.402</b>	<b>100</b>

3 Ing. Agr. Alejandro P. Duhart\*. 2007. Motivar, Bs. As., junio/07.

Como puede observarse en la tabla, el carácter regional de esta ganadería lo evidencia el hecho de que Catamarca, Salta y Jujuy concentran el 95% del rodeo.

El artículo segundo de la ley establece que las actividades relacionadas para ovinos y llamas comprendidas son: financiamiento de infraestructura, pre-financiamiento comercial, financiamiento de capital de trabajo, compra de insumos, equipos y maquinaria necesarios para prestar al productor los servicios en forma eficiente, puesta en funcionamiento o readecuación de plantas para procesamiento de fibras, carnes, cueros y/o leche, logística, promoción de productos, puesta en funcionamiento y compra de equipos y/o insumos para locales comerciales, ferias y mercados.

En su artículo tercero determina que la producción debe llevarse a cabo mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales.

Podrán ser beneficiarias las personas físicas o jurídicas y las sucesiones indivisas que realicen las actividades objeto de esta ley y los prestadores de servicios, transformadores, comercializadores de ovinos y llamas.

### **3. CONCLUSIONES**

Se han comentado las disposiciones más relevantes de la modificación a la ley 25.422, por lo que cabe formular algunas ideas a manera de conclusión:

— Es importante el avance que se ha logrado mediante la modificación de la ley 25.422 al incorporarse la producción de llamas dentro del articulado.

— La ley 25.422 ha permitido que los productores de ovinos cuenten con el apoyo del estado para sus proyectos de infraestructura, mejoramiento genético, comercialización y capacitación a través de los instrumentos de la ley.

— Siguiendo los lineamientos esperamos que la producción de llamas transite el mismo camino y pueda lograr un crecimiento sostenido.

— Creemos que de aplicar en todos sus términos la ley, se fortalecerá a la empresa familiar como eje de la producción tanto de ovinos como de llamas.

— Este reconocimiento legal se traducirá en un cambio de actitud del productor, interesándose por la ejecución de planes sanitarios, el mejoramiento genético, comercialización y crecimiento sustentable.

# PROYECTO DE MARCO REGULATORIO PARA LA CERVEZA ARTESANAL ARGENTINA

ETHEL SUSANA SCHWARZHANS<sup>4</sup>

*“Cerveza, mi amor por tí no morirá”* — Homero Simpson<sup>5</sup>

## 1. CONCEPTO. ORIGEN Y GENERALIDADES

La cerveza es una bebida alcohólica, no destilada, elaborada a base de granos de cebada malteada u otros cereales cuyo almidón se fermenta en agua con levadura y se armoniza generalmente con lúpulo. El consumo moderado de esta bebida puede formar parte de una alimentación saludable ya que posee un alto contenido en vitaminas con valor nutricional, sales minerales (calcio, sulfatos y cloruros), proteínas, micro nutrientes y carbohidratos. Carece de grasas,<sup>6</sup> sus ingredientes poseen cualidades que a través de

---

<sup>4</sup> Abogada. Maestrando en Derecho Procesal – año 2000/2001. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de abogados de Rosario.

<sup>5</sup> Wikiquote.org: cerveza.

<sup>6</sup> Estudios de la Universidad de Cardiff (Reino Unido)

su ingesta, permiten al organismo incrementar el colesterol “bueno”, mejora la coagulación de la sangre y favorece la digestión.<sup>7</sup> El lúpulo, es el aditivo que le da el sabor amargo que la caracteriza. Contiene cuatro ingredientes naturales que la convierten en antibacteriana, antiinflamatoria, sedativa y diurética, generando un efecto antienvjecimiento en el organismo con lo cual se arriba mejor a la ancianidad<sup>8</sup>. La graduación alcohólica de esta bebida puede variar según el tipo entre los 3% y 30% volúmenes, consecuencia de ello, su consumo transforma a la gente en “alegre, extrovertida y feliz”.

Más allá de los mitos que rondan sobre su origen, se atribuye su creación a los antiguos pueblos egipcios. La cerveza fue descubierta casi simultáneamente con el pan de cebada, aproximadamente entre los milenios XI-IV AC. De ahí, su origen alimentario.

La elaboración de cerveza se produce con diversos tipos de cereal y/o granos. Originariamente, se hacía con un cereal denominado espelta, luego se impuso el trigo y la cebada, como también es propio elaborarla a base de avena, maíz, sorgo. En la actualidad las cervezas se clasifican en función de la proporción y calidad de los ingredientes básicos, las técnicas de elaboración y factores relacionados con el malteado, fermentación, maduración y selección de levaduras y añadido de hierbas o especias. Dentro del proceso de elaboración, se maltea para conseguir aromas diferenciados o efectos técnicos concretos como por ejemplo la cerveza ahumada. Actualmente, y como consecuencia del boom creativo de su fabricación, se le añade aditivos de frutas, como cereza, frambuesa, kiwi o plátano. Existen cervezas aromatizadas con romero, castaña, jengibre pimienta o nuez moscada, miel y vino, entre otros ingredientes que innovan en su sabor. Se proyecta que el Código Alimentario Argentino introduzca una nueva reforma en la formulación de la cerveza adicionando otras materias primas, como la miel, el chocolate y especias.

Los factores que influyen en su producción son el agua, que ocupa entre el 85% y 92% del producto de lo que resulta la importancia de controlar

---

<sup>7</sup> Trabajo realizado por los investigadores Jesús Román Martínez y Antonio Villarino Martín, miembros de la Sociedad Española de dietética y Ciencias de la Alimentación ( Sedca) y por la Dra. Victoria Valls Bellés, de la facultad de Valencia , quien explicó que la cerveza “ podría prevenir enfermedades relacionadas con la oxidación y el envejecimiento celular”.

<sup>8</sup> Wikipedia, [https://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_la\\_cerveza](https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_la_cerveza).

las características bacteriológicas y minerales de potabilidad, y la levadura<sup>9</sup> necesaria para su fermentación.

La introducción de esta bebida en los mercados ha sido realmente invasiva adaptándose a los paladares mundiales, de hecho en Japón, China y Corea la cerveza se hace con arroz, en África utilizan mijo, sorgo y otras semillas, mientras que el kvass ruso se hace con pan de centeno fermentado.

Una innovación artesanal “*rosarina*” ponderable, es la cerveza apta para el consumo de celíacos, variedad elaborada con granos libres de gluten<sup>10</sup> a base de sorgo que reemplaza a la malta de cebada en la elaboración cervecera.<sup>11</sup>

La creación de la cerveza artesanal, que recibe también el nombre de microcerveceras tiene por fin la calidad del producto diferenciándose de las cervezas industriales donde normalmente prima el costo sobre los demás objetivos.<sup>12</sup>

## 2. DEFINICIÓN

A través de la Resoluciones conjuntas número 67/2002 y 345/2002, se incorporó el artículo N°1080 al Código Alimentario Argentino, el cual en su capítulo XIII, define a la cerveza como alimento<sup>13</sup>, en los siguientes términos: “*Se entiende exclusivamente por cerveza la bebida resultante de fermentar, mediante levadura cervecera, al mosto, de cebada malteada o de extracto de malta, sometido*

---

<sup>9</sup> Descubierta por Luis Pasteur en 1852.

<sup>10</sup> [www.celiacoalostreinta.com/2014/07/marcascervezas.html](http://www.celiacoalostreinta.com/2014/07/marcascervezas.html).

<sup>11</sup> Se estima que en la argentina hay un celíaco cada ciento cincuenta personas. Si bien existe un proyecto a cargo de científicos argentinos, la ciudad de Rosario, a través de la empresa Straus, fabrica este tipo de cervezas desde el año 2013, encontrándose instalada en el mercado nacional. Con respecto a las características de la cerveza Strauss, Jéscica Espósito, una de las socias fundadoras, detalla: “Straus tiene otras propiedades: una graduación alcohólica algo menor, y se nota una pequeña diferencia en el sabor, pero se la puede identificar como una cerveza. No nos proponemos competir con las industriales, porque hacemos un producto artesanal, pero sí establecernos como marca líder en este estilo”

<sup>12</sup> Fuerte Crecimiento de la Cerveza Artesanal en Argentina. Economías Regionales, El Campo en Marcha, Fundada por Alfredo Salabain, n°252 –enero- febrero-marzo de 2016.

<sup>13</sup> Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Resolución conjunta 67/2002 y 345/2002. Incorporase la resolución Grupo Mercado común n° 14/2001, referida al reglamento Técnico Mercosur de Productos de Cervecería.

*previamente a un proceso de cocción, adicionado de lúpulo. Una parte de la cebada malteada o de extracto podrá ser reemplazada por adjuntos cerveceros."*

En ella, se fijan las pautas de elaboración de la cerveza como producto alimenticio.

El informe número 3 del "El Mercado de la cerveza ", de fecha Abril 2014, sostiene que se proyecta que para el año 2017 la cerveza seguirá siendo la bebida más popular a nivel mundial. En América Latina, el consumo de cerveza es elevado y de alto crecimiento, por lo que es uno de los atractivos mercados regionales de productores de cerveza artesanal.

La cerveza casera o artesanal reaparece en el año 1940. El 80% de todas las cervezas históricas son caseras o artesanales. Las mujeres europeas tuvieron un rol importante en su fabricación. La iniciativa de reflotar manuales y recetas perdidas motiva a pequeños y medianos productores a fomentar sus micros emprendimientos.

Recibe el nombre de cerveza de fabricación artesanal aquella cuyo proceso de elaboración se desarrolla de forma completa en la misma instalación y en la que la intervención personal constituye el factor predominante, bajo la dirección de un maestro cervecero o artesano con experiencia demostrable y primando en su fabricación el factor humano sobre el mecánico, se obtiene un resultado individualizado, que no se produce en grandes series, siempre y cuando se cumpla la legislación que le sea aplicable en materia artesanal. Por ello es importante, que cada productor cervecero patente la originalidad de su producto.

El voluminoso<sup>14</sup> consumo de cerveza a nivel mundial y nacional, va de la mano de la creatividad productiva cervecera artesanal y gourmet<sup>15</sup>. Es así, que emprendedores salen a competir en el mercado industrial incorporando estilos de diferentes sabores y aromas, transformando a la cerveza genérica industrial en diversos varietales en los que prima la calidad de los ingredientes y el cuidado con los que se elabora cuya propuesta, producción y cata la torna extremadamente atractiva diferenciándose de estandarizada producción industrial.

---

<sup>14</sup> El consumo per cápita de cerveza en la Argentina ronda los 44 litros (contra los 24,7 de vino), según señalan desde Cervecería y Maltería Quilmes, lo que hace un total aproximado de En nuestro país, se consumen por año 17 millones de hectolitros.

<sup>15</sup> Diario Perfil, edición impresa, 19/marzo/2016: Auge de la cerveza artesanal Crece la fabricación casera de cerveza artesanal y gourmet - Por Gabriela Botello.

El sector productivo artesanal ha generado una verdadera revolución en el rubro. Ante la proliferación del crecimiento del consumo de cerveza artesanal en todo el país, es necesario establecer un marco regulatorio de productores cerveceros a nivel nacional, que reglamente su fabricación, circulación y exportación, como también sus imposiciones fiscales.

No alcanza con que el productor cervecero patente el producto que lanzará al mercado, sino que necesita de una reglamentación que garantice condiciones de técnicas sanitarias en la elaboración, durante el proceso de fabricación, distribución y comercio de la cerveza hasta su llegada al consumidor; definir pautas indispensables que avalen la pureza del producto puesto en el mercado con la finalidad de mejorar la leal competencia a nivel nacional e insertarse en el mercado mundial.

### **3. A 500 AÑOS DE SU ORIGEN LEGISLATIVO**

Encuentra su origen legislativo el 23 de abril de 1516, fecha en la que el duque de Baviera Guillermo IV y su hermano Luis X, aprobaron una legislación reguladora sobre la producción de la cerveza. Fue así que se creó la *primera ley de pureza de la cerveza alemana*. Ella establecía que debía ser elaborada solamente con agua, cebada malteada y lúpulo. Su promulgación no estaba motivada por la calidad del producto sino que el objetivo principal era económico. Guillermo IV tenía el monopolio de la cebada y el trigo se reservaba para la elaboración del pan. De esta manera logro el aumento de las ventas y precio de la cerveza ya que no tenía otros cereales competidores en el mercado. Esta regulación permaneció en vigor hasta su abolición en 1986, al ser sustituida por regulaciones de la Unión Europea<sup>16</sup>. Así la llamada **“ley de pureza alemana”** es la normativa alimentaria más antigua aún vigente en el mundo. *Con la ley de pureza alemana se evitaba la adulteración, y se excluía sobre todo el uso de aditivos químicos o de otro tipo.*

---

<sup>16</sup> UNGER, Richard (2007). *Beer in the Middle Ages and the Renaissance*. University of Pennsylvania.

#### **4. NECESIDAD DE UNA NUEVO MARCO REGULATORIO**

Con el objetivo de darle un marco regulatorio a esta creciente actividad inserta en la cadena agroalimentaria, se han creado en nuestro país distintas Cámaras de Productores de Cerveza Artesanal. La ciudad de Mar del Plata se ha auto titulado “Capital de la Cerveza “ y junto con la proliferación de su producción artesanal proyecta fomentar el turismo en función de esta actividad.

Así mismo, ediles de dicha localidad, presentaron un Anteproyecto de Ordenanza de la producción de cerveza artesanal local” del partido de General Pueyrredón, el que establece sintéticamente las siguientes pautas: promueven el desarrollo de la cerveza artesanal local con beneficios para las empresas locales del partido de General Pueyrredón, con la condición que éstas acrediten dos años de residencia con actividad en el rubro; adecuan la elaboración del cerveza a lo dispuesto en el Código Alimentario Nacional, definido en el Capítulo XIII Art. 1080, fijan topes a los litros producidos, y conjuntamente con el municipio establecen los requisitos para el uso y aplicación de la marca local colectiva “Cerveza artesanal de Mar del Plata”, definen un área geográfica para su promoción; el municipio reglamentará mecanismos promocionales fiscales con desgravaciones a definir, pautan su difusión a través de mecanismos de marketing territorial, turístico y comercial; fija una estrategia de guía gastronómica destacando las virtudes de la cerveza artesanal, prevén incorporar en el marco de Registros de Microempresas a los productores de cerveza artesanal que cumplan con los parámetros establecidos, la cerveza producida bajo dicho programa debe exhibir un rótulo (etiqueta) “hecho en Mar del Plata”, toda ello con la convocatoria de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidades Privadas, el Inta y el Inti, y las Asociaciones que nuclean a los cerveceros Artesanales para planificar estrategias y ejecutar cooperativamente acciones para favorecer el sector, entre otros.

A nivel internacional, existen países como Chile y España considerados pioneros en la iniciativa de otorgarle un marco regulatorio a esta actividad comercial cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad del producto y su inserción en un mercado competitivo.

## 5. PROYECCIÓN NACIONAL

De conformidad, a lo desarrollado hasta aquí, y dado que esta actividad productiva alimenticia no es exclusiva del Partido General Pueyrredón, ya que también se desarrolla intensamente en la ciudad de Bariloche, en otros centros patagónicos e incluso en nuestra querida ciudad de Rosario, es necesario por cuestiones de seguridad jurídica, establecer pautas para el dictado de una ley a nivel nacional, que incluya los siguientes rubros:

- Identificar el concepto de cerveza y sus tipos conforme lo establece el Código Alimentario Argentino, capítulo XIII – artículo 1808. Preestablecer la posibilidad de reforma en la formulación de la cerveza con la adición de otras materias primas.

- Identificar el producto como “fabricación artesana” conforme pautas de trazabilidad que garanticen la calidad del mismo.

- Estipular el proceso de elaboración, sus prácticas permitidas y prohibidas.

- Determinar el volumen de producción a fin de subsumir a las microcervecerías dentro las pautas fijadas por la ley 25.300/2016<sup>17</sup>. (Se deja aclarado que en la Provincia de Santa Fe las industrias quedan eximidas del impuesto de Ingresos Bruto).

- Debe incorporarse normas que regulen la producción y comercialización de la cerveza artesanal, que garanticen el desarrollo de innovaciones tecnológicas en función de las expectativas de los consumidores, ampliando la gama de productos que tienen como principal ingrediente la cerveza.

- Garantizar la competencia leal entre los distintos productores de cerveza artesanal en nuestro país.

- Determinar los ítems que debe contener las etiquetas a fin de

---

<sup>17</sup> AFIP: Beneficios Impositivos Pago Trimestral de IVA y Certificado de Exclusión de retenciones. Las empresas comprendidas en la Ley N° 25.300, categorizadas como Micro, Pequeñas y Medianas tramo 1, en los términos de la Resolución N° 24/2001 de la ex Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del entonces Ministerio de Economía y sus modificaciones, podrán acceder a los beneficios de cancelar trimestralmente el impuesto al valor agregado y obtener por un trámite simplificado el “Certificado de Exclusión” de los regímenes de retención, percepción y/o pago a cuenta del gravamen.

Cuando se trate de personas humanas correspondientes al sector servicios por su actividad, sólo estarán alcanzadas por los beneficios aquellas cuyas ventas totales anuales expresadas en pesos sean inferiores o iguales al límite establecido para la categoría Micro Empresa.

proporcionar una información adecuada y exhaustiva al consumidor al momento de elegir el producto a consumir debiendo identificar el origen del mismo.

— Fijar pautas de habilitación para microcervecías cuyo objeto comercial sea la venta al público del producto que producen.

— Fijar normas higiénicas- sanitarias de producción de cerveza artesanal, en relación a las instalaciones fabriles, los instrumentos con los que se elaboran, y sus operarios.

— Responsabilidad, fijar sanciones a imponer por las infracciones que se cometieran en materia de defensa del consumidor y de producción agroalimentaria.

— Y estipular cláusulas de exportación para aquellas marcas que comercialicen a nivel internacional.

A modo de cierre, presento esta ponencia con la pretensión de darle un marco legislativo federal a esta bebida amigable y convocante de gratos encuentros sociales con el objetivo que la cerveza argentina artesanal sea una marca registrable a nivel mundial.

## TEMA 2

# AGRICULTURA FAMILIAR



# BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS (BPA) PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR (AF)

MARÍA ADRIANA VICTORIA<sup>18</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Por su gran conexión con la naturaleza, la agricultura debe emplear modalidades que la conviertan en sostenible y compatible con el ambiente<sup>19</sup>;

---

<sup>18</sup> Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Prof. Titular e investigadora de Legislación Agraria. Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Directora del INDEMER (UNSE). Prof. Titular y ex investigadora de Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Argentina. Presidente del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA) 2014- 2016. Miembro del Comité Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) y Presidente del Consejo Científico del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). Directora de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario (RIDA). E mail mariaadrianavicdtoria@gmail.com

<sup>19</sup> La “agricultura sustentable”, deberá ser: suficientemente productiva (según escala); económicamente viable (evaluando todos los costos); ecológicamente adecuada (que conserve la base de recursos naturales y preserve la integridad del ambiente a nivel local, regional y global); cultural y socialmente aceptable. Todos estos aspectos deben darse simultáneamente, no son reemplazables los unos con los otros, y son igualmente importantes (SARANDÓN, Santiago Javier, *La Agroecología. Un enfoque necesario para una Agricultura Sustentable. Primer Foro Nacional de Agricultura Sustentable*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Buenos Aires, 9 de Noviembre de 2004. Agroecología. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata. Argentina).

porque la degradación y la contaminación del ambiente no son inherentes a la actividad agraria sino que es el resultado del empleo de técnicas y modalidades de producción inadecuadas para el cumplimiento de estos fines<sup>20</sup>.

Actualmente, hay cambios en las prácticas tecnoproductivas y/o de innovación tecnológica<sup>21</sup>, que condicionan a la agricultura con un “nuevo modo de producir”, en el que se destaca el empresario tanto en su rol de “guardián de la naturaleza”<sup>22</sup>, como de “buen labrador”<sup>23</sup>, “buen productor rural”<sup>24</sup>. Él es quien debe aplicar la “buena técnica agraria”, durante todo el proceso productivo: de la “cuna a la tumba”. Mas aún, hoy se habla de la “cuna a la cuna”<sup>25</sup>.

Se debe “producir conservando”, base del estatuto jurídico que rige al empresario agrario, en cuanto disciplina sus derechos y obligaciones respecto a la actividad que desarrolla y su vinculación con el medio ambiente. Para ello el agricultor, no solo debe cumplir con obligaciones de diversa naturaleza receptadas normativamente<sup>26</sup> sino también con pautas contenidas en guías, códigos, manuales, normas, que revisten carácter voluntario. A esto último

---

<sup>20</sup> Véase: CARROZA, Antonio. *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, en Rivista di Diritto Agrario. IDAIC. Giuffré Editore. Milano. 1994. Fasc. 2, p. 2.

<sup>21</sup> Véase: WONG GONZALEZ, 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>22</sup> Véase: DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*. Aranzadi Editorial, Pamplona, 1992, p. 204

<sup>23</sup> Véase: DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario ambiental...* op. cit., p. 93.

<sup>24</sup> Véase: GELSI BIDART, Adolfo. *Estudio de Derecho agrario*. Volumen 4. Derecho agrario y ambiente. Fundación Cultura Universitaria, 1ra. Edición, 1994, Montevideo, Uruguay, p. 111.

<sup>25</sup> *De la cuna a la cuna. Rediseñando la forma en que hacemos las cosas* (en inglés: Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things) es un libro publicado en 2002 por el químico Michael BRAUNGART y el arquitecto William McDONOUGH en el que se propone una nueva forma de interpretar el ecologismo. Editor Antonio GARCÍA BRAGE. Traductor Gregorio Pérez Van Kappel. Editorial McGraw-Hill, Madrid, 2005.

<sup>26</sup> Véase: VICTORIA, María Adriana. *Obligaciones medioambientales del empresario agrario en Argentina*, en International Journal of Land Law and Agricultural Science. Directors: Dra. Esther Muñoz Espada (University of Valladolid-Spain)- Dr. Sergio Nasarre Aznar (University Rovira i Virgili). Coordinator: Dr. Juan Antonio Garcia García (University of La Laguna). ISSN: 1989-948X, vol 1, n° 2 (1), april- june 2010, pp. 16-50. <http://www.gipur.org/journals/index.php/LandAS>.

coadyuvan las denominadas Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)<sup>27</sup> aunque a veces plantean algunas desventajas<sup>28</sup>.

FAO ha definido a las BPA como: “prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios”<sup>29</sup>. Y si bien las BPA responden, en parte, al crecimiento de la demanda de una agricultura mundializada, el enfoque es también válido en el contexto de sistemas alimentarios locales.

Desde hace no muchos años, las organizaciones de productores, la industria alimentaria, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) vienen desarrollado una variedad de códigos, manuales, pautas, normas y reglamentos sobre BPA, conforme se verá en Infra 1, con el objetivo de codificar y estandarizar las prácticas de una cantidad de productos a nivel de explotación agrícola, en respuesta a los niveles que comprende la función de los mismos.

Caracterizan a las BPA la: viabilidad económica, sostenibilidad am-

---

<sup>27</sup> Su adopción y seguimiento adecuados contribuye a: 1) acrecentar la confianza del consumidor en la calidad e inocuidad del producto; 2) minimizar el impacto ambiental; 3) racionalizar el uso de productos fitosanitarios; 4) racionalizar el uso de recursos naturales (suelo y agua); 5) asumir una actitud responsable frente a la salud y seguridad de los trabajadores; 6) ofrecer un mecanismo para llevar a cabo medidas concretas en pro de la agricultura y el desarrollo rural sostenible (Manual Buenas Prácticas Agrícolas en la Cadena de Tomate. Editores Cosme Argerich, Liliana Troilo. Autores: Cosme ARGERICH, Liliana TROILO, Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE, Juan IZQUIERDO, María Eugenia STRASSERA, Luis BALCAZA, Silvia DAL SANTO, Omar MIRANDA, María Laura RIVERO, Guillermo GONZÁLEZ CASTRO. María Josefina IRIBARREN. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, 1ra edición 2010, p. 33).

<sup>28</sup> 1) Alto costo de su adopción ya que hay que hacer frente a los costos de certificación, de implementación, de infraestructura, costos fijos, etc.; 2) la periodicidad de la certificación en tanto tiene validez únicamente por un año; o sea, que hay que renovarla año a año, con los consiguientes costos; 3) requiere un cambio cultural del personal involucrado (compromiso, uso de registros, cambio de hábitos higiénicos, etc.) que significa un costo en tiempo y dinero; 4) capacitación del personal superior de la empresa y luego de los trabajadores, lo que de nuevo significa costos en tiempo y dinero; 5) exige cumplir con la normativa nacional (normas bromatológicas, ambientales, sanitarias, etc.) que en muchos casos se soslayan consuetudinariamente; 6) se necesita de largos períodos de tiempo, para implementar y alcanzar la certificación (6 meses para US GAP y entre 1 a 1,5 años para EUREP GAP- (Euro-Retailer Produce Working Group – Good Agriculture Practices).

<sup>29</sup> FAO. Comité de Agricultura. 17º período de sesiones. Roma, 31 de marzo – 4 de abril de 2003. “Elaboración de un marco para las buenas prácticas agrícolas”. <http://www.fao.org/docrep/MEETING/006/Y8704S.HTM>

biental, aceptabilidad social, e inocuidad y calidad alimentaria, insertos en la mayor parte de las normas del sector público y privado, con un amplio rango de opciones según sean aplicadas a determinado sector dentro de la agricultura o bien frutos agrarios.

El concepto de BPA puede servir como punto de referencia para decidir, en cada paso del proceso de producción, sobre las prácticas y/o resultados que son sostenibles ambientalmente y aceptables socialmente. Su implementación debería, por lo tanto, contribuir a la agricultura y desarrollo rural sostenibles<sup>30</sup>.

La Agricultura Familiar (AF) es una tipología de agricultura que abastece a los consumidores urbanos y suburbanos de hortalizas y frutas, la que no está exenta del uso y aplicación de agroquímicos, cuyo uso inadecuado afecta a los consumidores y también a los agricultores y familiares que juntos habitan y, a los recursos naturales y el medio ambiente.

Muchas veces los agricultores familiares se ven compelidos a utilizar agroquímicos para: inducir o inhibir algún comportamiento vegetativo o reproductivo del cultivo objeto, combatir plagas, mayor rendimiento de la producción<sup>31</sup>. Ante esta situación, se hace necesario, la búsqueda de instrumentos técnicos y legales, obligatorios y/o voluntarios que recepten el uso racional de los recursos naturales (suelo, agua, aire, flora, fauna) y el uso responsable de agroquímicos, a partir del uso y aplicación de las BPA.

De ello se trata este trabajo, cuyo marco son normas técnicas internacionales y nacionales, algunos datos normativos de Argentina, nacionales y provinciales (Chaco<sup>32</sup>, Neuquén<sup>33</sup>) y del Mercosur como derecho derivado, regulatorios del tema. Todo ello inserto en el Desarrollo sustentable<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> [http://www.fao.org/prods/gap/index\\_es.htm](http://www.fao.org/prods/gap/index_es.htm)

<sup>31</sup> Manual de agricultura periurbana. Edición literaria a cargo de Mariel S. Mitidieri y Graciela B. CORBINO. 1a ed. San Pedro, Buenos Aires, Ediciones INTA, 2012. [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-manual\\_de\\_horticultura\\_urbana\\_y\\_periurbana.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-manual_de_horticultura_urbana_y_periurbana.pdf), p. 7.

<sup>32</sup> Ley n° 7.032/12. B.O. 15/08/12. Id SAIJ: LPH0007032. Decreto n° 1.567/13. B. O. 28/08/13. Id SAIJ: H20130001567

<sup>33</sup> Ley n° 2.774/11. [http://www.minagri.gob.ar/site/agregado\\_de\\_valor/gestion\\_ambiental/05-Legislacion/02-Provincial/\\_archivos/000001-Agroquimicos/000015-Neuqu%C3%A9n/277411-Ley2774-11.pdf](http://www.minagri.gob.ar/site/agregado_de_valor/gestion_ambiental/05-Legislacion/02-Provincial/_archivos/000001-Agroquimicos/000015-Neuqu%C3%A9n/277411-Ley2774-11.pdf)). Decreto n° 1.112/13.

<sup>34</sup> Véase: VICTORIA, María Adriana. *Manifestaciones jurídicas de la relación actividad agraria, ambiente y desarrollo sustentable*, en GIANNUZZO, Amelia Nancy y LUDUEÑA, Myriam Ethel, Santiago del Estero, una mirada ambiental. Facultad de Ciencias Forestales, Universi-

## 2. DE LAS NORMAS TÉCNICAS A LAS NORMAS JURÍDICAS

Los principios generales de BPA fueron presentados por primera vez en 2003 al Comité de Agricultura (COAG) de la FAO en el documento “Elaboración de un marco para las buenas prácticas agrícolas”<sup>35</sup>, en cuyo anexo se delinearán ampliamente recomendaciones técnicas sobre BPA a nivel de explotación agrícola en 10 áreas de acción. Estos principios están siendo perfeccionados según las orientaciones recibidas del COAG<sup>36</sup>.

El enfoque de BPA de la FAO no es preceptivo y responde a las recomendaciones recibidas del COAG. Por lo que la FAO no está definiendo una serie rígida de principios; propone más bien, referencias técnicas para los interesados preocupados en la evaluación de los esquemas de BPA existentes y, con el uso de la mejor capacidad disponible, desarrollar programas de BPA apropiados a las condiciones locales.

Es profuso el universo de normas técnicas referidas a las BPA, tanto a nivel internacional como nacional que se mueven en el ámbito de lo voluntario y operan como *soft law*. Generalmente, las normas técnicas preceden en el tiempo a las legales ya que éstas últimas se basan en las primeras, resultado de los avances de la ciencia y la técnica.

Diversa es la naturaleza de normas técnicas, con diferente objeto y alcance; entre las mismas se destacan:

1) Normas técnicas nacionales generales sobre BPA, de aplicación a la AF en Argentina (*Manual de buenas prácticas agrícolas* del SENASA)<sup>37</sup>.

2) Normas técnicas generales propias del sector de la AF a nivel internacional (*Manual de Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar* de FAO)<sup>38</sup>.

3) Normas técnicas generales propias del sector de la AF referidas a un cultivo determinado en Argentina (*Buenas Prácticas Agrícolas para la*

---

dad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, ISBN 987-99083-9-2, mayo de 2005 (reeditado en el año 2006), pp. 365-384.

<sup>35</sup> [http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704s.htm#P85\\_30812](http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704s.htm#P85_30812).

<sup>36</sup> [http://www.fao.org/prods/gap/home/services\\_es.htm](http://www.fao.org/prods/gap/home/services_es.htm)

<sup>37</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Programa Buenas Prácticas Agrícolas. Unidad de Gestión Ambiental. 2010. <http://www.senasa.gov.ar>.

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, FAO. 2007. <http://www.fao.org/docrep/010/a1085s/a1085s00.HTM>

*Agricultura Familiar. Cadena de las principales hortalizas de hojas en Argentina, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA*)<sup>39</sup>.

4) Normas técnicas de determinados sectores productivos de aplicación a la AF de carácter internacional (*Manual de Buenas Prácticas Agrícolas para el Productor Hortofrutícola*” de FAO<sup>40</sup>; *Código de Prácticas de Higiene para las Frutas y Hortalizas Frescas*” CAC/RCP 53-2003 (*Codex Alimentarius*)<sup>41</sup>, la *“Guía de Mejores Prácticas para la Agricultura y Cadenas de Valor”*, para la agricultura orgánica, desarrollada por la Red de Acción de Agricultura Sostenible (SOAAN), aprobada por el movimiento orgánico global y por la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) (2013)<sup>42</sup>, y de Argentina (*Manual de horticultura periurbana del INTA*<sup>43</sup>; *Manual de buenas prácticas agrícolas para la producción de frutilla*” del INTA<sup>44</sup>; *Buenas prácticas de producción de hortalizas frescas y mínimamente procesadas*” (marzo, 2006) de la SAGPyA<sup>45</sup>; *Guía de Buenas Prácticas agrícolas en viñedos*” de la SAGPyA<sup>46</sup>; *Manual Buenas Prácticas Agrícolas en la Cadena de Tomate*, del ex Ministerio

---

<sup>39</sup> FAO. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, INTA. Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar. Cadena de las principales hortalizas de hojas en Argentina. Autores: FERRATTO, Jorge Adrián; MONDINO, María Cristina; GRASSO, Rodolfo; ORTIZ MACKINSON, Mauricio; LONGO, Alejandro; CARRANCIO, Luis; FIRPO, Inés Teresa; ROTONDO, Roxana; ZEMBO, Juan Carlos; CASTRO, Guillermo; GARCÍA, Matías; RODRÍGUEZ FAZZONE, Marcos; IRIBARREN, María Josefina. Editores: Jorge A. FERRATTO, Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE. <http://www.fao.org/docrep/019/i1600s/i1600s.pdf>.

<sup>40</sup> FAO. 2ª edición. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2012 <http://www.fao.org/3/a-as171s.pdf>.

<sup>41</sup> CAC/RCP 53 – 2003. [http://www.fao.org/ag/agn/cdfruits\\_es/others/docs/alinorm03a.pdf](http://www.fao.org/ag/agn/cdfruits_es/others/docs/alinorm03a.pdf).

<sup>42</sup> [http://www.ifoam.bio/sites/default/files/guia\\_de\\_mejores\\_practicas\\_v1.0\\_ratificado.pdf](http://www.ifoam.bio/sites/default/files/guia_de_mejores_practicas_v1.0_ratificado.pdf).

<sup>43</sup> *Manual de agricultura periurbana*. Edición literaria a cargo de Mariel S. MITIDIERI y Graciela B. CORBINO, op. cit.

<sup>44</sup> KIRSCHBAUM, Daniel. *Centro Regional Tucumán - Santiago del Estero. Estación Experimental Agropecuaria Famaillá – Tucumán*. Ediciones INTA, 2010. [http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-manual\\_de\\_buenas\\_prcticas\\_agrcolas\\_para\\_la\\_produ.pdf](http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-manual_de_buenas_prcticas_agrcolas_para_la_produ.pdf).

<sup>45</sup> [https://www.inti.gov.ar/certificaciones/pdf/Guia\\_BPA\\_Hortalizas.pdf](https://www.inti.gov.ar/certificaciones/pdf/Guia_BPA_Hortalizas.pdf). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. 2006. Buenas prácticas de producción de hortalizas frescas y mínimamente procesadas. file:///D:/Downloads/guia\_hortalizas\_min\_proc1%20(1).pdf.

<sup>46</sup> [http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sectores/bebidas/publicaciones/Guia\\_BPA\\_en\\_vinedos.pdf](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sectores/bebidas/publicaciones/Guia_BPA_en_vinedos.pdf).

de Agricultura, Ganadería y Pesca<sup>47</sup>; *Buenas Prácticas Agrícolas: Lineamientos de Base* (2015) de la Red de Buenas Practicas agrícolas<sup>48</sup>.

5) Específicamente sobre fitosanitarios, de aplicación también a la AF, de carácter internacional (*Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicida* de la FAO)<sup>49</sup> y, de Argentina (*Manual para la aplicación de fitosanitarios* del SENASA<sup>50</sup>; *Guía de Uso Responsable de Agroquímicos* (GURA) del Ministerio de Salud)<sup>51</sup>. También en Argentina, hay una norma técnica: norma IRAM 12.069 sobre el triple lavado de envases de agroquímicos<sup>52</sup>.

Otro documento de FAO sobre *“Agricultura y desarrollo rural sostenibles (ADRS) y BPA”*, fue presentado al COAG en 2005. El Comité aprobó el enfoque de BPA de la FAO, recomendando que no fuera preceptivo, sino voluntario y no creara barreras al comercio, sino que fuera consistente con los instrumentos reguladores existentes, tales como Codex, CIPF y OIE, lo cual demandó una aclaración ulterior de conceptos y principios del enfoque de BPA de la FAO<sup>53</sup>.

Respecto a las normas jurídicas, pero de aplicación voluntaria (soft law) en Argentina, hay: 1) Protocolos (*Protocolo de Calidad para Limón Fresco*

---

<sup>47</sup> *Manual Buenas Prácticas Agrícolas en la Cadena de Tomate*. Editores Cosme ARGERICH, Liliana TROILO. Autores: Cosme ARGERICH, Liliana TROILO, Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE... Op. cit.

<sup>48</sup> [http://www.bolsadecereales.org/imagenes/biblioteca\\_digital/2015-04/BPA\\_Lineamientos\\_de\\_Base.pdf](http://www.bolsadecereales.org/imagenes/biblioteca_digital/2015-04/BPA_Lineamientos_de_Base.pdf).

<sup>49</sup> <http://www.fao.org/3/a-a0220s.pdf>.

<sup>50</sup> Ing. María RIVERO. Departamento de Gestión Ambiental. Unidad de Presidencia. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, septiembre de 2012.

<sup>51</sup> FAO, la Norma IRAM 12069 y las legislaciones provinciales y municipales de Argentina. Colaboraron en la edición los Dres. Susana GARCÍA, Coordinadora del Programa de Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas; Jaime LAZOVSKI, Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación del Ministerio de Salud y Mariana Valls, Coordinadora de la CNIA, y los Ing. Liliana BULACIO y Daniel MÉNDEZ. Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación. <http://www.msal.gob.ar/agroquimicos/descargas/nuevos/GURA2010.pdf>.

<sup>52</sup> Primera edición. 2003-12-30. <http://cedasaba.org.ar/wimg/ar/20140728181504516.pdf>.

<sup>53</sup> [http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704s.htm#P85\\_30812](http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704s.htm#P85_30812).

de la SAGYP<sup>54</sup>; *Protocolo de Calidad para kiwi fresco* de la SAGYP<sup>55</sup>; *Protocolo de calidad para cebollas frescas* de la SAGPYA, entre otros)<sup>56</sup>. 2) Códigos de BPA (Resolución n° 71/99 de la ex SAGPyA que aprobó la “*Guía de buenas prácticas de higiene y agrícolas para la producción primaria (cultivo-cosecha), empaçado, almacenamiento y transporte de hortalizas frescas*”<sup>57</sup>; Resolución del SENASA n° 530/01, que aprueba las normas relativas a las “*Buenas Prácticas de Higiene y Agrícolas para la Producción Primaria- cultivo-cosecha-, Acondicionamiento, Almacenamiento y Transporte de Productos aromáticos*”<sup>58</sup>; Resolución del SENASA n° 510/02, que aprueba la “*Guía de Buenas Prácticas de Higiene, Agrícolas y de Manufactura para la Producción Primaria- cultivo-cosecha-, Empacado, Almacenamiento y Transporte de Frutas Frescas*”<sup>59</sup>). Atendiendo a la existencia de dichos códigos, en Argentina, fue creada la Comisión nacional de Buenas Prácticas Agrícolas por Resolución SAGPyA n° 323/09.

Pocas son las normas jurídicas que de modo expreso y con carácter obligatorio aluden a aplicación de las BPA, destacándose las normas de Chaco en lo atinente al Manual de BPA para la utilización de agroquímicos en áreas periurbanas de ejidos municipales o lindantes con establecimientos escolares y centros sanitarios de zonas rurales, en las que los usuarios de productos agroquímicos que operen en dichas zonas deben presentar anualmente ante el organismo de aplicación una certificación de respeto a las prácticas establecidas en dicho Manual (Ley n° 7.032/12, art. 29). El organismo tendrá la facultad de auditar la certificación y suspender la misma en caso de que no se cumpla con los requisitos establecidos en el Protocolo de BPA. Su implementación deberá efectuarse por un profesional Ingeniero Agrónomo matriculado y habilitado para tal efecto. La certificación deberá renovarse anualmente ante el organismo de aplicación (Decreto reglamentario n° 1.567/13, art. 29). A su vez la normativa de Neuquén se refiere a la implementación de las BPA y Buenas Prácticas de Manufactura, en acciones relacionadas con agroquímicos (art. 1).

---

<sup>54</sup> <http://www.cda.org.ar/index.php/normativa-movil/22038-procolo-de-calidad-para-limon-fresco>.

<sup>55</sup> B. O. del 11/02/14.

<sup>56</sup> [http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sello/sistema\\_protocolos/SAA019\\_Cebollas\\_V07.pdf](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sello/sistema_protocolos/SAA019_Cebollas_V07.pdf)

<sup>57</sup> B. O. del 17/02/99.

<sup>58</sup> <https://viejaweb.senasa.gov.ar/Archivos/File/File3992-anexo-res-530-01.pdf>

<sup>59</sup> <https://viejaweb.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1171&ino=1171&io=15112>

Además, hay normas del MERCOSUR, incorporadas al Código Alimentario Argentino, que recetan la “calidad de frutas y hortalizas”, las que indirectamente se refieren a la prohibición de las que contengan residuos de agroquímicos (Resolución del GMC del MERCOSUR sobre identidad y calidad: n° 74/93 modificada por la n° 100/94 (cebolla); sobre identidad y calidad del tomate (n° 99/94); frutilla (n° 85/96); pimiento (n° 142/96), entre otras.

### **3. INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS**

La utilización de las BPA está siendo promovida cada vez más por el sector privado por medio de códigos, manuales, guías de prácticas e indicadores elaborados por procesadores y vendedores al por menor de alimentos para dar respuesta a la nueva demanda de los consumidores de alimentos sanos y producidos de manera sostenible. Esta tendencia puede crear incentivos para la adopción de las BPA por parte de los agricultores mediante la apertura de nuevas oportunidades de mercado, a condición de que tengan la capacidad de responder a esa demanda<sup>60</sup>. El desafío es implementar BPA a partir de programas de incentivos para la AF, más que como una norma o exigencia que pueda excluir de la dinámica de los mercados a los productores que no cumplen.

Estos incentivos implican necesariamente una estrategia integral guiada por la innovación tecnológica, el uso de semillas mejoradas y un eficiente manejo del cultivo, junto a un constante acompañamiento de la gestión predial, la organización y la comercialización.

Así, en función de las características y necesidades de los grupos beneficiarios de las políticas públicas, las BPA pueden ser promovidas a través de dos vías y orígenes diferentes: 1) Como una serie de requisitos “duros” de cumplimiento necesario para acceder a mercados externos, tomándose como referentes a los protocolos internacionales. Enfoque bajo el cual actualmente se alinean sectores agrícolas empresariales ligados a la exportación, y el cumplimiento de las BPA se dinamiza en mayor medida entre actores del sector privado. 2) Independientemente del enfoque anterior, las BPA pueden ser promovidas de forma endógena como una estrategia para avanzar de

---

<sup>60</sup> FAO. Comité de Agricultura. 17° período de sesiones. Roma, 31 de marzo – 4 de abril de 2003... cit.

manera gradual en la mejora de la calidad de la producción y del entorno ambiental y social de las familias de los productores. Esto implica, en una primera instancia, mejorar la productividad de la AF y sus vínculos con los mercados locales formales y más competitivos para, en una segunda etapa, acceder a procesos de certificación y acercarse a las exigencias de las cadenas agro-exportadoras<sup>61</sup>.

Un estudio realizado por la FAO revela que existen diversos “incentivos” y “desincentivos” para la producción con BPA. Así hay: 1) Incentivos económicos que abarcan el incremento por estabilización de las ganancias (por precios más elevados, accesos a nuevos mercados, etc.) y la reducción en los costos (por prácticas que reduzcan los gastos de almacenamiento, disminuyan los desperdicios o resulten en uso más eficiente del trabajo o de otros insumos). 2) Regulatorios- legales, instrumentos con los cuales los gobiernos penalizan las prácticas de producción que causen degradación ambiental. 3) Implementación de BPA como un medio para desarrollar las habilidades de su capital humano<sup>62</sup>.

Un incentivo para la producción podría ser que se ofrezcan frutos diferenciados por la aplicación de las BPA. Pero la percepción generalizada es que las inversiones iniciales requeridas para las BPA, son muchas aunque luego se ven compensadas con el ahorro de costos.

Resulta necesario entender las BPA como un desafío adicional para la pequeña agricultura, en especial para aquellas explotaciones que no han logrado la consolidación de su actividad agrícola. Pero desde otra perspectiva, las BPA también pueden transformarse en una oportunidad para desarrollar el potencial productivo de este grupo e impulsarlo hacia procesos más competitivos y sostenibles<sup>63</sup>.

Los proyectos y programas deben establecer diferentes apoyos que se ajusten a las necesidades y a los tiempos de los distintos grupos de agricultores que conforman el mundo rural.

---

<sup>61</sup> RODRÍGUEZ F. Marcos. *Agricultura familiar y Buenas Prácticas Agrícolas. Desafíos y oportunidades. Proyecto de Cooperación Técnica TCP/ARG/3104*. FAO [http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/ediciones/47/articulos/r47\\_12\\_AgriculturaFamiliar\\_BPA.pdf](http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/ediciones/47/articulos/r47_12_AgriculturaFamiliar_BPA.pdf).

<sup>62</sup> HOBBS, J., *Incentives for the adoption of Good agricultural Practices*. Background paper for the FAO. Expert consultation on a Good Agricultural Practice approach. 2003. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ag854e/ag854e00.pdf>.

<sup>63</sup> *Ibíd.*

Respecto a los desincentivos: 1) las BPA pueden requerir que se adopten nuevas técnicas de producción que incrementen los costos variables, disminuyan los rendimientos por el uso de sustancias químicas o requieran nuevas inversiones de capital. 2) La falta de una estructura institucional que sostenga la adopción de las BPA. 3) La implementación de las BPA suele estar limitada por restricciones con el capital humano, sobre todo en los países con altos niveles de analfabetismo. Los requerimientos de registros y documentación también pueden ser una desventaja en términos de los costos de oportunidad del tiempo del agricultor<sup>64</sup>.

#### **4. NECESIDAD DE CAPACITACIÓN**

Para obtener alimentos, sanos, seguros, inocuos es necesario la implementación de las BPA, más la fiscalización del cumplimiento de las normas jurídicas. Y como este último no siempre es suficiente para detectar todos los riesgos que se puedan presentar en las distintas etapas del proceso de obtención por ej. del producto hortícola, se requiere de la capacitación, información y sensibilización dirigidos a todos los integrantes de la cadena agroalimentaria.

Su adopción necesita que todos los actores intervinientes en la producción, desde los que realizan labores a campo, hasta los que realizan tareas administrativas, en poscosecha, en proceso comercial y consumidor, estén interiorizados del significado e implicancias de ajuste a este sistema productivo que se adapta perfectamente a un pequeño productor. Así, la capacitación es un paso fundamental para producir un cambio en la conducta personal y técnica de los trabajadores a todo nivel, desde los asesores hasta el que realiza las labores agrícolas, a lo cual no escapa el agricultor familiar. Y no solo se trata de las labores del suelo y uso del agua sino que también las personas que manipulen agroquímicos deben estar capacitadas y certificadas para ello y, si corresponde, registradas y habilitadas por la autoridad competente<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> GONZÁLEZ Julia - RODRIGUEZ, Elsa. *Factores que condicionan la aplicación de las buenas prácticas agrícolas. Un enfoque cualitativo*. file:///D:/2016.%20BPA.%20incentivos%20(1).pp. 19-20. pdf

<sup>65</sup> GURA. 2010. Guía elaborada por el Ing. Augusto PIAZZA, miembro de la Comi-

Resulta fundamental la implementación de un “plan de capacitación” a los trabajadores en cada una de las etapas, que incluya actualizaciones en la medida que las normativas se modifiquen<sup>66</sup>.

El INTA brinda capacitación en BPA y participa junto con otras instituciones en diversos acuerdos y proyectos de vinculación tecnológica<sup>67</sup>. A su vez, el SENASA tiene un rol destacado y desarrolla una importante tarea de capacitación en BPA en todo el país<sup>68</sup>.

La Resolución SENASA n° 493/01, que instaura el “*Sistema de Control de Productos Frutihortícolas Frescos*”, establece que previo a la implementación de cada una de las etapas de dicho sistema existirá una Fase de Información, Sensibilización, Difusión y Capacitación que alcanzará a los actores del sistema de producción y comercialización frutihortícola<sup>69</sup>.

El Ministerio de Agricultura y Agroindustrias y el INTA, con el apoyo del Banco Mundial, impulsaron distintas estrategias para responder al aumento en las exigencias de la Unión Europea, entre estas, la aplicación de BPA en el sector agropecuario<sup>70</sup>.

---

sión Directiva de la Asociación Toxicológica Argentina (ATA Guía de Uso Responsable de Agroquímicos”... op. cit. p. 2.

<sup>66</sup> Manual de horticultura periurbana. Edición literaria a cargo de Mariel S. MITIDIERI y Graciela B. CORBINO... op. cit. pp. 55, 88.

<sup>67</sup> Algunas de las capacitaciones están dirigidas a la aplicación de protocolos como GLOBALGAP, TESCO y ARGENTINA dirigidos a productores y asesores técnicos, así como también orientados a la aplicación de BPA durante la cosecha y poscosecha de arándanos y cítricos. El INTA, además, trabaja junto a otras instituciones en el PROYECTO FRUTIC, que tiene por objetivo aumentar la eficiencia productiva, la competitividad y el cumplimiento de los requisitos de los mercados para el sector cítrícola. INTA-FRUTIC realiza capacitación e implementación de BPA bajo normas nacionales e internacionales, diseño de protocolos e investigación en residuos de plaguicidas (curvas de degradación y trazabilidad) (IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. “Situación y perspectivas de las buenas prácticas agrícolas de la Región Sur” / María Lourdes FONALLERA, ed. – Montevideo: IICA, 2012. <http://infoagro.net/programas/Sanidad/pages/inocuidad/buenasPracticas.pdf>).

<sup>68</sup> Este organismo busca promover las BPA y para ello implementa una estrategia de sensibilización mediante la difusión y la gestión del conocimiento y desarrolla actividades de capacitación en cultivos intensivos, frutícolas y hortícolas, y extensivos como el maní, en diferentes regiones. También realiza talleres sobre BPA en los sectores de hortalizas, frutas y plantas aromáticas en diversas zonas productivas. *Ibid.*

<sup>69</sup> <https://viejaweb.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1078&io=5468>.

<sup>70</sup> IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. “Situación y perspectivas de las buenas prácticas agrícolas de la Región Sur” / María Lourdes FONALLERA... Op. cit. pp. 37- 38, pp. 36- 37.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), ofrece el servicio de certificación a usuarios que quieran garantizar la aplicación de BPA en Argentina bajo el respaldo de diversos protocolos. A su vez la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE), tiene un programa de capacitaciones, cuyo objetivo es la concientización y capacitación a productores, aplicadores, asesores técnicos, trabajadores rurales, profesionales de la Salud, estudiantes, autoridades y público general de todo el país, en BPA, uso responsable de los productos fitosanitarios, toxicología y gestión de envases<sup>71</sup>.

El GLOBALG.AP ofrece capacitación a través de su Academia para los productores, compradores, auditores y consultores, manteniendo todos los involucrados siempre actualizados y el GLOBALG.AP Granja asegura proporcionar a los productores servicios de consultoría extensos para ayudar a obtener la certificación<sup>72</sup>.

## 5. ARRIMANDO CONCLUSIONES

Las BPA representan para Argentina una gran oportunidad para competir por calidad y acceder así a los mercados más valiosos del mundo. Oportunidad que es especialmente valiosa para los pequeños y medianos productores familiares a los fines de su inclusión paulatina en los mercados tanto locales como internacionales. A través de las mismas se podría hacer realidad los conceptos de sostenibilidad ambiental, de respeto de los derechos de los trabajadores y de incorporar los intereses de los consumidores a la política agropecuaria.

• **Respecto a la elaboración de las normas BPA:** 1) Se deben constituir como producto de un esfuerzo interdisciplinario. 2) La base de su elaboración debe ser un marco de voluntariedad y consenso, adonde concurren los distintos agentes que componen cada cadena agro alimentaria. 3) También se debe contar con el concurso de técnicos y profesionales encargados de aportar el insumo “conocimiento” respecto del sistema de producción y marco agro ecológico de que se trate y a partir del cual se deberán construir mismas. 4) Las normas deben guardar el necesario grado de complementariedad con

---

<sup>71</sup> <http://www.casafe.org/institucional/quienes-somos/>

<sup>72</sup> [http://www.globalgap.org/uk\\_](http://www.globalgap.org/uk_)

normas ya establecidas y con vigencia global, (Codex Alimentario (FAO/OMS), la Producción Orgánica y leyes sobre protección ambiental, protección vegetal, sanidad animal, etc.).

• **Por ello el Estado debería:** 1) Operar como instancia de coordinación y articulación con el sector privado, para implementar y aplicar con éxito las BPA como factor de competitividad, tanto en el mercado internacional como local de productos agropecuarios. 2) Actuar facilitando la adopción de las BPA en el sector, especialmente a los medianos y pequeños productores familiares. 3) Garantizar el espacio de actuación voluntaria, consensuada y de autocontrol en el que se deben mover los productores agrarios en su competencia por calidad en el mercado ya sea éste, exterior o doméstico (área del *soft law* o derecho blando). 3) Velar por el estricto cumplimiento de normas públicas (bromatológicas, ambientales, sanitarias, etc.) que actúan como soporte (área del *hard law* o derecho duro) del espacio de competencia por calidad de las BPA. 4) Seleccionar cuidadosamente cual es el mejor marco institucional y regulatorio, a fin de que las BPA puedan ser aplicadas con éxito. 5) Incluir, al consumidor final (local o extranjero) como actor fundamental en sus líneas de política sectorial, balanceando así el tradicional enfoque desde la oferta, con el de la demanda. 6) Asegurar, a través de un adecuado marco regulatorio condiciones de igualdad en el acceso a la información y transparencia, a las pequeñas empresas agropecuarias familiares, a fin de que tengan posibilidades ciertas de competir tanto en los mercados locales como internacionales. 7) No intervenir, allí donde los costos no se manifiestan y en donde las empresas deben competir por calidad en el marco dado voluntariamente por las BPA (*soft law*). 8) Respetar el espacio de aplicación natural de las BPA, no cediendo a la tentación de elevar el nivel del piso y disminuir así el área de competencia por calidad de los agricultores. 9) Apoyar la implementación de las BPA a través de las Euregap y la trazabilidad. 10) Legislar sobre códigos de BPA para la AF, de carácter voluntario, en una primera etapa, con incentivos económicos por su efectiva aplicación, sin menoscabo de las normas jurídicas obligatorias en la temática. En una segunda etapa con carácter obligatorio manteniendo dichos incentivos. 11) Legislar sobre la promoción mediante estímulos económicos o impositivos concretos, la gradual adopción de BPA, por parte de los agricultores familiares. 13) Crear sellos y etiquetas de frutos y productos agrarios cuya agricultura se haya realizado conforme a las BPA. 14) Capacitar en las BPA,

concientizando al respecto, tanto a los agricultores familiares como a los consumidores y organismos no gubernamentales. 15) Capacitar en el uso del suelo, agua, aplicación de agroquímicos, destino de los envases y residuos, en compatibilidad con el ambiente. 16) Utilizar todas las técnicas de difusión, haciendo hincapié en aquellas que tengan probada eficacia de llegada sobre la población rural. 17) Aconsejar a los productores la disminución del uso de agroquímicos limitándolos a casos comprobadamente necesarios, respetando las indicaciones de los proveedores en cuanto a dosis de aplicación y número de aplicaciones por campaña. 18) Asesorar respecto a las zonas de exclusión y agroquímicos a aplicar. 19) Concientizar sobre el correcto uso de la receta agronómica de autorización de venta y receta agronómica de aplicación de agroquímicos. 20) Difundir y promocionar otras técnicas agronómicas con menor influencia sobre la salud, tales como el manejo integrado de plagas, control biológico, gestión integrada de los nutrientes, la agricultura de conservación. 21) Crear redes para una información y comunicación más activa entre Organismos reguladores y Organismos de aplicación.

Si bien en nuestro país todavía no es obligatoria la implementación de las BPA, se debe reconocer que las mismas aportan a la inocuidad alimentaria. Por lo que, si bien el marco regulatorio es importante, desde la acción, las BPA deben ser fomentadas como una estrategia de “desarrollo rural integral”. He ahí un camino por recorrer con responsabilidad social compartida de los diversos sectores de la sociedad.



# LEY 27.118: REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA

MARÍA DEL VALLE VELIZ<sup>73</sup> Y ANTONELA INÉS  
VALENTE<sup>74</sup>

## 1. DESTINATARIOS DE LA LEY

El agricultor y su agricultura familiar (la agricultura familiar como sujeto social protagónico del espacio rural); agricultura familiar, campesina e indígena; las empresas familiares agropecuarias, que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural.

Los sectores de agricultura familiar constituyen el sector mayoritario

---

<sup>73</sup> Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Adscripta a la cátedra A de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNR.

<sup>74</sup> Abogada (UNR), profesora. Trabaja actualmente en el Ministerio Público de la Acusación de Rosario. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Miembro de la cátedra A de Derecho Agrario de la UNR. Cursando en la Especialización en Derecho Agrario en la UNL

del espectro agrario de la Argentina. En superficie, comprende un total de treinta millones de hectáreas, que constituye un porcentaje del 65 % del total de los productores de nuestro país. Y en las relaciones laborales, conforman el 53 % del empleo rural.

Como puede apreciarse son muchos los trabajadores de este sector, y es por eso que surge la reflexión que es poca la tierra para que estos trabajadores rurales ocupen solo el 13 % de los suelos utilizables del país.

Una de las asociaciones que más persiguió el dictado de la presente ley fue, y es, la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar, —FONAF— Se llevó a cabo a en todo el país, debates con los distintos agricultores familiares que dio como resultado el dictado de la presente ley.

El 17 de diciembre de 2014, se dicta la ley Nro. 27.118, denominada “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina. Y entra en vigencia según lo dispuesto por el CCCN, en su artículo 5, al octavo día de su publicación, ya que no dice su entrada en vigencia. La misma ley determina en su artículo 37 que el PEN deberá reglamentar en un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de su promulgación. A la fecha de este trabajo, no está reglamentada, por ende no se encuentran vigentes muchas de sus disposiciones.

Esta ley implementa el sistema de adhesión de las provincias (art. 8). La provincia de Santa Fe, se adhirió a la misma en fecha 6 de octubre de 2015.

## **2. FINALIDADES DE LA LEY**

Incrementar la productividad; incrementar la seguridad y soberanía alimentaria; radicación de la familia en el ámbito rural; lograr la sostenibilidad medioambiental (desarrollo rural sustentable), social y económica (generación de empleo en el medio rural).

En el país, hay 2.440 asentamientos de menos de dos mil (2.000) habitantes. Esto representa el 80% de los núcleos de poblados. La ONG, “Responde”, que trabaja para rescatar pueblos en riesgo de desaparición marca una disminución del 10,6% en el año 2001 a un 8,74% del año 2010, de sus habitantes sobre la población general.

Distintos fueron los factores que determinaron esta despoblación, que no solo está relacionada con los distintas formas de explotación, sino

con temas de infraestructura de transporte y comunicación. Muchos de los pueblos vieron atacado su futuro, por pasar las trazas de los caminos nacionales o provinciales por otros pueblos y la desaparición del tren, como medio de transporte regular tanto de personas, como de bienes y de la producción del lugar.

También hay que considerar para ingresar al pueblo como está el camino de acceso, que permita algo tan vital para que no se suspendan las clases y pueda en caso de una emergencia, ingresar una ambulancia. No se sale o no se entra.

Ya se define como algo favorable el acceso a Internet como medio de evitar el aislamiento y permitir una forma de comunicación, y que en algunos casos, dicho acceso, supera el 80%. Pero esto no es garantía de una oportunidad real de subsistencia o de trabajo y que defina la radicación.

Como puede verse, son varios y variados los problemas que hacen a la radicación de las familias en el ámbito rural, pero el problema fundamental que ataca esta radicación, es la generación de empleo para hacerlos sustentables.

Todo ese movimiento migratorio interno de trabajadores rurales atraídos por la industria ciudadana, colaboró con los cinturones de miseria que rodean las grandes urbes.<sup>75</sup>

Y con respecto a la sustentabilidad medioambiental cabe destacar que *“el pequeño y el mediano productor, cada uno con sus limitaciones de escala, obligados a obtener un interés para su capital, un salario para su trabajo y el de su familia y en caso de arrendamiento una renta para el propietario, realizan una explotación más intensiva”*.<sup>76\*</sup> Esto conlleva a otros problemas, como el agotamiento del suelo.

### 3. AGRICULTOR FAMILIAR

#### **Registro Nacional de Agricultura Familiar: RENAF**

La ley determina la obligación de inscribirse para incorporarse y poder acogerse a los beneficios de la ley, al RENAF. (Art. 6). La intención es lograr una base única de datos a nivel nacional.

---

<sup>75</sup> CARRACEDO, Orlando, *Economía agraria y progreso social*, Depalma, Buenos Aires 1980, pág. 113.

<sup>76</sup> *Ibíd*em, pág. 117.

Este registro se crea por resolución en el seno del MERCOSUR, y es ratificado en nuestro país por resolución de la Secretaría de Agricultura de la Nación. Y la presente ley lo incorpora específicamente.

Acceso a la tierra: La tierra es considerada un bien social (art. 15)

#### **4. REGISTRO NACIONAL DE TIERRAS RURALES**

Se registrarán los bienes inmuebles que integren el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar. Se adjudicarán en forma progresiva a los agricultores incipientes en el RENAF. Y se realizarán en unidades económicas familiares. Y se tendrán en cuenta los parámetros de una unidad económica (Art. 17) Entre otros: Regiones ecológicas; Tipos de explotación; Infraestructura regional, zonal y local; Capacidad productiva de la tierra; Cantidad de integrantes del grupo familiar .

Regularización dominial: El fin es de obtener titulaciones sociales.

Se constituye una Comisión Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural.

Se suspenden por 3 años de los desalojos de agricultores en condiciones de usucapir las tierras ocupadas. (art. 19)

Dentro de las finalidades de la ley (art. 21): Conservación y Mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales. Se lo realizará empleando métodos sustentables. Se priorizará prácticas agroecológicas para recuperar y mejorar las condiciones de la tierra rural, productiva. Se complementarán los mapas de suelos a nivel nacional y de las provincias.

Semillas nativas. Se realizará la preservación, recuperación, multiplicación artesanal y en escala, provisión y acceso de las semillas nativas.

Se crea el CEPROSENA – Centro de Producción de Semillas Nativas (art. 26). Con colaboración del INTA Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del INASE (Instituto Nacional de Semillas), para contribuir a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.

Finalidad: Registrar, Producir, Abastecer de semillas nativas y criollas. Preservación de cosecha, acopio y cadena de frío.

Procesos de industrialización local. Se fortalecerá los procesos de transformación secundaria y de agregado de valor en origen.

Procesos de comercialización Fraccionamiento, Empacamiento, Trans-

porte, red de bocas de expendio: propias o convenidas locales, regionales o nacionales, difusión pedagógica, Base de datos de información nutricional de los productos

## **5. ARTICULACIÓN CON GRUPOS DE CONSUMIDORES**

La intención de la ley es acercar al pequeño productor con el consumidor y evitar el aumento desmedido del precio del producto que llega hasta un 400% más que lo que se le paga al agricultor.

El Estado impulsará: (art. 22): Ferias locales, zonales y nacionales a los fines de conformar una Cadena Nacional de Comercialización; Promoción de marcas comerciales; Denominaciones de origen; Otros mecanismos de certificación; Compra de alimentos, productos, insumos y servicios, para la provisión en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas, y demás dependiente del Estado nacional; El Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, elaborará propuestas al Ministerio de Educación sobre educación rural. Y desarrollará programas para adquirir valores, destrezas y habilidades propias del sector de la agricultura familiar. (art. 27); Promoverá la formación técnica superior y capacitación en el ámbito rural (art. 27); El ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud, incorporará en el curricular del sistema educativo.

El Estado priorizará políticas: (art. 29) Provisión y mejora de la infraestructura rural en todas sus dimensiones.

Instrumentos de promoción de la presente ley: (art. 32)

— Sanidad agropecuaria: Cumplimiento de la legislación sanitaria nacional vigente. Las normativas bromatológicas. (art. 32 inc. 1)

— Beneficio impositivo: Descuentos impositivos progresivos; cuando se certifique prácticas que impliquen agregado de valor en origen y servicios ambientales en sus diversas manifestaciones. (art. 32 inc. 2)

— Previsional: Sistema previsional de la ley de trabajo agrario 26727: 57 años de edad con 25 años de aportes para ambos sexos. (art. 32 inc. 3)

— Certificaciones: El P.Ej. Nac. garantizará las certificaciones de calidad para exportar del mercado internacional. (art. 32 inc. 4)

— Seguro integral para la agricultura familiar: Fenómenos de emer-

gencia y catástrofe; Accidentes laborales; Pérdida o robo de animales; Productos forestales, agrícolas, máquinas e implementos rurales. (art. 32 inc. 5)

Créditos: Creación de líneas de créditos del Bco. Nación con tasas subsidiadas, para adquisición de inmuebles, maquinarias, vehículos (largo plazo); insumos, gastos de comercialización, transporte, etc. (corto plazo) (art. 32 inc. 6). Si superan las 10 canastas básicas, el productor tiene que estar inscripto en el RENAF.

## **6. LEYES PROVINCIALES REFERENTES A LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Podemos observar, analizando la presente legislación, algunas cuestiones particulares: Vemos que todas estas leyes son recientes y contemporáneas entre sí y que solo la ley de Agricultura Familiar de Misiones es posterior a la ley nacional.

También se observa que nuestra provincia de Santa Fe no tiene una ley propia que regule la materia, si bien ha optado adherir a la ley nacional.

En todas ellas hay muchos puntos en común y comparten objetivos básicos, sin embargo en algunos casos otorgan mayores beneficios o tienen en cuenta cuestiones locales en la que el legislador ha decidido focalizar su interés.

Hemos decidido destacar los puntos en común entre las distintas leyes y luego mencionar aquellas cuestiones que diferencian alguna ley de las otras.

Estas leyes entienden, con definiciones similares, que la agricultura familiar tiene lugar cuando la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, para el autoconsumo y comercialización de la producción, donde la actividad productiva artesanal es un recurso significativo en su estrategia de vida y la extensión en hectáreas de sus explotaciones será considerada para su calificación como tales. Están incluidas dentro de este sector las comunidades originarias.

Entre los objetivos de estas leyes encontramos como puntos en común: Promover y preservar la diversidad cultural; Permitir el acceso a las tierras; La generación de empleo genuino; Fortalecer las cadenas de valor para insertar los productos en los mercados locales, regionales y otros; Adecuar sistemas de control respetuosos de las normas de seguridad e higiene;

Desarrollar actividades sustentables en armonía con el medio ambiente y respetuosas de la naturaleza.

## **7. AUTORIDADES DE APLICACIÓN**

- San Juan:<sup>77</sup> El Consejo Asesor de la Agricultura Familiar. Con cargos ad honorem, podrá proponer y ejecutar políticas para la producción y promoción del sector, facilitar líneas de crédito o subsidios y generar políticas de comercialización acercando a los productores con los consumidores y con el Estado, para que adquiera estos productos.

- Salta:<sup>78</sup> El Consejo Provincial de Desarrollo Rural para la Agricultura Familiar. Deberá incluir en actividades institucionales o planes de acción conjunta cuestiones de interés para el sector. Evaluará los planes territoriales de desarrollo rural sustentable que presenten las Mesas Municipales de Desarrollo Rural.

- Chaco:<sup>79</sup> Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Se encarga del diseño y el control de políticas vinculadas a la tenencia y uso de tierras, políticas sociales para el sector y la elaboración de planes estratégicos agroalimentarios, además de capacitar a los productores.

- Misiones:<sup>80</sup> Consejo Provincial de la Agricultura Familiar. Podrá ejecutar obras de infraestructura, facilitar a los productores el acceso a la tecnología, educarlos y capacitarlos, desarrollar servicios sociales, promover la participación y fortalecer los requerimientos de sanidad agropecuaria, entre sus principales funciones.

- Río Negro:<sup>81</sup> Cuenta con un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, para que las mismas sean adjudicadas mediante venta, arrendamiento, donación o comodato (Chaco habla de tierras que se incluyan en planes de desarrollo rural y da aspectos a tener en cuenta en los mismos), mientras que Río Negro habla de que podrán acceder a las mismas quienes

---

<sup>77</sup> Ley n° 8522. 19/12/2014.

<sup>78</sup> Ley n° 7789. 20/11/2013.

<sup>79</sup> Ley n° 7303. 02/10/2013.

<sup>80</sup> Ley n° 8-69. 02/10/2015.

<sup>81</sup> Ley n° 98/2013. 29/11/2013.

se encuentren registrados en el Registro de la Agricultura Familiar que es de carácter provincial.

## **8. CONCLUSIÓN**

Nos encontramos a la espera del decreto reglamentario de esta ley, que pondrá en funcionamiento las herramientas que este nuevo sistema propone, cuya finalidad ha sido que se visibilice al pequeño productor agropecuario a nivel nacional, con posibilidad de exportar.

Si bien es positiva la existencia de leyes provinciales consideramos necesario un régimen legal común para todo el país, que permitirá con un verdadero criterio federal, la comercialización de la producción en todo el territorio, ampliando la posibilidad de los mercados para el pequeño productor familiar.

# ALGUNOS ASPECTOS REFERIDOS A LA COMERCIALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

GABRIELA ALANDA<sup>82</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende realizar algunos aportes referidos a la comercialización en la Agricultura Familiar (AF).<sup>83</sup>

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— advierte que existe aproximadamente 17 millones de pequeñas empresas agrícolas que agrupan a cerca de 60 millones de personas, que desde siempre han tenido una gran dificultad para lograr vender en forma adecuada sus

---

<sup>82</sup> Abogada Especializada en Derecho Agrario (FCJS/UNL), Prof. Adjunta Cátedra A1 Derecho Agrario FCJS/UNL. Prof. Invitada Política y Legislación Agraria FCA Esperanza/UNL.

<sup>83</sup> A la vez se encuentra inserto en el proyecto de investigación “Marco jurídico para la agricultura familiar (AF) en el Desarrollo Sostenible del medio rural (2015-2018)” bajo la Dirección de la Dra. María Adriana Victoria (UNSE).

productos en los mercados, y por ello concentran buena parte de la pobreza y deterioro ambiental del sector rural de la región.<sup>84</sup>

Para Rodríguez-Sperat, Paz y Suárez (2015) el problema radica en que “la mayor parte de los alimentos se comercializada a través de mercados que manejan pautas poco compatibles con esta forma de producir”.<sup>85</sup>

En nuestro país la AF representa al 66% de las familias que viven en el campo y a 250.000 establecimientos productivos que involucran a 2.000.000 de personas, aproximadamente el 5% de la población total del país.<sup>86</sup>

## 2. LA COMERCIALIZACIÓN EN LA LEY DE AGRICULTURA FAMILIAR: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

La Ley Nacional N° 27.118/14<sup>87</sup>, denominada de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, refiere en su Título IV a “Procesos productivos y comercialización”. La norma establece que las acciones y programas se orientarán a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los agricultores familiares, generar condiciones favorables para ampliar los mercados, aumentar el capital natural para la producción y a la constitución y consolidación de empresas rurales.<sup>88</sup>

Para lograr tales objetivos promueve:

— La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales instrumentando políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas.

— La preservación y recuperación, multiplicación artesanal y en escala, provisión y acceso de las semillas nativas;

---

<sup>84</sup> CEPAL, Agricultura Familiar y circuitos cortos, Serie Seminarios y Conferencias N° 77, Santiago de Chile, 2013.

<sup>85</sup> RODRÍGUEZ-SPERAT, R, PAZ, R, SUÁREZ, V et al. *Construyendo mercados desde la propia finca: Tres experiencias en la agricultura familiar*. Agro sur, 2015, vol.43, no.1, p.3-17. ISSN 0304-8802.

<sup>86</sup> Según los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 - Informe IICA-MAGyP, en <http://www.senasa.gov.ar/informacion/agricultura-familiar>, acceso 20/8/2016.

<sup>87</sup> BO 28/01/2015. La Provincia de Santa Fe adhirió por Ley N° 13.541, sancionada el 23/6/2016.

<sup>88</sup> Art. 21 de la ley.

- Fortalecer procesos de producción tradicionales y/o los procesos de diversificación, que recibirán asesoramiento técnico, logístico, financiero;
- La construcción de acopios y una infraestructura socio-productiva, como depósitos, playones forestales, infraestructura de faena y de frío, entre otros;
- La transformación y agregado de valor en origen que permita desarrollar la potencialidad productiva, organizativa y logística de cada zona;
- Políticas referidas al fraccionamiento, empaquetamiento, transporte, la red de bocas de expendio propias o convenidas locales, regionales y nacionales, la difusión de los productos de la agricultura familiar, así como la articulación con grupos de consumidores.<sup>89</sup>

Algunos de los instrumentos<sup>90</sup> para el comercio de productos agrícolas en la AF son:

- Sistemas de compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de la AF, por parte del estado nacional, provincial y municipal;
- Sello “Producido por la Agricultura Familiar”<sup>91</sup>, denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, productos Premium y demás sellos y etiquetas sociales y ambientales y otros mecanismos de certificación;<sup>92</sup>
- Ferias libres, ferias especializadas, mercados sobre ruedas, etc. como un canal importante de comercialización de productos alimenticios saludables de la AF<sup>93</sup>;
- Fomento de la inclusión de los productos de la AF en el comercio regional;
- Defensa de un comercio internacional de productos alimenticios basado en reglas que fomenten el desarrollo, la soberanía y seguridad alimentaria;
- Difusión del Premio Anual “Producto de la Agricultura Familiar”<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> “Quiénes tendrán acceso permanente a una base de datos con información nutricional” (inciso f- art. 22).

<sup>90</sup> VICTORIA, María A., *Bases del hecho técnico agricultura familiar (AF) para una futura regulación jurídica*, Revista Ciencia y Técnica Facultad de Humanidades, 2015 en prensa.

<sup>91</sup> Resolución 419/2015 del MAGyP-hoy Ministerio de Agroindustria.

<sup>92</sup> Art. 22, apartado 2.

<sup>93</sup> Art. 22, apartado 1.

<sup>94</sup> Previsto en la Resolución 419/2015, expresa:.. a través de la Secretaría de Agricultura Familiar, otorgará la cesión del uso del sello “producido por la agricultura familiar” y el

### 3. SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y LOS CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN (CCC)

En los últimos treinta años la producción y comercialización de alimentos ha cambiado sustancialmente debido a la concreción de nuevos circuitos financieros, tecnologías productivas y formatos comerciales que impactaron los mercados alimentarios. En igual período se detecta un aumento generalizado en el precio.

Los mercados convencionales se caracterizan por un alto grado de integración vertical con una fuerte participación de los supermercados que tienen técnicas de mercadeo sofisticados, un significativo proceso de transformación, complementado con un sistema organizado de abastecedores mayoristas.<sup>95</sup>

En cambio, los circuitos alternativos de comercialización, más cortos y directos, resultan compatibles con el estilo de vida del agricultor familiar y su forma de producir. Los denominados Circuitos Cortos de Comercialización (CCC) son espacios comerciales en los que los actores intervinientes en la producción y consumo mantienen un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce, y en la definición del valor o precio.<sup>96</sup> Así se genera una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de

---

premio “producto de la agricultura familiar”, mediante los actos administrativos pertinentes, a cooperativas, asociaciones de productores y otras personas jurídicas sin fines de lucro, con el exclusivo objeto de diferenciar aquellos productos autorizados. El cumplimiento de los requisitos de uso —generales y particulares— que establezca la autoridad de aplicación será responsabilidad directa de la organización involucrada y condición para la continuidad del uso cedido (art. 4). El derecho de uso temporario del Sello será cedido gratuitamente y por el plazo de dos años contados desde la fecha de publicación del acto administrativo que lo otorga. Las renovaciones sucesivas serán en idéntico carácter y por igual periodo de tiempo.... Se crea la Comisión asesora del sello “producido por la agricultura familiar” en el ámbito de la Subsecretaría de fortalecimiento institucional de la Secretaría de agricultura familiar del citado Ministerio (art. 6). El Poder Ejecutivo nacional a través de sus órganos técnicos autorizados, garantizará la certificación de calidad u otras exigencias del mercado internacional, cuando sectores de la agricultura familiar, campesina e indígena necesiten exportar. El MAGyP, a través de un Sistema de Certificación Participativa, asegurará la certificación en procesos y productos de circulación nacional (art. 32 pto 4).

<sup>95</sup> CHIRIBOGA, Manuel, *Mercados, mercadeo y economías campesinas*. En publicación: Ecuador Debate, no. 61, 2004.

<sup>96</sup> LÓPEZ GARCÍA, Daniel, *Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana*. Ponencia presentada en el I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana. Cáceres, España, 2011.

temporada, que reduce al mínimo la intermediación, aproxima más a los productores con los consumidores, fomentando un trato más humano, a la vez que minimiza el impacto medioambiental al no transportar los productos a largas distancias ni envasarlos. Los antecedentes de la creación de los CCC se registran en Japón, en 1965, cuando se conformaron las primeras alianzas: *Teikei*, donde el campesino se comprometía a proporcionar alimentos sin productos químicos a cambio de la compra por suscripción cosecha, luego en 1971 se creó *Japan Organic Agriculture Association (JOAA)*<sup>97</sup>. En la misma época se crearon en Suiza las fincas comunitarias llamadas *food guilds* (gremios alimenticios). En forma similar se desarrollaron en Canadá y Estados Unidos bajo el modelo denominado Agricultura Sostenida por la Comunidad o *Community Supported Agriculture*<sup>98</sup>. En Italia se manifiestan como Grupos de Compras Conjuntas conocidos bajo la denominación: *Gruppi di Acquisto Solidale*<sup>99</sup>. En Alemania se denominan *Landwirtschaftsgemeinschaftshof*, se trata de grupos de solidaridad entre pequeños grupos económicos de la sociedad. En Francia, la idea se plasmó en 2001 mediante las Asociación para el Mantenimiento de la Agricultura Paisana o tradicional (*Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne*) —AMAP<sup>100</sup>—, que se constituyen en diversos puntos del país en forma autónoma al Estado, por voluntad propia de los consumidores y productores.

En el ámbito internacional se identifican al menos diez modalidades de CCC<sup>101</sup>, a saber: 1) venta directa en la explotación (canasta, cosecha); 2) venta directa en ferias locales; 3) venta en tiendas (puntos de venta colectivos, restaurantes); 4) venta directa en supermercados; 5) reparto a domicilio; 6) venta anticipada; 7) venta por correspondencia: internet y otros; 8) consumo directo en la explotación desarrollada bajo agroturismo; 9) venta al sector público; y 10) exportación bajo las normas del comercio justo<sup>102</sup>. Los famosos mercados de Loja y Cuenca en Ecuador, y los de Jalisco y Xalapa en México son experiencias americanas dignas de observar. Sobre la venta al sector

---

<sup>97</sup> <http://www.joaa.net/english/teikei.htm>, acceso 20/8/2016.

<sup>98</sup> <https://www.communitysupportedagriculture.org.uk/>, acceso 20/8/2016

<sup>99</sup> <http://www.greenme.it/consumare/eco-spesa/921-i-gas-gruppi-di-acquisto-solidale>, acceso 20/8/2016.

<sup>100</sup> <https://lallegrialaguerta.wordpress.com/2012/04/03/amap-el-exitoso-grupo-de-consumo-frances/>, acceso 20/8/2016.

<sup>101</sup> <http://www.fao.org/3/a-i4117s.pdf>, acceso 18/8/2016.

<sup>102</sup> <http://wfto-la.org/comercio-justo/wfto/10-principios/>, acceso 17/8/2016.

público un ejemplo es el *Programa Fome Zero* (Hambre Cero) de Brasil, que permitió conectar la oferta de alimentos de la agricultura familiar con la demanda de alimentos de las escuelas públicas, cumpliendo con la ley que ordena un porcentaje del total de sus compras debe hacerse en forma directa a los agricultores familiar o a sus organizaciones (cooperativas, agroindustrias). La base fundamental del programa parte de entender que el combate al hambre no puede ser una estrategia disociada del desarrollo económico y social con equidad creciente e inclusión social.<sup>103</sup>

#### 4. SOBRE LA ADECUACIÓN DE (A) LA NORMATIVA SANITARIA

El art. 32 de la ley de AF establece que el Ministerio (hoy de Agroindustria) instrumentará planes, programas y proyectos para fortalecer la capacidad de cumplimiento de la legislación sanitaria nacional vigente y las normativas bromatológicas.

##### 4.1. AF Y SANIDAD ANIMAL

En tal sentido, aún antes de la sanción de la ley de AF, el Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA- advirtiendo la problemática dictó la Resolución N° 759/2009<sup>104</sup> por la cual crea la Comisión de Agricultura Familiar del SENASA, denominada SENAF.

En tanto en 2012, por Resolución 393 creó el Programa Nacional de Sanidad e Inocuidad en la Pequeña y Mediana Producción Agroalimentaria, cuyos principales ejes son: la Elaboración de Protocolos y Guías que generen y promuevan la calidad material, social y cultural de la pequeña y mediana producción agroalimentaria y la Capacitación en “Buenas Prácticas Agroalimentarias a Baja Escala” de la sanidad, inocuidad y calidad de la producción agroalimentaria. En 2014, por Resolución N° 187 se incorporaron dos nuevos integrantes del SENAF: un representante del Foro Nacional de Universidades para la AF y un representante del Foro Nacional para la AF. En 2015, por Resolución 562 se incorpora el Capítulo XXXIII de productos de

---

<sup>103</sup> CONCALVEZ, Luiza, *El Programa Hambre Cero en Brasil: seguridad alimentaria para los más pobres*, en Revista Perspectivas Rurales N° 10, Universidad Nacional de Costa Rica.

<sup>104</sup> De fecha 1 de octubre de 2009. Modificada por Resolución N° 783/2009.

AF al Decreto 4238/68 (Comisión Permanente de Estudio y Actualización del Reglamento de Inspección de productos y subproductos derivados de origen animal), estableciendo que por “actos, resoluciones específicas se reglara la AF” y podrán realizar comercio federal en la medida que adhieran y tengan habilitación provincial y/o municipal. En el mismo año, por Resolución 596/2015<sup>105</sup> se establecen los requisitos específicos para el Funcionamiento de Establecimientos Elaboradores de Chacinados y Salazones para la Producción de AF que realicen tráfico federal. Finalmente, por Resolución 377/2016<sup>106</sup> se aprueba las guías de sanidad animal dirigidos a productores agropecuarios familiares que posean animales en sus establecimientos para la cría, reproducción, engorde, producción de carne, leche, huevos, u otros alimentos para autoconsumo, venta directa o comercialización de materias primas para la elaboración de alimentos de origen animal. La misma establece pautas generales<sup>107</sup>, guía para abejas<sup>108</sup>, aves<sup>109</sup>, bovinos<sup>110</sup>, porcinos<sup>111</sup>, caprinos<sup>112</sup> y ovinos<sup>113</sup>.

#### 4.2. AF Y CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO

El Código Alimentario Argentino<sup>114</sup> —CAA— es la norma vigente en nuestro país a través del cual se garantiza la inocuidad y calidad de los alimentos.

En ocasión de la 111° Reunión Plenaria de la Comisión Nacional de Alimentos —CONAL—, en reunión conjunta del Ministerio de Agroindustria y el de Salud, se avanzó en el análisis de cuestiones vinculadas al rotulado de

---

<sup>105</sup> De fecha 26/11/2015.

<sup>106</sup> De fecha 14/7/2016.

<sup>107</sup> Anexo I, Resolución N° 377/16. Establece inscripción RENAF, RENSPA, permiso o habilitación municipal o comunal, identificación animal (según el caso), emisión de Documento de Tránsito Electrónico -Dte-.

<sup>108</sup> Anexo II, Resolución N° 377/16.

<sup>109</sup> Anexo III, Resolución N° 377/16.

<sup>110</sup> Anexo IV, Resolución N° 377/16.

<sup>111</sup> Anexo V, Resolución N° 377/16.

<sup>112</sup> Anexo VI, Resolución N° 377/16.

<sup>113</sup> Anexo VII, Resolución N° 377/16.

<sup>114</sup> Ley N° 18.284 (B.O.20/9/71), Disponible en formato digital en: [http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas\\_alimentos\\_caa.asp](http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas_alimentos_caa.asp), acceso 20/8/2016.

alérgenos y la incorporación al Código Alimentario Argentino propendiendo el reconocimiento a los productores de pequeña escala, en función de las características que tienen que ver con el proceso de elaboración. En dicha ocasión se manifestó oficialmente que no hay doble estándar diferencial para la agricultura familiar respecto de otros productores.<sup>115</sup>

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Un aspecto que debemos continuar debatiendo refiere a la capacidad institucional para el control de los mercados y la construcción de circuitos de comercialización alternativos para la agricultura familiar, ya que en ellos se observa, más directamente, cómo se utilizan los recursos naturales, cómo se produce y se distribuye la riqueza. Por tanto, la comercialización a través de los mercados no deben ser vistos únicamente como los espacios donde se intercambian productos, sino también donde se estructuran las tareas de los nuevos actores sociales agropecuarios hoy visibles, tales como los agricultores familiares. La realidad rural actual nos desafía a discutir qué tipo de mercado se está construyendo para las actividades económicas que desarrolla la agricultura familiar.

---

<sup>115</sup> [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s\\_agricultura\\_familiar/?accion=noticia&id\\_info=160817200415](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s_agricultura_familiar/?accion=noticia&id_info=160817200415), acceso 20/8/2016.

# TENDENCIAS ACTUALES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR COMO POLÍTICA AGRARIA EN LA ARGENTINA. OBSTÁCULOS Y LOGROS.

ANDREA ROMINA BRAVO SUÁREZ<sup>116</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Bajo el concepto de “agricultura familiar”, se engloban un conjunto indiscriminado de actividades de producción, recolección, y elaboración de alimentos, cuyas implicancias económicas y políticas exceden la definición de unidad productiva rural gestionada por familias, confluyendo en el trabajo diversificado de muchas personas que integran la cadena de mera producción de subsistencia y reclaman del Estado la proyección y ejecución de políticas públicas de desarrollo acordes a las necesidades de la propia actividad y de las personas que la generan.

Así, se ha planteado la necesidad de reforzar el gobierno a través de un modelo de desarrollo rural que atienda a los ejes políticos, económicos y sociales propios del desarrollo sostenible. Fijando la atención en el protago-

---

<sup>116</sup> Abogada. Integrante Instituto de Investigaciones de Derecho del Mercosur, Comunitario y Comparado. 2016

nista de la actividad, sus derechos y obligaciones para con el Estado y con el modelo, y cómo éste es capaz de ejecutar de manera cohesiva todos esos aspectos ante el contexto argentino rural que tanto varía de región en región.

Bajo este enfoque, el objetivo de la presente ponencia, lejos de enmarcarse como un texto desalentador, pretende el análisis comparativo y diferencial de la legislación y los proyectos ejecutados en torno a las nuevas tendencias de la Agricultura Familiar en la Argentina como política pública, develando los obstáculos y los logros que las mismas encierran en nuestro territorio, y las oportunidades que pueden surgir de la crisis.

A tales efectos, el marco metodológico elegido es el método dialéctico descriptivo de la ley Nacional sobre Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad Argentina (N° 27118)<sup>117</sup>; y las leyes provinciales de Salta (N° 7789)<sup>118</sup>, de Misiones (N° VII-69)<sup>119</sup>, de Chaco (N° 7303)<sup>120</sup>, de San Juan (N° 8522)<sup>121</sup>, y de Río Negro (N° 98)<sup>122</sup>, utilizando como herramientas de análisis de dicho material legislativo, el método F.O.D.A.; entendido como el estudio comparativo de fortalezas, obstáculos, debilidades y amenazas de un proyecto ejecutivo.

## 2. EL CONTEXTO RURAL ARGENTINO

El variado y disímil ámbito geográfico que presenta el territorio Argentino es considerado no sólo por los teóricos y académicos, sino también por los mismos ejecutores de la política económica argentina, como el territorio cuya complejidad natural impide la adecuada proyección de un programa común que contemple todas las necesidades sociales y naturales de las unidades de producción.

En ese sentido, en coincidencia con lo sostenido por Nogueira<sup>123</sup>,

---

<sup>117</sup> Sancionada el 17/12/2014. Promulgada de Hecho el 20/01/2015.

<sup>118</sup> Sancionada el 13/11/2013

<sup>119</sup> Sancionada el 10/09/2015

<sup>120</sup> Sancionada el 2/10/2013

<sup>121</sup> Sancionada el 19/12/2014

<sup>122</sup> Sancionada el 27/11/2014

<sup>123</sup> Cfr. NOGUEIRA, M. E. 2013. *Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja*. Publ. en Revista Trabajo y Sociedad, Ediciones UNSE, N° 21, p. 49-66.

Argentina es un país con diferencias radicales, siendo inviable la noción común de “productor familiar” en la zona núcleo de la pampa húmeda (que representa un territorio en el que las relaciones de producción capitalista se han consolidado desde los orígenes del Estado nacional) que en el noreste o en el noroeste del país, con tradiciones productivas, sociales y culturales diferentes.

Entonces, ante este contexto, las distintas regiones exigen un proyecto legislativo que recoja las necesidades de cada una, y ante la distinción de los derechos y obligaciones de cada parte interesada, prevea soluciones justas a conflictos específicos propios de cada ambiente.

Sin embargo, cabe reconocer también, que en toda legislación existen elementos básicos que la norma puede reconocer a todos los contextos, y los derechos contenidos en ella, por su universalidad e interdependencia, no discrimina entornos, sino que extiende y flexibiliza la protección.

En base a estos postulados, corresponde iniciar el análisis conforme el Método F.O.D.A., a efectos de detectar las tendencias de la Política Agraria Argentina, entendido como el sistema de análisis de toda organización productiva se realiza a partir de la descripción y comparación de las fortalezas y debilidades del ámbito interno, y de las oportunidades y amenazas como factores externos a ser considerados para el avance y desarrollo productivo, permitiendo por medio del reconocimiento de las amenazas y debilidades desarrollar estrategias de actuación para contrarrestarlas, e ir aprovechando integralmente las fortalezas y oportunidades.

### **3. LAS LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDICADORES DE TENDENCIAS**

Iniciando la tarea analítica objeto del presente trabajo, cabe señalar como indicadora básica a la “Ley Nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad Argentina”, dictada para el reconocimiento del derecho humano de acceso a la tierra y al desarrollo sustentable, en el marco del año internacional de la Agricultura Familiar, declarando de interés público nacional la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

El aspecto central de esta ley es que, partiendo de la base estadística de que la agricultura familiar representa el 20% del PBI del sector agrope-

cuario nacional y el 53 % del empleo rural nacional, establece como principio general el derecho de acceso a la tierra como un bien social.

A partir de ello, y centrada en las cuestiones críticas comunes en todo el país, establece por un lado la prioridad de mensura y titularización de las tierras a familias productoras que se encuentren realizando actividad agraria, y por otro crea un banco de tierras para el desarrollo de emprendimientos productivos que promuevan el arraigo rural de manera articulada; esto es sistematizando la prioridad de acceso en provincias y municipios.

En ese sentido, el artículo 13°, establece como lineamiento general que toda legislación nacional o provincial o política pública que sea producto de esta ley destinado a favorecer la producción, industrialización comercialización de productos agropecuarios deberán contemplar en su instrumentación a la agricultura familiar y mejorar sus condiciones de vida. Y que los productores de la agricultura familiar, campesina e indígena deberán ser caracterizados por la autoridad de aplicación para su inclusión prioritaria en las acciones y políticas derivadas de la presente ley, tomando en cuenta los factores tales como a) Productores de autoconsumo, marginales y de subsistencia; b) Niveles de producción y destino de la producción; c) Lugar de residencia; d) Ingresos netos y extra prediales; e) Nivel de capitalización; f) Mano de obra familiar. Mano de obra complementaria; g) Otros elementos de interés.

Asimismo, suspende los desalojos de las familias por 3 años, con el fin de garantizar la continuidad de la tenencia de la tierra a productores y productoras, creando la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural, que evaluará cada situación particular a efectos de su titulación.

Por otro lado cabe destacar a las leyes provinciales de las provincias de Salta, Chaco, Misiones, San Juan y Rio Negro; las cuales, resultan características, no sólo por regular a la Agricultura Familiar de manera específica y reconociendo sus elementos centrales, sino también porque reflejan las necesidades geográficas de las regiones NOA, NEA y Sur del país.

La Ley de Salta, conocida como “Felipe Burgos”, se destaca por regular de manera diferenciada la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de la A.F., estableciendo la obligatoriedad de generar espacios en todos los municipios de la provincia para la promoción de las Mesas Municipales de Desarrollo Rural para la Agricultura Familiar, o bien el fortalecimiento

de los espacios de concertación ya existentes, en pos de consolidar las estrategias de desarrollo rural en cada territorio conforme las características y necesidades de cada población en particular.

La Ley de Misiones (N° 69), resulta particularmente especial, porque siguiendo con la correcta metodología legislativa, inicia con una definición de agricultor/a familiar, adoptando una posición doctrinaria abierta. Y por otro lado, reconociendo que la A.F. es una actividad productiva básica y objeto prioritario de las políticas públicas, crea el Registro Provincial de A.F. para propiciar el acceso y la tenencia de tierras y la creación de un consejo vinculante integrado por el Estado y las organizaciones, y subsidios ante catástrofes naturales, creando el Fondo Provincial y el seguro natural.

La Ley de Chaco, establece los derechos de la Familia Rural en base a la preservación de la calidad de vida y el arraigo en el territorio; en la preservación del medio ambiente, los recursos naturales, el uso y tenencia de la tierra y el territorio; el desarrollo rural integral sustentable, la seguridad y soberanía alimentaria. De manera similar a la ley nacional y de Misiones, define a la A.F. siguiendo una perspectiva amplia de toda producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas; y crea el Instituto de Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar como entidad autárquica del Estado Provincial, con dependencia funcional del Ministerio de la Producción, a fin de la promoción del desarrollo rural sustentable, vinculado a la población rural, los productores familiares y trabajadores rurales.

La Ley de San Juan también define al productor/a rural, atendiendo a los sujetos de la unidad de producción, incentivando el desarrollo rural y la producción conforme los parámetros que señala y también considera la extensión en hectáreas de sus explotaciones como dato relativo para dicha calificación, condicionada a la zona ecológica a la que pertenece y al modelo productivo factible de ser implementado. Incluye a los integrantes de comunidades originarias y a quienes por su escala de producción, requieren de sistemas solidarios asociativos para acceder a las tecnologías apropiadas de producción, sistemas de mercadeos y participación en las cadenas de agregación de valor de sus productos, siempre que los parámetros antes establecidos.

Por último la ley de Rio Negro, también se destaca por promover de manera específica la A.F. como modelo productivo económico provincial, incorpora políticas públicas de acceso a la tierra, al agua y demás bienes

esenciales para la producción, el trabajo y la comercialización, reconociendo en el sector un factor imprescindible para el logro de la soberanía alimentaria en la provincia.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

A partir de esta somera exposición del contenido central de las primeras y únicas leyes —por el momento— de reconocimiento de la A.F. como promotor de las economías provincial y nacional, cabe reconocer que la Argentina, a diferencia de otros países de la región, sienta una posición política económica acorde a las nuevas perspectivas doctrinarias de la actividad.

En efecto, siempre han sido materias pendientes, la visibilización de la agricultura familiar como eje del desarrollo sostenible, y el reconocimiento de los aspectos críticos de la misma, tales como titularidad de la tierra, acceso a tecnologías apropiadas, crédito, etc.

Estas deudas habían encontrado en los últimos años un canal de comunicación con el Estado, principalmente a través de la secretaria de Agricultura Familiar; sin embargo, la realidad económica y la falta de positivización normativa, diluían las buenas intenciones, dejando a la postre meros proyectos abstractos sin concreción inmediata.

Estas cuestiones, se constituyeron como principales debilidades políticas, amenazando la integridad de cualquier modelo productivo, por cuanto el ordenamiento jurídico no estaba a la altura de las circunstancias para la materialización del desarrollo sostenible.

El año internacional de la A.F., se convirtió en el factor externo desencadenante de muchas propuestas legislativas más reales y acordes a las necesidades de cada región, permitiendo —como se vio— no solo legislar de manera general sino definir las características de cada productor/ra provincial, y saldar las deudas pendientes en los aspectos críticos centrales.

De esa forma, siendo las primeras leyes promotoras de la A.F., la actividad primaria deja de ser un objeto de laboratorio, para convertirse en políticas públicas reales, que permitirán gestionar en forma articulada, eficaz y sustentable, acciones y programas que benefician al sector, y promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y trabajadores rurales de cada región, fijando una tendencia sobre el modelo económico político del Estado Argentino.

# EL TRABAJO EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

## Características y particularidades

LILIANA E. BELLES ARRIAZU DE SANMARCO<sup>124</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

A partir del constitucionalismo social y como consecuencia del paulatino abandono de las Constituciones con marcado corte liberal que caracterizaron al siglo XIX surge con intensidad la necesidad de establecer un marco jurídico con rangos diferenciales que supere la simple enumeración de derechos individuales y brinde tratamiento tuitivo especial a las personas y comunidades que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. La República Argentina no permanece ajena a ese movimiento, y, particularmente en el caso de los Trabajadores en relación de dependencia cuenta con un amplísimo plexo normativo, que, en el caso del trabajador rural incluye

---

<sup>124</sup> Abogada, Especialista en Pedagogía Universitaria. Docente Investigadora Universidad Nacional de Santiago del Estero. Directora General de Despacho. Ministerio de Salud. Provincia de Santiago del Estero.

el texto legal específico que regula las particularidades características que amparan al peón y a todo trabajador que presta servicios subordinados en el espacio geográfico comprendido en el sector rural<sup>125</sup>. Sin embargo, ya transcurridas casi dos décadas del inicio del Siglo XXI, presenciamos diversas situaciones que involucran a trabajadores que ameritan ser resaltadas pues su situación jurídica dista aún de la que se pretende alcanzar en las diferentes Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que las protegen. Sin pretender agotar el tema, en este caso en particular se pretende focalizar la cuestión en las connotaciones que presenta el trabajo que desarrollan en la Empresa Agraria Familiar dos de los grupos etarios aun hoy considerados más vulnerables: niños, niñas y adolescentes y mujeres.

## **2. TRABAJO Y EMPRESA AGRARIA FAMILIAR**

Pretender conceptualizar ambos conceptos ya presenta las primeras dificultades. En la idea de Empresa Familiar confluyen por un lado, una concepción netamente económica que conlleva la articulación y organización de los diferentes elementos que componen la Empresa como unidad económica productiva<sup>126</sup> con los principios, valores éticos, emociones y pautas de funcionamiento que caracterizan a la familia en particular que es titular de la actividad. Ambos factores se encuentran inescindiblemente unidos y se retroalimentan entre sí. Si se habla de la Empresa Agraria Familiar, se puede considerar el concepto como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias<sup>127</sup> y comprende

---

<sup>125</sup> Ley 20744 y modificatorias ( Ley de Contrato de Trabajo); Ley 26727; Convenciones de la OIT a las que adhiere la República Argentina.

<sup>126</sup> Organización que nace para la producción de bienes, destinados al consumo y posible comercialización.

<sup>127</sup> FONAF (Foro Nacional para la agricultura familiar). República Argentina.

las actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, así como las tradicionales de recolección y el turismo rural. La familia propietaria de la Empresa siente que existe una íntima relación entre la continuidad de la familia con la de la empresa, y percibe que lo que suceda a la familia va a impactar a la Empresa y viceversa, ya que la propia familia vive en la unidad económica y traslada a esa unidad los principios que rigen la estructura familiar. Las pautas culturales influyen en su funcionamiento, los roles familiares se entremezclan con la actividad económica, y, el principio de autoridad paterna se valora y respeta, aspectos que son además atravesados por la coyuntura económica propia de una actividad que tiñe sus necesidades.

Si bien cada familia agropecuaria presenta su propia identidad, la problemática del “trabajo” de sus miembros constituye una temática común que debe ser visibilizada, ya que más allá de las múltiples Convenciones sobre Derechos Humanos, el trabajo de mujeres y de niños niñas y adolescentes en el ámbito de la empresa agraria familiar constituye un foco de atención que debe ser profundizado en la agenda de los organismos internacionales<sup>128</sup> que perciben la necesidad de acompañar a este tipo de empresas en un proceso que fortalezca los vínculos personales, garantice su subsistencia, apunte la armonía familiar y empodere a sus miembros más vulnerables.

### **3. TRABAJO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

*“Se entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años”<sup>129</sup>, y ese niño es titular de derechos íntimamente vinculados con su trabajo y el producto de su esfuerzo en la actividad económica<sup>130</sup> en*

---

<sup>128</sup> FAO - OIT

<sup>129</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, art. 1 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos de América) el 20 de noviembre de 1989 Aprobada por Ley 23849.

<sup>130</sup> Convención citada . Artículo 32 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en canso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural

consonancia con ello la ley 26061<sup>131</sup> consagra el derecho a la educación<sup>132</sup> y el derecho al trabajo de los adolescentes, conforme lo disponga la normativa vigente<sup>133</sup>. El trabajador del sector agrario cuenta con La Ley 26727<sup>134</sup> que regula precisamente el trabajo adolescente en el ámbito rural, establece la edad mínima de acceso al mundo del trabajo, determina la extensión de la jornada laborar así como la obligatoriedad de garantizar la escolaridad obligatoria del trabajador menor. Dedicó además un Capítulo específico a la situación de trabajo en las Empresas de Familia, único caso en el que se permite el trabajo de niños de 14 a 16 años. El Texto reitera pautas ya establecidas en la La Ley de Contrato de Trabajo cuyo Título VIII regula la Prohibición del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo adolescente y es precisamente en este Capítulo en el que se hace referencia al trabajo en la Empresa de Familia<sup>135</sup>.

---

y en las artes...Los Estados Partes en particular: a) fijaran una edad o edades mínimas para trabajar; dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

<sup>131</sup> Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

<sup>132</sup> Ley 26.061 Art. 15. Derecho a la educación. Art. 25. Derecho al trabajo de los adolescentes..

<sup>133</sup> Denominación del Título sustituida por art. 1° de la Ley N° 26.390 B.O. 25/6/2008.

<sup>134</sup> Ley 26727. Ley del Trabajo Agrario. Art. 57. Certificado de escolaridad. El empleador, al contratar al trabajador adolescente, deberá solicitarle a él o a sus representantes legales el certificado de escolaridad previsto en el artículo 29 de la ley 26.206. Art. 58. Trabajo en empresa de familia . Las personas mayores de catorce (14) años y menor es de dieciséis (16) años de edad podrán ser ocupados en explotaciones cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La explotación cuyo titular sea el padre, la madre o el tutor del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la explotación cuya titularidad sea del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma.

<sup>135</sup> Art. 189. Bis. Empresa de la familia. Excepción. Las personas mayores de catorce (14) y menores a la edad indicada en el artículo anterior podrán ser ocupados en empresas cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La empresa de la familia del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por

Huelga quizá recalcar que cada uno de los textos legales citados especifican los organismos estatales a los que se asigna el rol de Autoridad de Aplicación de las Leyes, como corolario lógico de este marco normativo, detalladamente tuitivo<sup>136</sup>.

De la mención del marco normativo vigente en la R.A. en directa relación con el trabajo de adolescentes en la empresa agraria familiar, surgen algunas conclusiones: las leyes citadas refieren al trabajo formal y remunerado, ya que el Derecho del trabajo excluye expresamente de su ámbito de aplicación al trabajo benévolo y gratuito. En el caso del Trabajador adolescente de 16 a 18 años, conforme lo dispone La Ley de Laboral Agraria, tiene derecho a exigir a su patronal una vivienda digna, garantía de acceso al agua potable, la protección integral de la Seguridad Social y el resto de derechos asignados a cualquier trabajador. A ello se suma que el Empleador debe acreditar ante los organismos de control que el desempeño de tareas remuneradas por el adolescente no obstaculiza la escolaridad obligatoria del mismo a través de la certificación pertinente emitida por la Autoridad escolar formal.

La realidad social contrasta con el marco normativo, ya que el contexto de la empresa familiar radicada en el sector rural muchas veces se desenvuelve en una economía de subsistencia en virtud de la cual la producción

---

cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la empresa del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma. (Artículo sustituido por art. 8° de la Ley N° 26.390 B.O. 25/6/2008).

<sup>136</sup> Ley 26.061. Organos administrativos de proteccion de derechos. Art. 42. Sistema de proteccion integral. Niveles. El sistema de protección integral se conforma por los siguientes niveles: a) Nacional: Es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional; b) Federal: Es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina; c) Provincial: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.. Ley 20744 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Delegaciones Locales y Ministerios o Secretarías de Trabajo creadas en las Provincias.

está dedicada al consumo familiar y se destina el excedente al mercado. Es entonces poco probable que el padre o madre, progenitor del niño o menor, en su carácter de “cabeza” de la Empresa considere la edad de su hijo al momento de requerir que colabore en las tareas de la empresa familiar. Aún el caso de que el joven tenga la edad mínima requerida por ley, no considera a su hijo como empleado y mucho menos percibe que tiene frente a él obligaciones de patrón. Además, aún en el caso de que así fuere, el funcionamiento de la familia requiere de estos menores, fundamentalmente de las niñas y adolescentes el desempeño de múltiples tareas hogareñas que en el ideario social no son considerados trabajo en sentido estricto y por ende nunca serían remunerados. En esta cultura familiar imbuida de un espíritu especial sobre el modo de ver la vida, tampoco el niño o el menor se percibe a sí mismo como trabajador asalariado, titular de derechos derivados del trabajo que realiza, ya que entiende que los cumple simplemente colaborando con sus padres en actividades necesarias para el sostenimiento familiar. El trabajo infantil agrícola se genera en la escasez de medios de sus hogares e involucra una doble disyuntiva: para los padres satisfacer las necesidades básicas e inmediatas de la subsistencia o invertir en la educación de sus hijos para que tengan un mejor futuro mientras que para los diferentes Organismos Estatales a los que se asigna el rol de supervisión y control como Autoridad de Aplicación se presenta la dicotomía entre aplicar la Ley con el máximo rigor, con el riesgo de destruir la empresa agraria familiar como entidad productiva o cerrar los ojos ante la situación.

La coyuntura sólo genera más exclusión y pobreza, ya que niños, niñas y adolescentes que trabajan generalmente abandonan su escolarización u observan bajo rendimiento escolar por lo que corren el riesgo adicional de convertirse en adultos que carecen de capacitación y conocimientos suficientes para introducir cambios endógenos en la Empresa familiar y en el medio que lo vio desarrollarse y crecer, se perpetúa así el círculo de pobreza del niño, de su familia y, por lo tanto, también de la comunidad en la que vive.

#### **4. TRABAJO DE LA MUJER EN LA EMPRESA AGRARIA FAMILIAR**

La situación de la mujer en la Empresa Agraria familiar, en idéntico sentido presenta también situaciones contrapuestas ya que si bien luego de años de lucha por el reconocimiento de sus derechos ha logrado la total

igualdad ante la ley expresada hoy con rango constitucional<sup>137</sup>, en la prácti-

---

<sup>137</sup> Constitución Nacional, art. 75 inc. 22. Ley N° 23179. Apruébase la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. Art. 11:1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo con el fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano. b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo. c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico. d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo. e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas. f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción. 2. Con el fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y, asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados partes tomarán medidas adecuadas para: a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales. c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños. d) Prestar protección especial a la mujer durante embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella. 3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda. Art. 14:1. Los Estados partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente convención a la mujer de las zonas rurales. 2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles. b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia. c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social. d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica. e) Organizar grupos de

ca... "En el contexto rural y agrícola existe una "desigualdad de género", marcada por la masculinización, en el que los mercados laborales son restrictivos para las mujeres, y además se mantiene el régimen patriarcal y la jerarquización de las relaciones compartidas. La situación de las mujeres en el mundo rural varía mucho de unas regiones a otras, pero por lo general, en todas las zonas tienen dificultades para acceder al mercado laboral y conciliar la vida familiar y laboral. Además suelen tener problemas con las infraestructuras, los servicios sanitarios y educativos, lo cual influye sus vidas"<sup>138</sup>.

Cuando la actividad de una persona se realiza en el interior de un grupo social primario como la familia, el trabajo pasa a ser desempeñado en el ámbito privado y comporta que se vea sometido a las relaciones interpersonales que se crean en la relación familiar. El problema radica en que la valoración social de este trabajo no depende del trabajo en si, como sucedería si se realizase en el ámbito público donde el trabajo es reconocido, remunerado y legitimado socialmente, sino que la validez del trabajo viene dada por la institución social en la que se realiza, siendo la institución familiar que define al trabajo en si. Es por tanto comprensible, en parte, la falta de identidad profesional que padecen las mujeres agricultoras, ya que el ámbito espacial de la mujer en la explotación familiar se asemeja en cierta forma a una extensión de sus dominios por excelencia -la casa y la cocina-, prolongándose hacia el huerto y los animales pequeños que proveerán de alimento a la familia y en caso de excedente serán vendido. No es de extrañar, pues, que las mujeres realicen en la explotación la mayoría de trabajos no especializados, sin mecanizar, discontinuos e irregulares; en definitiva, actividades de apoyo o de ayuda y, en general, residuales.

---

autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena. f) Participar en todas las actividades comunitarias. g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento. h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones.

<sup>138</sup> VICTORIA María Adriana. *Empoderamiento de la mujer rural a partir de la titularidad compartida de la explotación agraria*, en Derecho agrario y ambiental. Perspectivas. Alba E. de Bianchetti (Directora) Rita G. Perniza (Coordinadora), ConteTexto. Librería Editorial.

## **5. TRABAJO DE MUJERES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Distintas aristas a un único problema de fondo. El brevísimo análisis efectuado permite efectuar una primera conclusión: las relaciones de poder, la discriminación y la exclusión juegan un papel relevante en el mundo del trabajo. No solo entre mujeres y hombres, sino también entre personas adultas y niñas y niños; entre lo productivo y lo reproductivo; entre lo remunerado y lo no remunerado. Hablar de vulneración de derechos es hablar de pobreza de tiempos, de ingresos, de recursos, de pobreza oculta de la dependencia, de pobreza de capacidades y oportunidades, de desigualdades, de precariedad, de carencias de poder, de exclusión, de discriminación (donde las mujeres, comparadas con los varones de su misma clase y condición, salen peor paradas). Un sinnúmero de factores que determinan también por qué persiste el trabajo infantil en pleno siglo XXI.

## **6. FAO Y OIT. ORGANISMOS CON FINES DIFERENTES AUNADOS EN UN ESFUERZO COMÚN**

Es evidente que más allá de las Convenciones internacionales sobre Derechos Humanos a las que adhieren los Estados Miembros, y, sin desconocer la importancia esencial del reconocimiento de los derechos por el Derecho Objetivo de cada País es necesario establecer como prioridad en la agenda local, regional e internacional la situación del Trabajo de los miembros del grupo familiar en la empresa Agraria que integran. En ese camino, ambos organismos internacionales aúnan esfuerzos articulados con el objetivo de crear conciencia internacional relacionada al Trabajo en la Agricultura Familiar.

Resaltan un principio tan sencillo como poner la vida en el centro para promover otras dinámicas que generen igualdad real desde la infancia, humanizar la economía como hecho social en el que todas las vidas tienen conexión y son interdependientes y vinculan el trabajo remunerado y el no remunerado; resaltan la necesidad de proteger el cuidado, la distribución de tiempos y de la carga total de los trabajos.

Estos Organismos recalcan una y otra vez la responsabilidad del Estado, el mercado y la comunidad, ya que si bien niñez y adolescencia son

etapas para compartir momentos de aprendizaje, con recreación y descanso, ese mundo ideal solo puede lograrse si los referentes adultos se encuentran en condiciones de proveer el sustento necesario para un completo desarrollo.

## **7. LA EDUCACIÓN ES EL CAMINO DE CAMBIO**

El cambio que pretenden generar la FAO y la OIT se sustenta en el paradigma de que todo es posible si se modifica la estructura de pensamiento, para ello entienden que es imprescindible asegurar la asistencia de niños y adolescentes a establecimientos de educación formal y a aquellos que abandonaron la enseñanza regular y desean volver, estableciendo programas de nivelación, acercando los establecimientos escolares al sector rural e implementando planes de estudio que otorguen posibilidades de estudio a adolescentes y mayores que no pueden acceder a la educación en horarios normales.

Recomiendan otras iniciativas como introducir modificaciones en las currículas que concienticen sobre los riesgos que implica el trabajo infantil en la agricultura y los beneficios de actividades extracurriculares de recreación cultural y deportiva que impulse a los involucrados a valorar que existe el tiempo libre y que es necesario valorarlo, para que los niños de hoy tengan un mejor futuro<sup>139</sup>.

## **8. CONCLUSIÓN**

Es evidente que tanto las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos, como las distintas leyes que regulan el trabajo de mujeres, niñas, niños y adolescentes en la Empresa Agraria Familiar establecen con exactitud cuál debería ser la exacta y estricta situación jurídica de los miembros de la familia en relación al ámbito laboral. Sin embargo el marco normativo se muestra totalmente insuficiente para modificar la realidad palpable en todos los rincones del país con las particularidades propias de cada zona. Resulta imprescindible pues visibilizar el problema, y recalcarlo como primer paso a la toma de conciencia de que su tratamiento es ineludible.

---

<sup>139</sup> <http://www.iniciativa2025alc.org/es/content/>

**TEMA 3**  
**ASOCIATIVISMO**



# INCIDENCIA EN LA REGULACIÓN DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS EN EL NUEVO SISTEMA COOPERATIVO URUGUAYO

PABLO ADRIÁN LÓPEZ FERREIRA<sup>140</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Las cooperativas se presentan como una alternativa distinta y particular dentro de la amplia gama de figuras asociativas típicas del derecho agrario, siendo un fenómeno de aplicación universal y con una doctrina social y económica que se conoce con el nombre de cooperativismo.

Cooperativismo entendido como el movimiento que promueve la difusión de las organizaciones cooperativas resaltando como valor la sustitución de la persecución del lucro individual, por el esfuerzo colectivo y la solidaridad

Los cooperativistas reconocen la existencia de un derecho cooperativo y que el mismo sistematiza un conjunto de reglas claras y precisas devenidas

---

<sup>140</sup> Escribano. Profesor grado 2 de la UDELAR. Integrante del Instituto de Derecho Agrario de la UDELAR. Integrante de la Comisión de Derecho Agrario de la AEU.

en los principios cooperativos específicos y propios, siendo un movimiento moralizador y educativo que busca restablecer la ética económica frente al materialismo creciente<sup>141</sup>

Como bien enseña Susana Cambiasso<sup>142</sup>, el sector cooperativista se mueve entre el individualismo y el socialismo, reconociendo la libertad individual que preconiza la libertad de la actividad, y la subordinación de la individualidad a la sociedad con ideas de asistencia, de ayuda y de protección, especialmente en lo económico.

Pero las cooperativas agrarias se ven enfrentadas hoy a una realidad muy diferente a la que ocurría hace 50 años. Esto debido a la incursión y participación de importantes empresas en la agricultura y como el resultado de la globalización y sus sucesivos cambios, acelerados por niveles de competencia requeridos por exigencias del mercado.

## 2. LA NUEVA VISIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS

La importancia del éxito económico de las empresas y figuras asociativas que actúan en el agro, influye directamente en las relaciones jurídicas y en la gestión de las mismas.

Esto se ve reflejado directa e indirectamente en las normas que hoy regulan a las cooperativas, la ley denominada del Sistema Cooperativo, Ley 18407 del 14 de noviembre del año 2008, intenta recoger las nuevas tendencias, acompañando cada vez más, una visión empresarial, fundando a lo que se conoce, como Cooperativas de la nueva generación, buscando evitar el raquitismo empresarial y la escasa capacidad de capitalización de las mismas.<sup>143</sup> Dentro de este panorama, es que el estudio de estas figuras asociativas se torna interesante ya que debemos observar el funcionamiento de la cooperativa, como asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua para satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales comunes por medio

---

<sup>141</sup> SAAVEDRA METHOL Juan Pablo, *Curso de Derecho Agrario*, T. I, FCU, 2008, pág. 248

<sup>142</sup> CAMBIASSO Susana, *El cooperativismo y las Cooperativas Agrarias*, Cuaderno de Derecho Inmobiliario número 4

<sup>143</sup> FERNÁNDEZ REYES Jorge E. *Revista CADE*, Tomo 2, Agosto 2009, pág. 17.

de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada<sup>144</sup> en los desafíos socios económicos de este siglo.

### 3. LA LEGISLACIÓN

En Uruguay desde la década de los años 40, se fueron regulando de forma particular los distintos tipos y clases de cooperativas, provocando un gran entramado y complejo normativo. La ley 18407 del Sistema Cooperativo, responde a una recomendación del movimiento cooperativo a nivel internacional y que tiene correspondencia con una vieja aspiración del movimiento cooperativo uruguayo; la existencia de una Ley General del Sistema Cooperativo Nacional

Los antecedentes normativos de la misma son los siguientes:

— Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, cuyo propósito es brindar orientación acerca de los lineamientos fundamentales de la legislación cooperativa, tal como surgen de la doctrina, de los estudios académicos y de la experiencia más acreditada del derecho comparado

— La Legislación Española<sup>145</sup>

— La Ley Brasileña Ley 5764 del 16 de diciembre del año 1971<sup>146</sup>

— La Ley Argentina, Ley 20337<sup>147</sup>

— Leyes nacionales, especialmente la de Cooperativas Agrarias<sup>148</sup>

El nuevo régimen está contenido en una sola ley, lo que ha favorecido la consolidación, reconociendo que todas las empresas cooperativas presentan una serie de características específicas. A su vez sistematiza, ordena la

---

<sup>144</sup> Definición dada por el artículo 4 de la Ley 18407

<sup>145</sup> Ley 27/1999 del 16 de julio de 1999 cuya última modificación se realizó el 28 de abril de 2015 y en su exposición de motivos determina: "Las sociedades cooperativas, como verdaderas instituciones socioeconómicas, han de hacer frente a las constantes transformaciones que, de forma progresiva, se producen en el mundo actual."

<sup>146</sup> La ley define la política nacional cooperativa, considerando comprendidas en la misma las iniciativas ligadas al sistema cooperativo, originarias del sector público o privado.

<sup>147</sup> En su exposición de motivos establece: "El proyecto responde a una sentida necesidad y ha sido concebido con una moderna técnica legislativa, inspirándose en las fuentes más autorizadas de la materia"

<sup>148</sup> Decreto Ley 15645 que en su momento incorporó reglas que no eran tradicionales.

regulación de las mismas creando una institucionalidad que promociona, fomenta al movimiento cooperativo y concentra el control estatal.

En cuanto a su estructura la ley presenta en un primer título disposiciones generales, aplicables a todas las modalidades cooperativas, inclusive a las agrarias, luego un segundo título en donde se regula el régimen aplicable a las cooperativas en particular<sup>149</sup> y por último dos títulos que refieren a la promoción, el régimen financiero y disposiciones especiales y transitorias.

#### 4. NATURALEZA DE LAS COOPERATIVAS

De la definición dada por el artículo 4 de la Ley 18407, podemos realizar las siguientes precisiones;

El ligamen cooperativo es un vínculo de ayuda mutua, lo que refiere a una asistencia colectiva a favor de las economías particulares de cada asociado, se busca satisfacer por vía asociativa aquello que es necesidad o ventaja individual<sup>150</sup>

A su vez se las califica de autónomas y voluntarias con referencia a que no dependen institucional o económicamente del Estado y que nadie puede ingresar obligado a una cooperativa ni permanecer en ella contra su voluntad.

En cuanto a si persiguen fines de lucro, esto se ha discutido en doctrina, existiendo autores que afirman que las mismas prestan un servicio al asociado y aquellos determinan que la cooperativa tiene por objeto en su faz externa la realización de actividades económicas procurando una ventaja hacia sus miembros.<sup>151</sup>

El legislador resalta un doble componente; uno asociativo y otro empresarial, acercando a la cooperativa a elementos de características comerciales, denominado a los integrantes de las mismas socios y estableciendo como legislación supletoria las disposiciones de la Ley de sociedades Comerciales en lo no previstos y en cuanto sean compatibles (artículo 3).

Esto toma una clara distancia y presenta diferencias fundamentales, con la regulación de su antecesora ley, el Decreto ley 15.645, en donde el le-

---

<sup>149</sup> Para las Cooperativas Agrarias artículo 108 y siguientes.

<sup>150</sup> GUERRA DANERI Enrique, *Sociedades y Asociaciones Agrarias* FCU, 2007 pág. 231.

<sup>151</sup> SAAVEDRA METHOL J., op. cit pág. 248.

gislador había consolidado a la cooperativa como un ente jurídico peculiar y específico, refiriéndose a los integrantes de las mismas como miembros y no socios; y evitando recurrir como medio de integración analógico al derecho comercial.

Todo esto responde a la “nueva versión” de cooperativas de este siglo, dejando atrás características tradicionales, que las mostraba como figuras poco atractivas, para los requerimientos económicos y sociales, pero sin perder la esencia y la finalidad del cooperativismo.

## 5. LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS

Desde el origen del cooperativismo moderno<sup>152</sup> se adoptaron principios que han ido perfeccionando, siendo sistematizados por la Alianza Cooperativa Internacional y consagrados como principios generales del derecho cooperativo en la Ley 18407.

La Ley 18407 incorpora en forma expresa en su artículo séptimo los principios debiendo analizarlos a través del lente de las nuevas concepciones y tendencias cooperativistas tratando de no violentar, al menos de forma grosera, la esencia y el origen histórico de los mismos.

- *Principio de adhesión voluntaria y abierta* — Funciona en base a dos premisas:

- Libre adhesión. “Nadie está obligado a ingresar en la cooperativa, siendo esta una organización voluntaria.”

- Retiro voluntario. “Nadie está obligado a permanecer en la cooperativa”

No se estaría violentando dicho principio, cuando en el artículo 18 de la Ley 18407 la Ley, o el Estatuto, requieren determinadas cualidades previas objetivamente determinadas y cuando se establecen causales de retiro como ser el preaviso o el derecho a ejercerlo en determinado momento (artículo 22 lit. g inciso final)

Esto es imprescindible para que la cooperativa pueda desarrollar

---

<sup>152</sup> Los Pioneros de Rochdale, Inglaterra, vinculado estrechamente con el nacimiento del sindicalismo. Ver a VERA JOAQUÍN, *Atributos y proyecciones del cooperativismo*, Bs. As. 1967, pág. 23.

sus actividades y poder cumplir con el objeto de la misma, sin que haya interferencias permanentes que tengan relación con el ingreso y egreso de miembros.

• *Principio de control y gestión democrática* — También funciona en base a dos premisas fundamentales:

- Un miembro un voto
- Cada miembro es elector y elegible

En cuanto al primer enunciado, debemos determinar que se establece la posibilidad del voto proporcional o calificado de acuerdo al número de socios, al capital aportado o al uso de los servicios, en las cooperativas cuyos miembros son otras cooperativas u otras personas jurídicas (artículo 86)

• *Participación económica de los socios* — Los socios contribuyen de forma equitativa a constituir el capital, encontrando en este principio aspectos a resaltar:

— Retorno de los excedentes en proporción a las operaciones realizadas (artículos 55, 59 y 70 inciso final literal A) Esta sería la característica más peculiar de las cooperativas diferenciándolas de otras organizaciones en especial con las sociedades comerciales

— Interés Limitado del Capital. Si la cooperativa produjo utilidades las mismas no pertenecen al capital, sino a los socios de la misma. El uso del capital es remunerado en su justo valor. (artículo 53 y sig. ) Este aspecto cede de manera sensible en la nueva legislación, ya que la cooperativa puede recurrir a nuevos instrumentos de capitalización (artículos 64 y siguientes) fondos patrimoniales especiales (art. 61), entre otros, que permitan el funcionamiento económico de la cooperativa.

— Indisponibilidad de las Reservas. Durante la vida de la cooperativa, va generando reservas que son recursos provenientes de los excedentes netos de gestión que tienen por finalidad el acrecentamiento del patrimonio social. (artículo 62) En caso de liquidación estas reservas no son repartibles y no pasarán a los miembros de la misma, tampoco se podrá disponer de ellas sino que tendrán un destino específico (artículo 97).

Como bien señala Saavedra<sup>153</sup> la principal consecuencia de este as-

---

<sup>153</sup> SAAVEDRA METHOL J. P., op. cit., pág. 256.

pecto es que la cooperativa no podría transformarse en una sociedad ya que producida la liquidación las reservas se distribuyen entre los socios. Parecería que esta postura se encuentra confirmada en lo establecido en el artículo 11, en donde se señala que las cooperativas no pueden transformarse en entidades de otra naturaleza, siendo nula toda resolución en contrario. Pero inmediatamente encontramos una válvula de escape, cuando a criterio de la Auditoría Interna de la Nación (órgano encargado del control de estas figuras asociativas) y del instituto Nacional del Cooperativismo (instituto creado por esta ley) indique que constituyen la única alternativa viable para la continuidad de la misma. Claramente aquí priman criterios y circunstancias económicas financieras y de continuidad de la unidad productiva preservando los puestos de trabajo.

— *Mutualidad*. Tal vez sea el aspecto que más ha cedido con la nueva legislación, en donde solamente los socios de la cooperativa pueden hacer uso de sus servicios de la misma

Esta mutualidad atenuada la vemos claramente en lo referente al concepto de acto cooperativo que más adelante analizaremos y en lo establecido en el artículo 80, reconociendo y consolidando la idea de que esta figuras asociativas, pueden operar con terceros.

La prestación de los servicios cooperativos a no socios de la misma, parecería ser limitado, pero basta ver que los fundamentos legales, contienen lineamientos muy generales y elásticos (“razones de interés general, o cuando fuere necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica”) que permiten a la cooperativa operar con no socios, siempre y en cuando esto no comprometa la autonomía de la organización.

• *Principio de autonomía e independencia* — Las cooperativas son organizaciones autónomas e independientes, gestionadas por sus socios.

Siempre se debe asegurar el control democrático y mantener su autonomía operativa, más allá de que puedan acordar con otras organizaciones y conseguir capital de fuentes externas.

• *Principio de educación e información* — Educar en cooperativismo y difundir de forma pública las virtudes de este movimiento para que todos puedan conocer y adherirse al régimen, parecería ser la premisa fundamental de este principio.

Los artículos 15 numeral 9 y el artículo 220 consolidan este principio

de base filosófica y el artículo 70 numeral 2, trae la novedad de la creación de un fondo de reserva obligatorio (5% de los excedentes como mínimo) para la creación de un fondo de Educación y Capacitación Educativa.

- *Principio de cooperación entre cooperativas* — Se busca fortalecer al movimiento cooperativo con el objetivo de lograr la integración de las distintas organizaciones cooperativas ya sea con una finalidad gremial, de promoción, económica social, de servicios compartidos, definición de políticas empresariales, planificación estratégicas, etc...

Un claro ejemplo de esto es lo establecido en el artículo 89 de la ley 18407 que regula el funcionamiento de las corporaciones cooperativas.

- *Principio de compromiso con la comunidad* — Se consagra en el último numeral del artículo 7 una aspiración del cooperativismo universal y que forma parte de una antigua tradición que es el compromiso de las cooperativas con el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades de las cuales forman parte.

## 6. ACTO COOPERATIVO

Las cooperativas agrarias orientaban su operativa al trabajo con sus miembros, mediante la organización de servicios, siendo las relaciones con terceros, instrumentales o excepcionales.<sup>154</sup>

Este tipo de personas jurídicas se define a sí misma en sus relaciones con sus asociados, creándose un particular campo económico que difiere totalmente al que transitan las empresas especulativas.<sup>155</sup>

La noción y concepto de acto cooperativo no nace con la ley General del Sistema Cooperativo, sino que nació en la obra de Antonio Salinas Puente, publicada en México en el año 1954, afirmando que el mismo no corresponde a la naturaleza de los actos civiles, mercantiles o administra-

---

<sup>154</sup> CAZERES José Luis, *Cooperativas Agrarias y Acto Cooperativo*, Montevideo, 1993, pág. 17.

<sup>155</sup> PASTORINO Roberto Jorge, *Impuestos a las transacciones cooperativas*, Intercoop Buenos Aires, 1981, pág. 33.

tivos y caracterizando al mismo, como un acto colectivo patrimonial, sin perseguir finalidad de lucro<sup>156</sup>

Como bien dice Alfredo Althaus<sup>157</sup> el acto cooperativo en definitiva es un concepto jurídico, y que se funda en los principios de identidad y de ayuda mutua, por lo tanto no se funda en el lucro, estableciendo una relación onerosa, pero al mismo tiempo, carente de lucro en el campo económico.<sup>158</sup>

No nos detendremos a analizar los distintos aspectos del acto cooperativo, definido en el artículo 9 de la Ley 18407.

El primer país latinoamericano en legislar sobre acto cooperativo fue Brasil que en el año 1971, estableciendo que son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados, entre éstos y aquéllas y por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas.

Argentina a través de la Ley 20337, estableció que son los realizados entre cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de fines sociales. También lo son respecto de las cooperativas los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas (acto cooperativo unilateral)

El decreto ley 15645 únicamente reconocía como tal al realizado ente la cooperativa y sus miembros (artículo 4) no admitiendo el acto cooperativo celebrado entre cooperativas y los asociados de cooperativas socias, que la mayoría de las legislaciones moderna reconocía y menos aún el acto cooperativo unilateral o mixto, reconocido por la ley argentina.

Por su parte la ley 18407 introduce variantes significativas, incluyendo entre los actos cooperativos, a aquellos que se celebran entre la cooperativa y los socios de sus cooperativas socias. Un ejemplo claro de esto se puede plantear de forma muy ilustrativa, en el caso de una cooperativa de seguros constituida por cooperativas de consumo y agrarias, y en donde la actividad aseguradora dirigida a los socios de éstas últimas es considerada acto cooperativo<sup>159</sup>

De esta manera la ley nacional se adecua a las legislaciones modernas que ya tenían una concepción más amplia de acto cooperativo, semejante

---

<sup>156</sup> SALINAS PUENTE Antonio, *Derecho Cooperativo*, Ed. Cooperativismo; México 1954 pág. 150 y sig.,

<sup>157</sup> ALTHAUS, Alfredo; *Acto cooperativo en Digesto Cooperativo*, FCU, 1992, pág. 261.

<sup>158</sup> GUERRA DANERI E., op. cit pág. 259.

<sup>159</sup> REYES LAVEGA, LAMENZA, FAEDO y GUTIÉRREZ, op. cit. pág. 55.

a la legislación brasilera, y descartando al denominado acto cooperativo unilateral.

Sin embargo el artículo 80 reconoce que por razones de interés social o cuando fuere necesario para el mejor desarrollo de la actividad económica, la cooperativa podrá realizar operaciones con terceros no socios de la misma, estando dentro de la esfera del concepto de acto cooperativo. Esto se podría dar por ejemplo, cuando la cooperativa deba liquidar mercadería perecedera o que el servicio prestado se considere de interés general para otros sujetos que no son integrantes de la cooperativa. No debemos olvidar que la trascendencia de ser considerado acto cooperativo es muy importante ya que si así lo fueren, son negocios jurídicos dispositivo traslativo que opera como un verdadero modo<sup>160</sup>, que se someten al derecho cooperativo, se entenderán integrados a las estipulaciones del estatuto social y no necesitan el auxilio de un contrato civil o comercial para producir efectos jurídicos.

## **7. LA REGULACIÓN PARTICULAR DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS**

La Ley además de tener disposiciones comunes a los distintos tipos cooperativas, tiene capítulos específicos, recogiendo las particularidades de cada una de ellas, y para las Cooperativas Agrarias, lo hace en el artículo 108 y siguientes.

En lo que refiere a su definición, objeto y actividades, no varía en absoluto a la regulación que realizaba el decreto ley 15.645 y los socios deben realizar la actividad agraria que requieren los estatutos, por lo tanto y como bien señala Guerra<sup>161</sup>, las cooperativas son agrarias por los sujetos que la integran (productores rurales-producción agraria).

Pero sí se pueden señalar las siguientes particularidades:

- Pueden integrar una cooperativa agraria, además de personas físicas y jurídicas (régimen general art. 18) las Sociedades de Fomento Rural, entidades asociativas que guardan un estrecho parentesco<sup>162</sup> y las Sociedades Civiles con Contrato Escrito.

---

<sup>160</sup> GUERRA DANERI E., op. cit., pág. 263.

<sup>161</sup> GUERRA DANERI E., op. cit., pág. 237.

<sup>162</sup> SAAVEDRA METHOL J. P., op. cit., pág. 269.

- Se podrán asociar o fusionar con las Sociedades de Fomento Rural
- Establece determinados y específicos beneficios tributarios, pudiendo exonerarse de todo tributo la exportación de los productos de las cooperativas agrarias (art. 114 y 116)
  - En cuanto a la responsabilidad de los socios la misma puede ser limitada o suplementada, establecido por el régimen general (art. 20) pero en cuanto a esta última no regirá el límite de 20 veces el importe del aporte suscrito. Por lo tanto en las cooperativas agrarias, de responsabilidad suplementada, no existirá límite, salvo que el plus debe de consignarse expresamente en el estatuto.
  - El artículo 113 establece que los estatutos de las cooperativas agrarias podrán prever la facultad de la Asamblea General de exigir la obligación por parte de los socios, del envío total o parcial de su producción a la cooperativa, lo cual parece imprescindible para el cumplimiento del objeto de algunos tipos cooperativos agrarios.
  - Por último, pero no menos importante, es el fomento y promoción de estas figuras asociativas por parte del Estado, desarrollando programas de capacitación y difusión.

## **8. UNA BREVE REFERENCIA A LAS COOPERATIVAS AGRARIAS Y LOS AGRONEGOCIOS**

Hasta el momento el papel de las cooperativas agrarias en cuanto a la comercialización e industrialización de los productos agrícolas tiene el peculiar papel de la asistencia<sup>163</sup>. La ayuda es directa, para la realización de la actividad agraria, dotándola de distintos elementos que necesita ya sea en forma exclusiva (por ejemplo importación y distribución de insumos) ya sea de manera compartida (ejemplo; maquinaria utilizada en forma rotativa por los distintos socios)

Hoy día la nueva realidad socioeconómica agraria plantea términos de exclusión o marginación de un alto porcentaje de pequeños y medianos

---

<sup>163</sup> GELSI BIDART Adolfo, *Papel de las Cooperativas en la comercialización y transformación de Productos Agrarios*, La Justicia Uruguaya Tomo 94 sección 2, pág. 67.

productores que no encuentran la forma adecuada de integrarse al nuevo proceso productivo

Para lograr la integración al sistema productivo agrario actual, las cooperativas agrarias de la nueva generación, parecerían ser una herramienta asociativa interesante de gestión y organización empresarial en las distintas etapas de los agronegocios. Estos abarcan aspectos productivos, medioambientales, éticos del campo de los estándares de calidad y los derechos, agrario empresarial, civil, comercial, bancario, administrativo, económico, impositivo, laboral, ambiental, humanos, pero que el jurista aún no ha enfocado sistemáticamente y desde una visión del desarrollo sustentable y los derechos humanos<sup>164</sup>

Se puede conjugar perfectamente, al campo como provisión de alimentos al mundo, en la nueva visión agroalimentaria y en donde están presentes todos los actores sociales (públicos – privados) y la actividad de la cooperativa, que puede consistir en realizar las actividades agrícolas propiamente dichas, como las que preparan (obtener los medios necesarios para realizar la actividad agraria) o la consuman (comercialización e industrialización de dichos productos)

El interés de fortalecer las cadenas de valor en las distintas etapas de los agronegocios y de los contratos que se generan y que coordinan, las relaciones jurídicas típicas de los sistemas agroalimentarios contemporáneos, sin dudas, pueden tener como protagonista a distintas organizaciones cooperativas y entre ellas las agrarias.

## 9. CONCLUSIONES

No cabe lugar a dudas que la nueva ley de cooperativas, da un nuevo marco jurídico recogiendo las nuevas tendencias cooperativistas que se dan a nivel universal.

La visión cada vez más empresarial de estas figuras asociativas, que provocan un corte transversal en los distintos aspectos del cooperativismo, hacen que el cooperativismo mantenga vigencia en la dinámica agraria. Por ello y por los requerimientos de la vida moderna, las cooperativas están

---

<sup>164</sup> VICTORIA María Adriana, *Construcción de los Agronegocios*, Temas de Derecho Agrario, Rosario 2010, pág. 25.

desarrollando nuevas actividades y deben aprovechar las oportunidades coyunturales, tomando en cuenta las fortalezas y lecciones aprendidas en el camino recorrido.

Con esta nueva visión, las cooperativas, pueden presentarse como figuras asociativas que plantean ventajas en cuanto forma de ganar en economía de escala, economía de redes y adicionar valor de forma selectiva, o para ampliar el potencial de coordinación, del total de operaciones involucradas en los agronegocios.



# ¿QUIÉNES PUEDEN SER MIEMBROS DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS EN EL URUGUAY?

BEATRIZ PUPPO HATCHONDO<sup>165</sup> Y JIMENA  
RODRÍGUEZ SCHETTINI<sup>166</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente las cooperativas agrarias se encuentran reguladas por la Ley 18.407, del 14/11/2008, modificativas, y decretos reglamentarios.

Conforme el último censo nacional<sup>167</sup> la mayoría de las cooperativas agrarias se ubican en el interior del país y representan el 42% del universo cooperativo.

---

<sup>165</sup> Ayudante del Instituto de Derecho Agrario y Grado 2 en la cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

<sup>166</sup> Grado 1 en la cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

<sup>167</sup> Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística Uruguayo, período noviembre 2008 a diciembre 2009.

Este censo recoge resultados en relación con las sociedades de fomento rural conjuntamente con las cooperativas, dado que las primeras son el antecedente de las últimas, y fueron la primera expresión del mutualismo organizado en el Uruguay.

## 2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

La Ley 18.407 define genéricamente a las cooperativas como “Asociaciones autónomas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada” (art. 4) y a las agrarias como “las que tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización o exportación de productos provenientes de la actividad en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros.” (art. 108).

Esta ley, al definir las como asociaciones autónomas<sup>168</sup>, viene a superar la discusión sobre la naturaleza de las cooperativas.

Las cooperativas agrarias son un conjunto de personas (productores rurales). Se basan en el concepto de empresa de ayuda mutua, capaces de operar en el mercado moderno y lograr un fin de lucro para sus miembros, los que a su vez también son empresas. El beneficio final nunca es de la cooperativa agraria, sino de sus miembros.

No hay reparto de utilidades (como si ocurre por ejemplo en las sociedades comerciales, civiles con objeto exclusivamente agrario, asociaciones y sociedades agrarias contenidas en la Ley 17.777), pero sí hay reparto de excedentes que resultan de la diferencia entre el precio promedio estimado por la cooperativa -bajo el cual el productor remitió su producto-, y el precio final de su comercialización por la cooperativa, el cual media como un correctivo<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> El derecho fundamental de asociación representado en un grupo de personas que se reúnen, en forma estable para un fin común, ya con una estructura y organización definida, se concreta en una asociación como tipo social. El carácter impersonal y abierto de esta agrupación de personas es lo que lo distingue esencialmente de la sociedad. En sentido amplio, el concepto de asociación comprende a todas las modalidades asociativas, donde la cooperativa es sólo una especie del género.

La Ley N° 18.407 al definir a las cooperativas agrarias como asociaciones, estaría excluyendo “otras agrupaciones” transitorias como ser las asociaciones rurales (art. 73, l Cód. Rural Uruguayo) o la colonización colectiva (art. 7, Ley 11.029) (Guerra, Enrique en Asociaciones y Sociedades Agrarias. Instituto de Derecho Agrario-I. FCU, 1era edición, set. 2007, pág. 20 a 25).

<sup>169</sup> En virtud de ello, parte de la doctrina ha entendido que la cuestión acerca de la naturaleza jurídica de las cooperativas no ha quedado zanjada, pese a que la Ley 18.407 las

### **3. ¿QUIÉNES PUEDEN SER MIEMBROS DE UNA COOPERATIVA AGRARIA?**

Pueden ser miembros: a) personas físicas mayores de 18 años; b) menores de edad e incapaces por medio de sus representantes legales si su responsabilidad se encuentra limitada al aporte; c) menores de edad habilitados por matrimonio (12 años la mujer y 14 años el hombre); d) personas jurídicas, siempre que reúnan los requisitos estatutarios (art. 18, Ley 18.407).

También pueden ser miembros las sociedades civiles con contrato escrito que realicen la actividad agraria que requieran los estatutos y las de fomento rural (art. 110 de la Ley 18.407).

Estos artículos deben ser armonizados con el art. 1 de la Ley 18.092<sup>170</sup>, de 7/01/2007 referente a la titularidad de los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias en el Uruguay.<sup>171</sup>

Dicha ley declaró de interés general<sup>172</sup> que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades agrarias y asociaciones agrarias (Ley 17.777), cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Se exceptúan de las disposiciones de la presente ley los inmuebles rurales afectados a actividades ajenas de las definidas por el artículo 3° de la Ley 17.777<sup>173</sup>.

---

define como asociaciones. En tal sentido, algunos autores hacen referencia a un tercer género, distinto de la sociedad y de la asociación.

<sup>170</sup> En la redacción dada por el art. 349 de la Ley 18.172, de 31/08/2007.

<sup>171</sup> La citada legislación retoma algunas políticas agrarias de larga data (1964) en el Uruguay por las cuales se limitó el funcionamiento de las sociedades comerciales, cuyo capital social se integraba por títulos al portador.

<sup>172</sup> El espíritu de la ley consiste en poder identificar a la persona física, beneficiaria de la persona jurídica que detenta la propiedad del inmueble o la titularidad de la explotación agropecuaria como forma de proteger el recurso tierra y así poder controlar la actividad.

De esta forma el legislador restringió dos derechos fundamentales como son el libre ejercicio de la actividad económica y el derecho de propiedad.

Las pautas que definen el interés general admiten modificación, y se ubican en un espacio y tiempo dado. Por tanto, deberán adecuarse a las condiciones políticas, sociales y económicas del momento.

<sup>173</sup> "A los efectos de esta ley se reputan agrarias las actividades destinadas a la producción animal o vegetal y sus frutos, con fines de su comercialización o industria, así como también las de manejo y uso con fines productivos de los recursos naturales renovables.

Se consideran comprendidas en ella, las actividades realizadas por los productores

Para que las sociedades mencionadas puedan ser titulares de inmuebles rurales o explotaciones agropecuarias, la totalidad de su capital social deberá hallarse representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas.

*“Las sociedades anónimas y las en comandita por acciones..., podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias siempre que la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.”*

El legislador, declaró de interés general y taxativamente a las personas que pueden ser titulares de inmuebles rurales destinados a la actividad agraria y explotaciones agropecuarias. En tal sentido incluyó a las personas físicas, a una serie de sociedades y asociaciones, a las cooperativas, pero no incluyó a las sociedades civiles con objeto agrario.

Cabe preguntarse si esto fue realmente una omisión producto de un descuido, o si las excluyó expresamente del interés general.

Concluimos que no se trataría de un olvido, pues cuando determina el ámbito subjetivo de validez utiliza una técnica legislativa precisa, nombrando a cada tipo social y su respectiva legislación<sup>174</sup>.

Al reglamentarse la Ley 18.172 por Dec. 201/008, de 1/04/2008, se amplió por vía reglamentaria el ámbito subjetivo de validez legal, permitiendo que aquellas asociaciones y sociedades<sup>175</sup> que habían sido declaradas de interés general para la titularidad de los inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias, pudieran representar su capital social por **otras entidades comprendidas en las antedichas, cuyo capital social cumpla asimismo**

---

rurales de manera directamente conexas o accesorias, sean para sostén de su explotación o como complemento o prolongación de sus actos de producción y servicio”.

Complementariamente el Art. 20 del Dec. 403/004 de 11/11/2004, reglamentario de la citada ley establece que “Se consideraran directamente conexas o accesorias, las actividades de los productores rurales referidas en el inciso segundo del artículo tercero de la Ley que se reglamenta, siempre que el volumen de las inversiones en ellas, sea inferior al afectado por dichos productores, a las actividades previstas en el inciso primero de dicho artículo.”

<sup>174</sup> Recuérdese que la Ley 17.777 regula las sociedades y asociaciones agrarias, las sociedades civiles con objeto agrario, los contratos colectivos y de integración productiva.

<sup>175</sup> Asociaciones y sociedades agrarias (Ley No. 17.777), cooperativas agrarias (Dec. ley 15.645), sociedades de fomento rural (Dec. ley 14.330), sociedades personales (Ley No. 16.060), sociedades en comandita y sociedades anónimas con acciones nominativas (Ley No. 16.060).

**con la referida nominatividad y la condición de personas físicas de sus titulares.**

Analicemos entonces, lo expuesto en relación con las cooperativas agrarias.

Las cooperativas agrarias están individualizadas a partir del elemento subjetivo, es decir que, son tales en cuanto sus miembros son productores rurales y no en cuanto a su objeto.

Es concluyente, entonces, que las personas físicas no deben cumplir con ningún requisito legal para ser miembros de una cooperativa agraria (sin importar además que ésta última sea propietaria de un inmueble rural, destinado a la actividad agraria o titular de una explotación agropecuaria).

Sin embargo, el problema se plantea cuando una cooperativa agraria es integrada no solo por personas físicas, sino también por personas jurídicas (cfme. lo dispone el art. 18, Ley 18.407).

Dos son las situaciones a distinguir:

a) La cooperativa realiza alguno de los actos individualizados en su objeto pero **no es titular** de un inmueble rural con destino a la actividad agraria, ni es titular de una explotación agropecuaria. Por ejemplo, Central Lanera Uruguay comercializa la lana de los productores miembros que le remiten la materia prima; pero no es propietaria de los inmuebles rurales, ni de la explotación agraria.

En esta hipótesis (y continuando con una interpretación sistemática), los productores rurales miembros podrán ser tanto personas físicas, sociedades civiles con objeto agrario o sociedades de fomento rural, y su capital social deberá estar representado por títulos nominativos, cuyos titulares sean personas físicas.

b) La cooperativa realiza alguno de los actos individualizados en su objeto, pero **es titular** de un inmueble rural destinado a la actividad agraria o de una explotación agropecuaria. En este caso, los productores miembros solo podrán ser personas físicas. Por ejemplo, una cooperativa agraria que comercializa la lana que remiten sus miembros productores, que además, es titular de un inmueble rural con destino a la actividad agraria o es titular de una explotación lanera.

El tema se plantea en relación con las sociedades de fomento rural

(Dec. ley 14.330) y con las sociedades civiles con objeto agrario<sup>176</sup> (art. 110, Ley 18.407).

Dos son las situaciones a analizar a la luz de la Ley 18.092, su Dec. Regl. y Ley 18.407:

**a) La sociedad de fomento rural, ¿puede ser miembro de una cooperativa agraria?** — Si la cooperativa agraria **no es titular** de un derecho de propiedad sobre un inmueble rural afectado a la actividad agraria o **no es titular** de una explotación agropecuaria, no existe ningún impedimento legal para que la sociedad de fomento rural pueda ser miembro.

**En caso contrario**, sus miembros deberían ser personas físicas, a pesar de que la Ley 18.407 en el capítulo IV sobre cooperativas agrarias admite a las sociedades de fomento rural como miembros, sin limitación de ninguna especie.

A nuestro entender ambas normas deben encontrarse en la *“debidamente correspondencia y armonía”*.

Lo dicho tiene su excepción.

El Poder Ejecutivo, a instancia de parte, puede autorizar a la cooperativa, a ser titular de un inmueble rural con destino a la actividad agraria o de una explotación agropecuaria *“cuando el número de accionistas, integrantes o la índole de la empresa impida que el capital social pertenezca exclusivamente a personas físicas”*<sup>177</sup>

Siguiente situación.

**b) La sociedad civil con objeto agrario, ¿puede ser miembro de una cooperativa agraria?** — Sí, dado que no existe ningún impedimento legal para el caso de que las cooperativas agrarias **no fueran titulares** de un derecho de propiedad sobre un inmueble rural afectado a la actividad agraria o **no realizaran actividad agraria**.

En caso de que la cooperativa agraria **fuera titular** de un derecho de

---

<sup>176</sup> Estas sociedades fueron concebidas como personas jurídicas desde su constitución al sancionarse la Ley 17.777, extendiéndose su regulación a todas aquellas sociedades civiles anteriores a su vigencia, y cuyo objeto social fuera agrario, pero que contaran con contrato escrito.

<sup>177</sup> Esta autorización es para el caso concreto y vincula a la cooperativa con un determinado inmueble rural y/o explotación agropecuaria.

propiedad sobre un inmueble rural afectado a la actividad agraria o **realizara actividad agraria**, cabe señalar distintas posiciones:

Una posición interpretativa al respecto sostiene que el Dec. 225/007, de 25/06/2007, amplía el número de entidades jurídicas que requerirían de la autorización del Poder Ejecutivo para poder actuar.

Sin embargo en el Dec. 201/008, de 1/04/008, (que sustituye el art. 2 del Dec. 225/007), en la enumeración de las excepciones incorpora el literal g) donde si bien no menciona en forma expresa a las sociedades civiles, hace mención a sociedades de análoga naturaleza a las allí indicadas.

En consecuencia, las sociedades civiles con objeto agrario no se encontrarían comprendidas en forma expresa dentro de las modalidades descriptas en la declaración de interés general (art. 1 del Dec. 225/007).

No obstante, en las excepciones podrían considerarse incluidas en forma indirecta, y en caso de que su participación social no esté a nombre de personas físicas, requerirían autorización del Poder Ejecutivo.

Al respecto estimamos que el Dec. Regl. 225/007, incurre en otra ilegalidad al pretender ampliar en su art. 2 lit. g) las entidades incluidas en el texto legal que reglamenta mediante la expresión “*otros tipos sociales*”, los que igualmente —previa autorización del Poder Ejecutivo— podrían ser titulares del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales con actividad agraria y sobre explotaciones agropecuarias, cuando el número de accionistas, integrantes de las personas jurídica o la índole de la empresa impida que el capital social pertenezca exclusivamente a personas físicas.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Al no estar comprendidas en la declaración de interés general de la ley, ni contenidas en su enumeración (referente a las asociaciones y sociedades que pueden actuar previa autorización del Poder Ejecutivo) respecto de las sociedades civiles con objeto agrario no presentan ninguna restricción para ser miembros de cooperativas agrarias.



**TEMA 4**

**COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS  
AGRARIOS**



# LA FUNCIÓN DEL CORREDOR DE GRANOS EN LA COMERCIALIZACIÓN GRANARIA

JUAN JOSÉ STAFFIERI<sup>179</sup>

## 1. ANTECEDENTES

Desde 1860 se inicia en nuestro país un gran movimiento inmigratorio que no cesó hasta las primeras décadas del siglo XX.

Diversos motivos influyeron para comenzar y acrecentar este movimiento inmigratorio desde Europa fundamentalmente para América siendo nuestro país un faro para esa población necesitada imperiosamente de nuevos horizontes ante la falta de trabajo y fundamentalmente de productos alimenticios suficientes para cubrir las necesidades de la población europea.

La provincia de Santa Fe durante la gobernación de Nicasio Oroño creó la Comisión de Inmigración por ley del 22 de junio de 1866, la que

---

<sup>179</sup> Abogado egresado de la UNR, abogado Esp. Derecho Agrario (UNL), Vice-Presidente del Inst. Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Prof. De la UNR, miembro del comité académico y profesor permanente de la carrera de Postgrado en Esp. Derecho Agrario (UNL), Master Asesoramiento de Empresas (Austral), miembro del Inst. Derecho Agrario y de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU).

se constituyó en antecedente de la consolidación de aquél Estado como la provincia colonizadora por excelencia.<sup>180</sup>

La década de 1870 inició una progresiva intensificación en la producción agraria, a través de la figura de la “mediería” por la cual los ganaderos arrendaban fracciones de campo a los inmigrantes suministrándoles animales de trabajo, abriéndoles créditos para la compra de herramientas e implementos agrícolas.

Todo este movimiento incrementó los cultivos de cereales como trigo y maíz escasamente sembrados antes de esa época.

Indudablemente que la corriente migratoria se vio favorecida por la vigencia de la Constitución de 1853, consagrando principios atinentes a la situación jurídica de los habitantes del país, como el de la igualdad ante la ley, el de enseñar y aprender, de libertad de trabajar, de inviolabilidad de la propiedad privada etc.

Nuestro Preámbulo ya de por sí solo es una “carta de presentación” de nuestro País que lo constituyeron en uno de los más atractivos para promover la inmigración.

Asimismo, la sanción del Código Civil de 1869 fue un cuerpo de importancia para la constitución de nuestro país en una Nación atractiva para el mundo.

Como consecuencia de ello surgieron distintas figuras trascendentes en la actividad, dada la importancia que la comercialización de los granos fue tomando en nuestro país. Surgiendo de esta manera la figura de los “acopiadores”.

Ante la concentración de los productos y el envío a los centros de consumo, surge la figura del “corredor de cereales” a fin de ser una importante figura de intermediación con importantes tareas propias de su accionar.

Tengamos en cuenta que en el comercio de granos existe una importante concentración de la demanda y una dispersión de la oferta ello significa una atomización de la oferta por la gran cantidad de productores.

Los corredores de granos brindan transparencia al comercio de granos, operan dentro del marco institucional de un mercado y hacen que la oferta sea fluida. Fortalecen la oferta ante la demanda que se encuentra

---

<sup>180</sup> VEDOYA Juan Carlos, *La magra cosecha* en Memorial de la Patria, 1868-1874, Luna, Félix (Dir) Bs. As., 1979, cit, por ROBILOLO Jorge en *Intermediación comercial y granaria*, Ed. Nova Tesis, pág. 16.

concentrada procurando que la oferta tenga una posición más fuerte en el mercado.

La actividad del corredor de granos conforme a los usos y costumbres tiene un perfil particular y diferente. Las operaciones en el mercado se realizan en forma verbal, a viva voz, es allí donde nos encontramos con una característica básica de su actividad. Este no es un hecho menor y adquiere mucha relevancia en un país donde los acuerdos no están hechos para ser respetados y donde no existan reglas claras.

Otra característica de esta actividad es el principio de la buena fe de esta manera se busca impedir actuaciones abusivas de las partes.

Entre las principales funciones y servicios que desarrolla el corredor de cereales podemos mencionar, desde la información del mercado hasta el asesoramiento sobre las alternativas de negociación de la mercadería correspondiente, la búsqueda del mejor precio, y tratativas con el comprador, conformidad del vendedor, confección de documentación inherente a la transacción, registración de los contratos de compraventa, seguimiento de la entrega de la mercadería, envío de muestras de la mercadería entregada para los análisis de calidad, facturación de la entrega por cuenta y orden del vendedor, percepción y remisión de los importes cobrados sin dejar de señalar el ejercicio de la representación del vendedor ante entidades o cámaras en caso de litigios por cualquier aspecto o diferencia surgida en el negocio, sin contar todas las funciones y obligaciones que los organismos de fiscalización y control le suman a la actividad las cuales implican mayores costos y riesgos para la misma.

Las distintas etapas que fueron cumpliéndose en la comercialización de los granos en nuestro país requirió el dictado de normas que regularán adecuadamente dichas tareas.

La primera de ellas con las relaciones entre productores y acopiadores/cooperativa, una segunda entre estos últimos con la exportación o industria, con la intervención de los "corredores de cereales", sin perjuicio de que en ocasiones el productor comerciaba directamente con la industria o con la exportación desembocando luego en una activa intervención estatal, en base al dictado de normas, creación de organismos reguladores, y/o fiscalización de la actividad, con distinta preponderancia según la situación política y/o económica imperante en el país a partir de la década de 1930 sin olvidar

por cierto la repercusión internacional y la presencia en dicho ámbito del Chicago Board of Trade.<sup>181</sup>

Del carácter originario de los corredores como funcionarios públicos pasaron a ejercer una labor libre debiendo someterse a las obligaciones y restricciones incluidas en los Códigos sancionados a partir del comienzo del siglo XIX.

Tal atisbo del carácter público de la función del corredor se apreció en el Código de Comercio argentino hasta su reforma en el país, a través de las leyes 23.282 y 25.028.<sup>182</sup>

La codificación argentina reguló la figura del corredor en el libro I del viejo código incluyendo aspectos contractuales de la actividad (propios del libro II) creando ciertas confusiones en su aplicación e interpretación.<sup>183</sup>

Originariamente en el Código de Comercio de 1859-1862, el corretaje se regulaba en los arts. 89 a 113. Luego de la Reforma de 1889, esos preceptos, con algunos cambios, se transformaron en los arts. 88 a 112. Este cuerpo de leyes reputaba al corredor como un agente auxiliar del comercio (art 87, inc 1º, Cod. Com.) y la regulación del corretaje se centraba más en el sujeto corredor y en la actividad que desplegab, que en el corretaje como contrato (Siburu).<sup>184</sup>

El contrato de corretaje puede definirse como lo hace la ley 12.513 que dice: “el acuerdo entre corredor y comitente por el cual el primero se obliga mediante una retribución a buscar la persona o cosa necesaria para llegar a la conclusión del contrato proyectado por el comitente”.

Entre las obligaciones que se imponían se dispuso la matriculación ante el Registro Público de Comercio correspondiente, el juramento en los Tribunales de Comercio, llevar los libros y registros pertinentes, asegurando la identidad de las personas contratantes y la guarda del secreto.

En cuanto a las prohibiciones se especificaban las siguientes: toda especie de negociación directa o indirecta, contraer sociedad de ninguna clase de denominación, encargarse de hacer cobranzas y pagos por cuenta propia y ajena, adquirir para sí o para persona de su familia inmediata las cosas que les hayan sido encargadas etc.

---

<sup>181</sup> ROBILOLO, Jorge A., op. cit., pág. 21.

<sup>182</sup> *Ibíd.*, pág. 19.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, pág. 27.

<sup>184</sup> *Ibíd.*

A partir de las normas *ut supra* referidas surgen distintas disposiciones que van encuadrando a la figura del “corredor de cereales” tenemos así la sanción de la Ley N° 20.266 del 17 de abril de 1973 la cuál reformó el régimen sobre “martilleros” del Código de Comercio conteniendo las condiciones habilitantes, inhabilidades, matrícula, incompatibilidades, facultades, obligaciones etc.

- *Ley N° 23.282* — Sancionada el 30 de setiembre de 1985 modificando el art. 88 del Código de Comercio en cuanto a las condiciones habilitantes para el “corredor” e incorporando el art 88 bis sobre causales de inhabilitación.<sup>185</sup>

- *Ley N° 25.028* — La mencionada ley sancionada en 1999 de Régimen Legal de Martilleros y Corredores deroga el régimen del Código de Comercio (arts. 88 a 112) y establece en relación al régimen de martilleros y corredores, normas de habilitación y matriculación profesional, y lo atinente a las obligaciones y derechos de dichos profesionales, modificando la ley 20.266 que mantiene su vigencia. Se establece simultáneamente un nuevo régimen nacional de corretaje al incorporarse los arts. 31 al 38 al decreto ley 20.266/73, de Martilleros y derogando el capítulo I del Libro Primero, Título IV del Código de Comercio, como así también la ley 23.282.<sup>186</sup>

Analizando la ley parece surgir en forma indubitable que la intención del legislador fue regular en forma integral la figura del corredor declarando aplicable en lo que fuere pertinente disposiciones del Código Civil, la legislación local y la regulación acerca de los martilleros.

Siendo el contrato de corretaje un acuerdo entre el corredor y el comitente está fuera de duda que la ley se aplica tanto a los corredores inmobiliarios cuanto a los que intermedian en negocios sobre cosas muebles entre ellos los corredores de cereales.

La ley ha derogado una serie de prohibiciones que contenía la anterior.

Más allá de las subsistentes limitaciones del art. 19 del decreto ley N° 20.266 (el que remite al art. 36 de la ley 25.028) se ha dejado al corredor

---

<sup>185</sup> RIVERA, Julio C. – MEDINA, Graciela, *Código Civil y Comercial Comentado*, T° IV pág. 191 Ed. La Ley.

<sup>186</sup> ARAYA, Miguel, *Corredores Reforma Parcial a su Régimen*, Ed. Zeus 39L-86. Cit. en ROBILOLO Jorge, *op. cit.*

un mayor margen de libertad autorizándole una serie de posibilidades que antes no tenía y entre las cuales puede optar válidamente.

Así vemos en cuanto a la formación de sociedades mientras la legislación anterior prohibía al corredor formar sociedades, actualmente al derogarse tal prohibición obviamente puede formarlas si bien con las restricciones que el régimen legal impone también a los martilleros.

Con relación a la compraventa la ley anterior al prohibir a los corredores realizar “toda especie de negociación y tráfico directo ni indirecto...” y comprar o vender las cosas respecto a las que intermediaba prácticamente los inhibía, en forma general, de comprar y vender cosas que están en el comercio.

Habiéndose derogado la prohibición de ejercer el comercio, subsiste solamente la prohibición de realizar compraventa de las cosas en que actúe de intermediario.

Del mismo modo actualmente los corredores pueden efectuar cobranzas lo que antes les era prohibido.

La ley 25.028 incorpora un nuevo requisito relativo a la posesión del título universitario por parte de quién pretenda ejercer la actividad de corredor.

Como correlato de lo *ut supra* expuesto a partir de la sanción de la ley se podrá encuadrar la labor de los corredores como una actividad profesional reglada por una ley nacional, y calificada con la exigencia del título universitario.

Se plantea la cuestión relativa al ejercicio del poder de policía en dicha materia.

Siguiendo la enseñanza tradicional de la doctrina las provincias “pueden” reglamentar el ejercicio de esas actividades dentro de sus jurisdicciones siempre que no alteren o modifiquen sustancialmente los requisitos exigidos por la norma nacional.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> ROBILOLO Jorge, op. cit., pág. 32.

## **2. REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL CORRETAJE EN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL**

El nuevo Código Civil y Comercial trae la figura del corretaje en el capítulo 10 regulando a nivel nacional la actividad. Estas normas se integran con las disposiciones del dec- ley 20.266/73 de Martilleros, que mantiene su vigencia, excepto sus arts 36, 37 y 38 que fueron derogados por la nueva legislación (art. 3° inc. c) de la ley que aprobó el nuevo Código.

No podemos dejar de hacer una aclaración las normas de este capítulo fueron tomadas al redactarse el proyecto del nuevo Código Civil y Comercial casi literalmente del Proyecto del Código Civil y Comercial de 1998 que regulaba el contrato de corretaje en los arts 1268 a 1277. Ahora bien ese proyecto fue elaborado mientras todavía regían, en materia de corretaje, los viejos arts. 88 a 112 del Cód. de Com. que fueron derogados en el año 1999 por la ley 25.028, la cual simultáneamente, estableció como lo hemos referido un nuevo régimen nacional de corretaje al incorporar los arts. 31 al 38 al dec. ley 20.266/73 de Martilleros.

Es decir, estas normas que actualmente integran el nuevo Código fueron copiadas de un Proyecto elaborado antes de la sanción de la ley 25028 que deroga los artículos ut supra referido del viejo Código de Comercio. No hubo una adecuación de los nuevos artículos a la situación vigente en 1999, fecha de sanción de la ley mencionada, produciendo algunos desacoples con la legislación del decreto ley 20.266/73 que permanece vigente, y lo arduo que resulta integrar ambos sistemas en algunos supuestos.

Según la jurisprudencia imperante<sup>188</sup> las reglas sobre corretaje en general se consideran de orden público.

Si vemos la normativa de nuestro nuevo Código Civil y Comercial la figura del corretaje se encuentra en el art. 1345 que dice: "Hay contrato de corretaje cuando una persona, denominada corredor, se obliga ante otra, a mediar en la negociación y conclusión de uno o varios negocios, sin tener relación de dependencia o representación con ninguna de las partes".

Bien decimos que el decreto ley 20.266/73 permanece vigente ya que el nuevo ordenamiento legal civil y comercial sancionado en 2014 únicamente derogó los art. 36,37 y 38 del referido decreto ley de Martilleros.

---

<sup>188</sup> Sobrero, Cámara Apelación Rosario Sala III 10-3-39 La Ley, 17-313.

Por lo tanto el régimen legal actual que disciplina la actividad de los corredores se compone e integra con las siguientes normas jurídicas.

Los arts 31 a 35 del decreto-ley 20.266/73 de Martilleros, que regulan la materia de forma directa, y los art. 1 a 30 de esa norma que la tratan de manera indirecta (doct. art.31, dec-ley cit.)

Los art. 1345 a 1355 del nuevo Código Civil y Comercial.

El art 77, ley 24.441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción cuya normativa no nos compete ni es materia de esta ponencia.

Las leyes provinciales y demás normas reglamentarias de carácter local que regulan la actividad de los corredores en general o de ciertas modalidades del corretaje en particular como es el caso del inmobiliario que por supuesto no compete a este trabajo.

Este conjunto heterogéneo de normas jurídicas presenta contradicciones entre si dificultades para determinar cuál es la exacta jerarquía normativa a tener en cuenta en su aplicación y confusión en su interpretación coordinada y coherente .

De acuerdo al concepto dado del corretaje en nuestro Código vemos que el mismo se ha conceptualizado desde un ángulo objetivo lo que no ocurría con nuestro viejo Código de Comercio en que el legislador tomo el ángulo subjetivo para tipificar la figura del corredor.

El artículo que comentamos recepta las notas que la doctrina jurídica destacó desde siempre para describir este vínculo jurídico al enfatizar la actividad que desarrolla el corredor de mediar entre la oferta y la demanda.

La norma hace hincapié en la función de “mediar” del corredor dejando de lado otras características como ser que el corredor realiza su actividad de manera profesional, y que tiene derecho a una retribución económica en determinados supuestos. Omisiones que se subsanan con diversas disposiciones y las normas del dec-ley 20.266/73.

Al referirnos a la palabra mediar queremos decir que la función del corredor debe ser de acercar y aproximar a los interesados, de procurar la celebración del negocio, el corredor no es mandatario ni comisionista, es nada más ni nada menos que un intermediario que acerca a las partes.<sup>189</sup>

En conclusión podemos decir que el contrato de corretaje posee los

---

<sup>189</sup> RIBERA, J. C. – MEDINA, G., op. cit., pág. 192.

siguientes caracteres principales: bilateral, oneroso, consensual, típico, aleatorio y al eliminarse el art. 36 del dec-ley 20.266/73 que imponía la forma escrita para este contrato podemos decir que ahora es un contrato no formal, como lo era durante la vigencia de la vieja legislación del Código mercantil.

Un tema interesante es que la derogación del Código de Comercio por este nuevo Código y la consecuente eliminación de la clasificación de los actos en civiles y mercantiles determina que el corretaje pierde con la nueva legislación su histórico carácter comercial terminándose de esta manera la vieja discusión relativa al fuero de competencia en cuestiones que surjan en la materia. Cuestión que la jurisprudencia plenaria de la Capital Federal había determinado a favor del fuero mercantil.<sup>190</sup>

El art. 1346 del nuevo Código Civil y Comercial disciplina cuatro aspectos vinculados con el corretaje: determina cuándo queda perfeccionado el contrato, no autoriza el ejercicio de la profesión por sujetos no matriculados, determina que ocurre si el comitente es una persona de derecho público y establece que sujetos o entidades pueden desarrollar la actividad.

El art. 1347 determina las obligaciones del corredor derogando el art. 36 del Decreto Ley 20.266/73 que enumeraba las obligaciones que se encontraban a cargo del corredor.

La legislación derogada establecía un listado de obligaciones a cargo del corredor más numeroso y puntilloso que el que prevé el nuevo texto legal. Desde esta perspectiva se debilitan los deberes que se exigen al corredor para desempeñar su actividad, con perjuicio para la seguridad del tráfico negocial de que se trate y para la adecuada protección de los intereses de las partes negociantes.<sup>191</sup>

El art. 1348 del nuevo ordenamiento determina las prohibiciones que tiene el corredor en el desarrollo de su función en dos incisos muy concretos el inc a) determina que le está prohibido adquirir por sí o por interpósita persona efectos cuyas negociación le ha sido encargada. Y b) le está prohibido tener cualquier clase de participación o interés en la negociación o en los bienes comprendidos en ella.

La disposición se vincula con el art. 19 del referido decreto-ley que

---

<sup>190</sup> Idem, pág 194.

<sup>191</sup> Ibidem, pág 196.

el nuevo ordenamiento no elimina y con el art. 36 inc k) de ese decreto ley que fue derogado por la nueva legislación.

El art. 1350 del Código Civil y Comercial establece que el corredor tiene derecho a la comisión estipulada si el negocio se celebra como resultado de su intervención. Si no hay estipulación, tiene derecho a la de uso en el lugar de celebración del contrato o, en su defecto, en el lugar en que principalmente realiza su cometido. A falta de todas ellas, las fija el Juez.

Los preceptos establecidos en los art. 1350 y 1351 del nuevo Código Civil y Comercial reproducen, con algunas variaciones de lenguaje y de contenido, las reglas que prescribía el art. 37, dec-ley 20.266/1973 de Martilleros, que la nueva legislación deroga ( art. 3, inc. c), de ley que aprueba el nuevo Código.<sup>192</sup>

Los artículos *ut supra* mencionados permiten extraer las siguientes pautas:

a) En el nuevo ordenamiento se utiliza la expresión “comisión” y desecha el vocablo “remuneración” que erróneamente empleaba el antiguo art 37 del dec. ley 20.266/73. Alguna doctrina ha determinado que más preciso aún sería haber utilizado el término “honorario” dado que la referida actividad adquirió un carácter profesional a partir de la sanción de la ley 25.028 de 1999.

b) El derecho del corredor a percibir una retribución debe cumplir con dos requisitos en primer lugar que el contrato mediado lógicamente se celebre como lo disponía el art. 37 inc. a) del dec. ley 20.266/73 de Martilleros y el segundo requisito que el negocio se haya celebrado como consecuencia de la mediación del corredor ambos requisitos lógicamente podrán eventualmente ser modificadas por las partes .

c) El comisionista no tendrá derecho a una retribución económica si se verifica la circunstancia expresamente establecida en el art. 1353 del nuevo ordenamiento esto es: que la operación esté sometida a condición suspensiva y éstas no se cumpla o que la operación se anule por ilicitud del objeto, por incapacidad o falta de representación de cualquiera de las partes, o por otra circunstancia que haya sido conocida por el corredor.

La jurisprudencia es clara en el sentido de determinar que hay derecho

---

<sup>192</sup> Ibidem, pág 204.

al cobro de comisión por el corredor cuando entre su gestión y el contrato exista una relación de causa a efecto, de tal manera que pueda afirmarse que sin ella el contrato no se habría celebrado.

El art. 1352 del Código Civil y Comercial determina claramente tres supuestos en que la comisión debe pagarse aun que:

El contrato esté sometido a condición resolutoria y ésta no se cumpla. Entendemos que si la condición establecida en el contrato no se cumple y ésta tiene el carácter de resolutoria el corredor no tendría a nuestro criterio derecho a percibir comisión pero la norma establecida en el Código Civil y Comercial es contundente en el sentido inverso. Esta norma no estaba prevista en la legislación derogada.

El contrato no se cumple, se resuelva, se rescinda o medie distracto. Estos supuestos tampoco se preveían en las normas sustituidas.

El corredor no concluya el contrato, se inicie la negociación y el comitente encarga su conclusión a un tercero o lo concluye por sí en condiciones sustancialmente similares. Esta norma estaba también prevista en el derogado art. 37 inc. a) de la ley 20.266/73 de Martilleros aunque se le adiciona la frase “en condiciones sustancialmente similares” que recoge las enseñanzas de la doctrina y jurisprudencia en la materia.<sup>193</sup>

A su vez el art. 1353 como ya lo hemos referido *ut supra* establece los supuestos específicos en que la comisión no se debe.

El art. 1354 establece claramente que el corredor no tiene derecho a reembolso de gastos, aun cuando la operación encomendada no se concrete, excepto pacto en contrario. Esta disposición es totalmente contraria a lo que establecía el art 37 inc b) del decreto ley 20.266 de martilleros que disponía que el corredor tenía derecho a percibir del comitente el reintegro de los gastos convenidos y realizados, salvo pacto o uso en contrario.

Vemos que al referirnos a lo normado en la ley de martilleros se hablaba de gastos “convenidos y realizados” por lo que dicha expresión denotaba la existencia de un pacto al respecto con el comitente, es decir, un acuerdo en virtud del cual se estipulaba que éste debía reintegrar los gastos al intermediario por lo tanto aún en la norma derogada solo el corredor tenía derecho a percibir los gastos realizados si los mismos estaban convenidos previamente con el comitente.

---

<sup>193</sup> Ibidem, pág 213-

Por último el art. 1355 del Código establece: “Las reglas de este Capítulo no obstan a la aplicación de las disposiciones de leyes y reglamentos especiales”.

Por supuesto que el decreto ley 20.266 de Martilleros no preveía y en realidad no tenía porque preverlo ninguna disposición semejante al art 1355 cuya existencia se explica porque a partir de la vigencia del nuevo Código conviven dos regímenes nacionales diversos en materia de corretaje, situación novedosa para esta temática en nuestra histórica legislación nacional.<sup>194</sup>

### 3. CONCLUSIÓN

En esta breve ponencia hemos tratado de diagramar como surgió en nuestro país la figura del corredor de granos, cuál fue la regulación que fue enfocando la actividad y por último como juega esta regulación aún vigente con las nuevas normativas del Código Civil y Comercial.

Ahora bien, cabe como conclusión referir cuál es la situación actual en la práctica de la actividad del corredor para lo cual nos hemos asesorado con firma de renombre de la ciudad<sup>195</sup>, empresa corredora de cereales, cuya trayectoria, tanto por el largo tiempo en que viene actuando en la zona como por la seriedad en el desarrollo de su actividad no dudamos que debemos de tener en cuenta.

A nadie puede escapar que como en todas las actividades la tarea de los corredores de cereales ha sufrido modificaciones importantes en su desenvolvimiento diario. Por un lado las comunicaciones y la informática y por el otro lado las agresivas políticas de compras directas al campo por parte de la mayoría de los exportadores y fábricas de productos terminados.

Por el lado de la informática ha obligado a una gran reconversión por la inmensa cantidad de datos que solicitan los distintos entes gubernamentales y por lo compleja que se ha vuelto tanto la requisitoria de documentación como la autorización por parte de las autoridades impositivas de toda facturación procesada. Hubo un reacomodamiento general del personal y las secciones que antes eran muy importantes hoy pasaron a ser una más y tomaron mucha mayor trascendencia los contadores y administradores de

---

<sup>194</sup> Ibidem, pág 218.

<sup>195</sup> “Bertotto y Bruera” Corredores de Cereales.

empresa ya que sin ellos hoy es prácticamente imposible pensar en trabajar y aún menos sin un excelente analista de sistemas que trabajando en conjunto sigan muy de cerca las modificaciones impositivas, laborales y comerciales que se van produciendo varias veces al año.

Otro tema que incide sin lugar a dudas es el gran cambio sufrido en las comunicaciones, hoy el problema es exactamente el inverso del de hace nada más que 20 años atrás, se dispone de una gran cantidad de información cuya procedencia muchas veces no se puede garantizar.

Hace un tiempo era difícil obtener información y hoy en día es casi imposible saber si las noticias que se leen son veraces o son acciones de grupos de poder para realizar su negocio. A fin de constatar la información que se les brinda a los vendedores es imprescindible contratar a un asesor o tener un profesional que haga lo imposible en brindar los datos lo más certeros posible a fin de cumplir acabadamente con la función de asesores.

Evidentemente ha sido necesario profesionalizar la actividad lo que lógicamente ha aumentado necesariamente los costos.

Al acopiador, productor o cooperativa las cotizaciones le llegan casi en tiempo real ya sea por teléfono, *whatsapp*, mail o cualquiera de las mil formas que hay para estar comunicado y aunque no se pueda creer no siempre se está mejor que antes que la información iba en telegrama o luego por teléfono fijo vía operadora y más acá con los telediscados. La velocidad de los acontecimientos es inmensamente mayor y a pesar de la tecnología la rapidez del cambio en las cotizaciones hace que a veces no se llegue a tiempo.

Relacionado a la comercialización los cambios no fueron menores a los puntos anteriores. Las plantas de acopio de los exportadores, las oficinas en directo, los pools de productores, más grandes acopios como puede ser AFA, Compañía Argentina de Granos, para dar pocos ejemplos, han restado volumen tanto a las Bolsas como a los mercados de futuros. Y si bien esto es bueno para el productor porque se bajaron los costos de comercialización lo que habría que pensar cuál es el punto de inflexión pues si el precio de referencia se diluye, la utilidad que tienen hoy la pueden perder con creces mañana al no lograrse que los valores sean transparentes y la competencia siga haciendo que los precios obtenidos sean cerca de los máximos posibles de acuerdo a las circunstancias del momento.

Muchas veces se piensa que la solución a ese problema pasa por los mercados a términos como en Estados Unidos, donde el mercado de Chi-

cago es fundamentalmente de futuros y el porcentaje de entregas físicas es realmente reducido, se utiliza especulativamente o como cobertura de posiciones. En la Argentina no funciona así, incluso la intervención de los gobiernos ha hecho que en varias oportunidades que parecía que el sistema tomaba fuerza, se diluyera. En la actualidad se lo utiliza bastante como herramienta para atemperar los vaivenes del mercado, pero también para el recibo/entrega de la mercadería; el inconveniente es que aún no llega a volúmenes lo suficientemente importantes como para darle tranquilidad de transparencia y liquidez a los operadores del mismo.

Una vez más nuestro País tiene grandes posibilidades en ser un actor fundamental en la producción de alimentos para el mundo, si imaginamos un triángulo que una la ciudad de San Pablo, Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, y Bahía Blanca sin duda será por donde saldrá la mayor cantidad de comida para el mundo. Porque hoy Estados Unidos se come todo o la mayor parte de lo que produce, Europa se está transformando día a día en un gran jardín, Europa del Este no termina de arrancar como se creía que iba a hacerlo en materia de producción de alimentos y África si bien tiene agua y superficie, todavía le faltan leyes que permitan un desarrollo.

La figura del corredor de cereales no va a desaparecer en este nuevo contexto es más, tanto para el productor como para el acopiador el contar con un intermediario capacitado profesionalmente, con un muy buen equipo de asesores y con seriedad en el manejo de los negocios lo va a tornar cada vez más imprescindible.

# NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN: ASPECTOS PRÁCTICOS EN MATERIA AGRARIA

VANINA BABBINI<sup>196</sup> Y PATRICIA FIORONI<sup>197</sup>

## 1. NUEVOS ASPECTOS EN MATERIA AGRARIA: HACIA UNA CONSIGNATARIA LECHERA

La lechería necesita reglas claras y su ordenamiento está puesto en la intención de generar mejores condiciones de comercialización de la materia prima por parte de los productores. El intento iniciado en el año 2009, que no terminó de conformar a los involucrados, parece reflatarse en proyectos como el presente, a nivel provincial y nacional.

El Director provincial de lechería Mario Bargellini, viendo la concentración desde la demanda industrial, en situación de fuerzas desmedidas entre las partes involucradas, generó la idea de una “comercializadora de materia prima” que reúna los volúmenes y negocie con las industrias.

Los ejes principales de la propuesta son:

---

<sup>196</sup> Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rafaela (S.F.) [estuddiobabini@arnet.com.ar](mailto:estuddiobabini@arnet.com.ar)

<sup>197</sup> Abogada. Instituto Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rafaela (S.F.).

a) Que toda la cadena láctea sostenga los ingresos de los productores de leche de los tambos;

b) Fijar un precio sostén flotante obligatorio para la leche cruda salida de tambo (leche de tranquera). El mismo no podrá ser inferior al 30 % del valor de la leche que se vende en góndola;

c) Las personas físicas o jurídicas podrán instrumentar contratos de compra con los tamberos por un plazo superior a los 12 meses, como estímulo para la integración y estabilidad de la cadena;

d) El precio sostén tendrá una duración de 3 años, siendo la Subsecretaría de Lechería, quien a partir del cuarto año determinará los nuevos porcentajes indicados.

En la Provincia de Santa Fe se avanza en el reglamento interno con aportes de la Bolsa de Comercio de Rosario, FAA, AFA, naciendo como sociedad simple, transformarse en SA, con el gobierno como generador de espacio y apoyo, pero no como socio.

Para concluir, en nuestro país no existen cifras sobre tambos cerrados, descapitalización de productores, mano de obra desocupada, caída de la actividad en los pueblos del interior etc.

El desafío es poner freno a la caída.

## **2. PROYECTO DE LEY PROVINCIAL: FOMENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL SECTOR LÁCTEO**

Senadores de la provincia de todas las fracciones políticas aprobaron este proyecto. Los 17 artículos están enfocados a brindar la mayor asistencia posible.

En el primer artículo establece los objetivos a lograr: incremento de la producción de materia prima de calidad, el fortalecimiento de las organizaciones de productores, el estímulo a la capacitación e innovación tecnológica en la fase industrial, el aumento de la industrialización y exportación de productos lácteos, el desarrollo de la producción artesanal de productos diferenciados de alto valor agregado y calidad, entendiendo por tal al proceso de transformación de la leche que se realice exclusivamente en el establecimiento en el cual se produce; y la transparencia y formalización de las operaciones realizadas por los actores del sector lácteo.

Propone la creación de La Mesa de Concertación y Determinación del Precio de Referencia de Leche a la cual se la consultará e intervendrá obligatoriamente en los temas para los cuales la habilite esta Ley. Deberá reunirse al menos una vez por mes con todos sus miembros que proceden: uno del Ministerio de Economía, 3 senadores que representen regiones donde se ubican las principales cuencas lecheras, 3 diputados provinciales y 3 delegados del sector industrial y operadores lecheros; reuniones presididas por el Ministro de la Producción.

Se le atribuyen funciones importantes como velar por la buena relación entre los integrantes del sistema agroindustrial lácteo de la provincia de Santa Fe; articular con los distintos agentes de la cadena y con las instituciones de investigación, tecnología, genética y capacitación; generar el establecimiento del sistema de valuación de la calidad de la leche y sus productos derivados mediante estudios técnicos y dando a conocer los resultados obtenidos; promover la conciliación de conflictos que puedan presentarse.

En el artículo 4 se fija la competencia definiendo que el bien transable posee una composición particular, calidad e higiene sanitaria única, por lo que las cláusulas mínimas que debe contener cualquier marco normativo debe ajustarse a la realidad del sector que produce y del que transforma.

Sugerirá incorporar pautas que tengan en cuenta el volumen que se entrega, el plazo, condiciones, bonificaciones y medios de pago. Dicha Mesa actuará como árbitro en caso de conflicto en los acuerdos que celebre.

Estos acuerdos pueden ser recogidos por los contratos asociativos de explotación tampera, para garantizar los objetivos propuestos.

También fijará mensualmente el precio de referencia mínimo y máximo de la materia prima de acuerdo a su composición, información que se brindará a partir de lo que informen los productores, la industria y el mercado. El mismo se publicará mensualmente como lo propone el artículo 8.

Muy importante será la elaboración de programas de capacitación para ambas partes para el desarrollo de la cadena láctea y los actores.

En el artículo 7 se prevé la creación del Registro Provincial del Sector Lácteo, dentro del Ministerio de la Producción, donde se encontraran todos los datos de los productores, industrias elaboradoras y operadores lácteos.

Se solicitará a las empresas a su vez, poner en conocimiento de esta mesa de Concertación el volumen operado por productor y por tambo en el

mes, informar precios abonados, acuerdos celebrados y toda otra información que se considere relevante.

Se buscará beneficiar a todas las fábricas que cumplan y se adecuen a lo que establece este proyecto fijando un porcentaje de exención de Impuestos sobre los Ingresos Brutos.

Se creará el Fondo de Fomento Promoción Sustentabilidad y desarrollo del sector lácteo con el objetivo de brindar asistencia financiera a los productores, industrias y operadores de esta materia prima.

Para que toda la ayuda se pueda concretar, el Poder Ejecutivo se compromete a presentar una línea de créditos con tasa y subsidios a cargo de la provincia para asistir efectivamente a los distintos eslabones de esta cadena cuando fuere necesario.

### **3. CONCLUSIONES**

Como Instituto esperamos que toda esta ayuda plasmada en un proyecto de ley, pueda concretarse en la realidad de cada productor, que la asistencia económica llegue tomando verdadera conciencia de la urgencia de la situación y que se planifiquen políticas a futuro para que vuelvan abrirse los tambos que se cerraron.

**TEMA 5**

**CONTRATOS AGRARIOS**



# LOS CONTRATOS DE LARGA DURACIÓN Y EL INSTITUTO DE LA REVISIÓN DEL PRECIO

ALFREDO DILORETO<sup>198</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las características de los contratos agrarios, que los diferencian de los contratos regulados por el Código Civil, es que comúnmente tienen un plazo amplio y son de gran duración, por cuanto éste debe tener relación con la naturaleza de la explotación y acomodarse a la inexorabilidad de los ciclos productivos. El contrato es pues siempre —o casi siempre— de tracto sucesivo, porque las prestaciones se prolongan en el tiempo, ya que está vinculado con un proceso agrobiológico que es en sí mismo inescindible y que deben acomodarse a los mencionados ciclos productivos, los que por lo demás se cumplen normalmente en áreas rurales (Brebbia, 1982).

Ante ello, el artículo 4° de la Ley 13.246 en su redacción original, es-

---

<sup>198</sup> Profesor adjunto ordinario Derecho Agrario cátedra 1 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; profesor titular interino Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y del Ambiente, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata.

tableció un plazo mínimo de cinco años y vencido el mismo el arrendatario podía optar por prorrogarlo 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 una antelación de seis meses por lo menos al vencimiento.

Asimismo, la misma ley preveía que en los contratos superiores a cinco años e inferiores a ocho, el arrendatario podría optar por prorrogarlos hasta completar este último plazo siempre que ejercitara la opción en la forma antes especificada.

Con este plazo, el legislador buscó asegurar al arrendatario un ciclo agrario completo de estabilidad, ciclo lo suficientemente prolongado como para permitirle obtener un beneficio cierto de la explotación. Por ello y con carácter facultativo para el mismo previó la posibilidad de extenderlo a ocho años mediante una opción de tres años, opción que debe producirse seis meses antes del vencimiento de los cinco años (Leunda Tosi, 1961).

Al discutirse el proyecto en el Congreso, el diputado Mac Kay dijo: *“Este período consulta lo que en derecho agrario se denomina ciclo económico de la explotación, que es abonado por innumerables razones agroeconómicas y que ya estaba en la ley 11.627 con la diferencia de que para el ejercicio de este derecho el locatario tenía que notificarlo al propietario en el tiempo y forma que disponía el art. 2° de la ley; el despacho elimina este requisito porque la experiencia ha comprobado que el arrendatario no ejercitaba ese derecho haciendo inocua la estabilidad que le aseguraba la disposición. Este ciclo no es matemático: admite ampliaciones según el destino de la explotación y según las condiciones de productividad del predio. Por ello se concede una prórroga de tres años para que el arrendatario pueda condicionar un nuevo contrato con el mismo locador si las prestaciones le han sido satisfactorias y la tierra lo permite sin menoscabo para ella, o para conseguir un nuevo predio en el cual pueda realizar su trabajo conforme a su aptitud...”*.

## **2. LA REVISIÓN DEL PRECIO EN LA LEY 13.246**

Este plazo legal mínimo le asegura la estabilidad durante un ciclo agrícola o ganadero completo y le permite compensar los años buenos con los malos, así como amortizar los equipos necesarios para la mecanización de las tareas rurales (Blasco, 1963).

Como consecuencia del plazo establecido en la ley, su artículo 5 origi-

nal facultaba “...al Poder Ejecutivo para proceder con medidas de carácter general a la revisión del precio de los arrendamientos, cuando exista desequilibrio entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos debido a causas de índole general o regional. En iguales circunstancias, los organismos previstos en el artículo 46 procederán a la revisión del precio de los arrendamientos a pedido de cualquiera de las partes interesadas y con relación al caso planteado”.

De sus antecedentes parlamentarios, el Diputado Mc Kay sostuvo que “En este régimen son de mucha importancia las disposiciones referentes al precio. En principio, se deja librado a la convención de las partes, pero se establece un sistema de revisión del mismo, a solicitud de cualquiera de ellas, cuando exista desequilibrio entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos. Ello implicará sentar todo un principio de justicia, pues las partes contratantes que se ajusten a esas bases reguladoras del precio no tendrán que recurrir a las comisiones paritarias, salvo que se hayan excedido en sus apreciaciones. Conviene dejar perfectamente asentado que se entiende por costo de producción. Conceptúa la comisión que el costo de producción no lo integran tan sólo los gastos que demandan la preparación de la tierra, su cultivo, la recolección de la cosecha, sino también la amortización del desgaste de las herramientas y elementos de trabajo y de transporte y también lo necesario para cubrir la subsistencia del agricultor y de su familia y semilla para afrontar la próxima siembra. Vale decir que se reconoce como valor económico, dentro del costo de producción, al trabajo personal del chacarero” (DSD, 1948, p. 3460) y el Diputado Carreras expuso que “Si el tiempo, hemos dicho, tiene particular importancia por ser factor de estabilidad para el productor rural, el precio elástico es el complemento indispensable de esa actividad” (DSD, 1948, p. 3473).

Bajo el título *Teoría de la Imprevisión*, Cozzi señala que el precio convenido por las partes responde, normalmente al valor del goce de la cosa locada, pero puede suceder que tal correspondencia desaparezca por desequilibrio entre el costo de la producción y el valor de los productos obtenidos debido a causas de índole general o regional, o bien por pérdida total de las cosechas. Ello es así, porque el aspecto financiero de la relación es pactado por las partes teniendo en cuenta diversos factores, por lo general estables, tales como gastos semilla, preparación de la tierra, cultivo, cosechas, transporte, mano de obra, subsistencia familiar, amortizaciones, rendimiento, precio de los productos, etc. Ahora bien dado el término amplio de duración de este tipo de contratos, las partes no siempre están en condiciones de prever fluctuaciones notables en estos factores (Cozzi, 1953).

Es cierto que cada interesado debe saber al tiempo de contratar, que ha de soportar los riesgos de la empresa y que en esta puede tener éxito o no. Sin embargo debe juzgarse como de toda justicia y equidad impedir la ruina (no una mera disminución de utilidades), de uno de los contratantes, si existen los medios adecuados, aun cuando los términos expresos del convenio originario sufran una alteración sustancial en este aspecto. Para un mayor esclarecimiento de la cuestión es oportuno poner de resalto que el contratante afectado en razón de los acontecimientos imprevistos, puede verse impedido en absoluto de satisfacer la obligación a su cargo o bien estar en situación de cumplirla en forma excesivamente onerosa. En tal sentido, se observa que si faltara totalmente o en proporción elevada la producción de frutos, faltaría uno de los términos sobre los que descansa el equilibrio del contrato conmutativo. Por ello, si perdiéndose la cosecha o produciéndose un evidente desequilibrio entre los costos de producción y el valor de los productos, se exigiera que el locatario pagara exactamente el precio pactado, se lo obligaría a vender o gravar animales o elementos de trabajo y, consecuentemente, a reducir la explotación, tanto en superficie como en especies, con grave daño para la producción nacional (Cozzi, 1953).

En cuanto a la procedencia de este instituto, la jurisprudencia de las Cámaras Paritarias ha sostenido que, la circunstancia de haber sido revaluado el campo aumentándose los gravámenes, configura una situación especial que permite la revisión del precio del arrendamiento (Cám. Central, 30-11-60, exp. 14.547 BA) o que las mejoras introducidas al predio pueden justificar un aumento del precio de la locación, probado que sea el monto invertido y el beneficio para la empresa agrícola (Cám. Cental., LL, 73-679) y resultado improcedente al declararse que la desvalorización monetaria no puede servir de fundamento para elevar el canon locativo (Cám. Central, 12-6-53, exp. 1877 BA) (Blasco 1963).

Este artículo fue modificado por el artículo 5° del Decreto Ley 1639/63 quedando redactado de la siguiente manera *“Cuando habiendo transcurrido tres años desde la vigencia del contrato exista desequilibrio entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos debido a causas de índole general o regional, la autoridad judicial competente o las Cámaras paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales en las condiciones establecidas por el Decreto-Ley N° 7.638/63, podrán proceder a la revisión del precio de los arrendamientos a pedido de cualquiera de las partes interesadas y con relación a cada caso planteado”*.

La revisión del canon locativo en los contratos de plazo vigente constituye una de las innovaciones más importantes de la Ley 13.246. Adquiere así consagración legislativa la teoría del riesgo imprevisible sintetizada en la fórmula *rebus sic stantibus*. Los contratos de arrendamiento rural por su amplio plazo de duración, no siempre permiten prever las acentuadas fluctuaciones que pueden producirse entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos. Cuando el margen existente entre ambos se altera en más de un 50%, se origina el desequilibrio a que se refiere la ley. La comparación se establece entre las cifras correspondientes al momento de contratación libre del precio o porcentaje y las que correspondan en el momento en que se inicie el juicio de revisión. Producido el desequilibrio debido a causas de índole general o regional (sequía, plagas, etc.), las partes pueden demandar la revisión del canon convenido en su respectivo contrato. Pero con el objeto de mantener cierta fijeza en las relaciones contractuales, se requiere además para ello que aquél tenga una antigüedad mínima de tres años (Blasco, 1963).

### **3. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL DECRETO LEY 22.298/80**

El Decreto Ley 22.298/80 introduce importantes modificaciones a la Ley 13.246, las que conforme se desprende de la nota de elevación al Poder Ejecutivo tenían por objeto revitalizar el contrato de arrendamiento rural, removiendo los más esenciales obstáculos que limitan su participación en el contexto de las relaciones jurídico-económicas más usuales del campo argentino.

Entre ellas, se modifica el plazo mínimo, reduciéndolo a tres años, señalándose en ese sentido que “...*el excesivo plazo mínimo —cinco (5) años con opción a tres (3)— que la ley 13.246 impone con fuerza obligatoria, causa principal del desprestigio de esta figura contractual; por tal motivo el proyecto reduce a tres (3) años, duración que se considera razonablemente compatible con ciclo agrícola o ganadero completo.*” (nota de elevación).

En ese orden, deroga el artículo 5 que preveía la revisión del precio, toda que se fundaba en que “*La falta de viabilidad económica del arrendatario reconoce entre sus causas la disposición del art. 5°..., cuyo texto impide la revisión del canon locativo durante los tres (3) primeros años del contrato. Para corregir esta*

*situación se ha optado por la alternativa de derogar dicha norma, a fin de que las partes puedan prever en el respectivo instrumento un mecanismo de reajuste, de acuerdo con la depreciación monetaria o la evolución del mercado agropecuario, De este modo el precio del arrendamiento constituirá un valor real y estable a través de toda la relación jurídica sin que se modifique el equilibrio en la distribución de los beneficios acordados al contratar.”*

Por ello, por aplicación supletoria del Código Civil, a la que remite el artículo 41 de la Ley 13.246, resultaba aplicable la teoría de la imprevisión prevista en el artículo 1198 que disponía que *“En los contratos bilaterales conmutativos y en los unilaterales onerosos y conmutativos de ejecución diferida o continuada, si la prestación a cargo de una de las partes se tornara excesivamente onerosa, por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, la parte perjudicada podrá demandar la resolución del contrato... La otra parte podrá impedir la resolución ofreciendo mejorar equitativamente los efectos del contrato”*, en consecuencia, eran requisitos para su aplicación, que se trate de contratos conmutativos, de tracto sucesivo, que la prestación a cargo de una de las partes se haya tornado excesivamente onerosa, con origen en acontecimientos extraordinarios e imprevisibles y que el perjudicado no haya actuado con culpa o estuviese en mora, en ese caso, la parte afectada podrá demandar la resolución del contrato que tendrá solo efectos para el futuro (Diloreto, 2011).

Ante esta última modificación Brebbia, sostiene que la solución legal es consecuencia del principio contenido en la primera parte de la norma citada según el cual los contratos deben celebrarse e interpretarse de buena fe y de acuerdo con lo que verosíblemente las partes entendieron o pudieron entender; obrando con cuidado y previsión, puesto que no actúa de buena fe si se pretende obligar al cumplimiento estricto del contrato cuando las condiciones se han alterado (Brebbia, 1982).

#### **4. EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL**

En la actualidad, con la vigencia del nuevo Código Civil y Comercial aprobado por la Ley 26.994 del 1° de octubre de 2014 y que entrara en vigencia el 1° de agosto de 2015, si bien no se llegó a plasmar el modelo del Código Italiano sancionado en 1942, contiene más referencias a lo agropecuario que el anterior, se innova en muchos aspectos del derecho civil y comercial, lo que importa un cambio significativo y de necesario estudio y profundización

por el destino supletorio que le asignan al Código Civil las leyes agrarias especiales (Pastorino, 2015)

Uno de los cambios operados, fue el plazo máximo de duración de los contratos, que el artículo 1197 ha ampliado hasta 50 años para la locación que no tenga destino habitacional, y que si bien el nuevo Código no ha derogado la legislación agraria especial, habría abrogado el artículo 45 de la ley 13.246 en cuanto preveía la extensión hasta veinte años cuando el arrendatario o aparcerero se obligara a realizar mejoras que retarden la producción por un lapso superior a dos años, al poderse celebrar por el plazo primeramente citado sin dichos requisitos.

Ante estos contratos de larga duración el artículo 1011, contempla un supuesto distinto al de la teoría de la imprevisión regulado en el artículo 1091, por el cual en los contratos de larga duración “...*el tiempo es esencial para el cumplimiento del objeto, de modo que se produzcan los efectos queridos por las partes o se satisfaga la necesidad que las indujo a contratar.*”

*Las partes deben ejercitar sus derechos conforme con un deber de colaboración, respetando la reciprocidad de las obligaciones del contrato, considerada en relación a la duración total.*

*La parte que decide la rescisión debe dar a la otra la oportunidad razonable de renegociar de buena fe, sin incurrir en ejercicio abusivo de los derechos.”*

El contrato de larga duración es aquel en que el dilatarse del cumplimiento por cierta duración es condición para que el contrato produzca los efectos queridos por las partes y satisfaga la necesidad (durable o continuada) que las indujo a contratar, por lo cual la duración no es tolerada por las partes sino querida por ellas por cuanto la utilidad del contrato es proporcional a su duración (Messineo, 1952).

En estos contratos al requerirse el tiempo como un elemento esencial, sin el cual no podrían producirse los efectos y satisfacer las necesidades queridas por las partes al celebrarlo, pueden producirse modificaciones durante su ejecución que alteren las obligaciones pactadas al inicio de la relación, entonces la parte que pretende ejercer la rescisión unilateral necesariamente y para no caer en un ejercicio abusivo, deberá conceder a la contraparte una oportunidad de renegociar de buena fe, con el objeto de mantener el vínculo contractual.

Esta regulación de los contratos de larga duración del nuevo Código Civil y Comercial revive el espíritu de la Ley 13.246 en cuanto consagraba

la figura de la revisión del precio ante desequilibrios entre los costos de producción y el precio pactado, receptando de esa manera principios que se desprenden de la actividad agraria, tales como el respeto al ciclo biológico y al alea propia de la misma, posibilitando con esta previsión contenida en el artículo 1011 ya no sólo la rescisión del contrato ante tales hechos, sino plantear una revisión previa de las condiciones del contrato bajo el principio de la buena fe, tendiente a restaurar el equilibrio en las prestaciones que les permita el cumplimiento del objeto tenido en cuenta por las partes al contratar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BREBBIA Fernando P., (1982) *Contratos Agrarios*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- LEUNDA TOSI, Edgardo, (1961) *Arrendamientos y Aparcerías Rurales*, Doctrina y Jurisprudencia, Rosario, Editorial Cloel.
- BLASCO Omar Emilio, *Arrendamientos y Aparcerías Rurales, Disposiciones legales ordenadas, concordadas, comentadas y anotadas. Procedimiento*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- COZZI, Adalberto Enrique, (1953) *El contrato de arrendamiento rural (Sus elementos y caracteres; normas que lo rigen)*, Buenos Aires: Ediciones Arayú, Librería Editorial Depalma.
- DI LORETO, Alfredo Gustavo (2011), *Contratos agrarios más característicos*, en PASTORINO, Leonardo, *Derecho Agrario Argentino*, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot.
- PASTORINO, Leonardo Fabio, *Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el derecho agrario, en los recursos naturales y en el derecho ambiental*, Anales, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Número Extraordinario, 2015.
- MESSINEO, Francesco, (1952), *Doctrina general del contrato*, T. 1, Buenos Aires, Ed. EJEA.

# LA LIEBRE Y LA TORTUGA EN LA HORTICULTURA PLATENSE: ¿LA NORMATIVA ES SUPERADA POR LA PRÁCTICA AGRARIA?

EDGARDO GONZÁLEZ<sup>199</sup>, SOFÍA HANG<sup>200</sup>, ANDRÉS PIANZOLA<sup>201</sup> Y RODRIGO PALLERES<sup>202</sup>

## 1. EL CORDÓN HORTÍCOLA PLATENSE

El Cordón Hortícola del Municipio de La Plata es una franja de 5 a 12 km de ancho que engloba alrededor de 36.580 hectáreas de extensión. Una de las características principales es que se encuentra entre la ciudad y el ámbito rural, por esto se lo denomina periurbano.

Zinger y Campos (2002) definen el periurbano como *“...franjas sobre las cuales se prolonga la ciudad, con límites difíciles de definir, donde se entremezclan e imbrican diversos usos del suelo urbanos —barrios planificados, barrios cerrados o privados, cementerios parque, parques industriales, depósitos, campos deportivos,*

---

<sup>199</sup> INTA; Cátedra III Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

<sup>200</sup> Cátedra III Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

<sup>201</sup> Cátedra III Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

<sup>202</sup> Cátedra III Derecho Agrario FCJyS-UNLP.

*instalaciones recreativas, asentamientos ilegales— y usos del suelo rurales, en particular tambos, explotaciones hortícolas y granjas”.* Del Municipio de La Plata, el 39% de su territorio corresponde a zonas periurbanas (Bozzano, 2002), en permanente reconfiguración.

En este sentido, es necesario remarcar que alrededor del 80% de las producciones en el cordón hortícola de La Plata son bajo el uso de invernáculos (lo que significa aumento en la inversión, tecnología y volúmenes de producción). Los invernáculos generan ciclos productivos más veloces, con un uso intensivo del suelo y mayor cantidad de agrotóxicos.

Otra cuestión característica de esta zona es la forma de tenencia de la tierra de quienes la producen. Soledad Lemmi (2011) afirma que en 1998 el 58% de la superficie hortícola estaba en manos de propietarios y el 36,3% se encontraban bajo arriendo, pero que a pesar de haber disminuido la superficie en explotación en un 30%, en el 2005, el 47,5% de las hectáreas se encontraba en manos de sus propietarios y un 49,7% en manos de arrendatarios. Esto demuestra como con el pasar de los años aumenta la cantidad de arrendatarios por la imposibilidad de acceder a la propiedad de tierra.

## 2. OPERADORES JURÍDICOS EN EL TERRITORIO

El Centro de Atención Jurídica gratuita para Productores Agropecuarios Familiares (CAJGPAF) se creó en el año 2011, por medio de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, mediante resolución N° 193. Sin embargo, el Centro Jurídico tiene como antecedente el trabajo realizado por sus integrantes (abogados, abogadas y estudiantes de la carrera) junto a un grupo de trabajo interdisciplinario enmarcado en otros proyectos de extensión e intervención territorial.<sup>203</sup>

Desde entonces se trabaja en conjunto con la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, articulando mediante ambas Secretarías de Extensión y cuenta con el aval del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

---

<sup>203</sup> Uno de ellos el proyecto de extensión “Manos de la Tierra”, surge en el año 2005 con el objetivo de brindar financiamiento con garantía social –microcréditos- a pequeños productores agropecuarios de la zona imposibilitados de acceder a sistemas de crédito formal.

(INTA) a través del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF Región Pampeana).

Este espacio tiene como objetivo facilitar el acceso a la justicia de los sectores sociales más vulnerables. El Centro Jurídico además busca acercar a los estudiantes y futuros profesionales de abogacía a la realidad social, generando, de este modo, un espacio que integra los saberes académicos, las necesidades de los productores agropecuarios familiares y una visión crítica de la formación de abogados y forma de aplicar el derecho.

La atención jurídica se realiza semanalmente en la sede de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP) y se organizan talleres y jornadas en el territorio con organizaciones de productores y técnicos con las diversas problemáticas que atraviesan los productores familiares.

### **3. CONTRATOS DE MEDIERÍA HORTÍCOLA, DEFINICIÓN Y REGULACIÓN**

Vivanco (1967) define a los contratos agrarios como *“las relaciones jurídicas agrarias convencionales, que consisten en un acuerdo de voluntad común, destinadas a regir los derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen en la actividad agraria, con relación a cosas o servicios agrarios”*.

La ley 13.246 del año 1948 establece el orden público en los contratos agrarios, el cual tiene distintos fundamentos, como la forma de explotación, el modo de vida y el asentamiento poblacional. Pero también genera determinadas consecuencias, como la inderogabilidad de los beneficios que ofrece, la nulidad de las cláusulas contrarias y la imperatividad de la norma.

El contrato de mediería está contemplado en el artículo 21, 2do párrafo de la ley 13.246: *“Los contratos de mediería se regirán por las normas relativas a las aparcerías, con excepción de los que se hallaren sometidos a leyes o estatutos especiales, en cuyo caso les serán, asimismo, aplicables las disposiciones de esta ley, siempre que no sean incompatibles con aquéllos”*.

La mediería es una especie de aparcería, en la que las partes se distribuyen los frutos por mitades, es decir en porciones iguales. Hay por lo tanto contrato de mediería cuando una de las partes se obliga a aportar un predio rural para que la otra lo destine a la explotación agrícola, en cualesquiera de sus especializaciones, contribuyendo ambas en forma equivalente con el capital necesario y con los gastos de explotación, con igualdad de poderes en

la dirección y administración de la explotación, con el objeto de repartirse los frutos en partes iguales.

En relación a su regulación, la ley sólo lo menciona en su art. 21 2do párrafo, por lo que en el año 2001 se dictó el decreto 145/01. Este decreto sobre la mediería frutihortícola reafirmaba la idea de que la mediería es un contrato agrario de naturaleza asociativa.

Los fundamentos de este decreto se basan en que al carecer de una regulación específica se impedía el normal y ordenado desarrollo de estas relaciones jurídicas en el sector agrícola, y que por otro lado, la ausencia de un marco legal especial generaba que estos contratos fueran verbales y no escritos.

La reglamentación daba una definición de contrato de mediería frutihortícola como aquel que *“se celebra entre un productor frutihortícola, quien tiene la libre disposición y/o administración de un predio rural, y un mediero frutihortícola, que se responsabiliza por la explotación del mismo, con el objeto de producir en participación frutas y hortalizas, en la forma y porcentaje que las partes estipulen libremente”* (art. 1).

En este sentido, el artículo 2 afirmaba que el contrato debía celebrarse por escrito con certificación de firmas ante escribano público y que se debía inscribir en los Registros Inmobiliarios.

El artículo 3 especificaba qué datos debía contener el contrato, como: a) Nombre, domicilio y CUIT de las partes contratantes. b) Ubicación y superficie del predio rural. c) Destino productivo de la explotación objeto del contrato, insumos y toda contraprestación a aportar por cada una de las partes contratantes. d) Mejoras existentes en el predio rural y estado de conservación de las mismas. e) Plazo de la mediería. f) Porcentaje del producto a repartir y forma de entrega del mismo. g) Forma de comercialización.

En la mediería frutihortícola, el mediero es un sujeto agrario autónomo, por lo que en caso de contratar trabajadores, será el responsable de pagar sus sueldos, aportes, y contribuciones a la Seguridad Social y Art.

Esta legislación pone en dudas el carácter asociativo de la mediería, puesto que no se hace mención a la toma de riesgos en forma compartida y tampoco se prevé la distribución por mitades de la producción sino que las partes lo decidirán.

Luego de dos años, el decreto 1056/2003 deroga el decreto 145/01, entendiéndose que la mediería frutihortícola podría considerarse una aparcería rural en los términos del artículo 21 de la Ley N° 13.246.

A ello debe agregarse que el contrato de mediería es una figura que se utiliza en ocasiones para encubrir relaciones laborales entre empleador-empleado. El 24 de agosto de 1984 la Cámara de Apelaciones del Trabajo de Rosario, Sala II, en el caso Peralta Humberto c/Grosso Oscar y otro, hace referencia a la mediería y su diferencia con el trabajo agrario.

*“Entre ambas instituciones, aparcería o mediería y trabajo de peón rural existe una zona gris que hace muy difícil delimitar concretamente el encuadre que se ha de dar en cada situación particular. En el contrato de mediería es esencial que el dador conceda el uso y goce de un predio rural para ser destinado a la explotación agraria y con la finalidad de repartirse los frutos, y en cambio, en el contrato de trabajo agrícola no existe tal cesión, encontrándose quien realiza la explotación en relación de dependencia jurídica, económica y técnica”.*

#### **4. EL CENTRO JURÍDICO Y LOS CONTRATOS DE MEDIERÍA**

Desde el Centro Jurídico entendemos que, a pesar de no estar legislando específicamente este contrato igual es válido, tal como lo establece la ley 13.246 por lo que ha llevado adelante diversos procesos donde se constituyen estos contratos.

En este sentido se han brindado diversos talleres explicando las modalidades del contrato, las obligaciones de las partes y su relación asociativa particular. A partir de la práctica de los productores, dado que la mediería en el sector hortícola platense es una modalidad contractual muy utilizada (especialmente en el sector de la agricultura familiar), desde el Centro Jurídico hemos ido generando contratos que reflejen la realidad productiva y de vinculación de las partes y que a su vez se enmarquen en los presupuestos normativos vigentes.

En el Cordón hortícola ante la imposibilidad de acceder a la tierra por cuenta propia, los productores elijen esta figura asociativa como mecanismo de acceder a la posibilidad de producir, donde el mediero dador generalmente es arrendatario y de esa manera mancomunadamente les permite a ambas partes poder mejorar su situación socio-productiva.

El principio rector que rige en la práctica del Centro Jurídico es no permitir que se use la mediería como fraude a una relación laboral encubierta, sino que es necesario ver cada caso en concreto y llegar a la certeza de qué tipo de relación existe entre las partes.

Por ello, previo a la elaboración de cada contrato, se llevan adelante uno o dos encuentros con las partes, donde ambas describen el acuerdo a alcanzar, la contribución de cada una de ellas en la producción y cuestiones particulares que deben considerarse, como por ejemplo cuando el mediero tomador reside en el predio. A su vez si lo hace con su familia, o no, y en tal caso si ambos integrantes mayores de la familia serán medieros o no.

## 5. A MODO DE CIERRE

Entendemos que es necesaria una reglamentación específica del contrato de mediería hortícola que evite discusiones, equívocas interpretaciones y facilite su correcta utilización. La normativa vigente no es suficiente para comprender las realidades cotidianas del sector.

Y permite, en ocasiones, el ejercicio abusivo de la figura por una parte y por la otra que deba procederse a interpretaciones de marcos normativos afines y a lo establecido genéricamente en la ley 13.246 para su aplicación.

Por ello las situaciones que se viven a diario en el Cerdón hortícola, que hace que permanentemente los operadores del Centro Jurídico debamos acercar la legislación a las prácticas y viceversa nos recuerda la fábula en donde la liebre está perdiendo la carrera frente a una realidad que avanza lenta pero segura —como la tortuga de la fábula— y que ya está instalada en la práctica agraria de la región.

Que el marco jurídico acompañe a los procesos sociales es un deber de la normativa que en este caso específico colaboraría en garantizar desde lo contractual algo indispensable: la continuidad de la producción de alimentos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOZZANO, H. *El cinturón verde de La Plata*. Actas de la XI Jornadas Nacionales de Extensión Rural. La Plata, 18 al 20 de septiembre 2002.
- LEMMI, Soledad. 2011. *Las clases sociales en la horticultura platense*. Ejercicio de teorización, historización y análisis empírico. Mundo Agrario, vol. 12, n° 23, segundo semestre de 2011. ISSN 1515-5994. Univ. Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana.
- VIVANCO, A. (1967). *Teoría del Derecho Agrario*. T. I y II. La Plata, Ed. Librería Jurídica.
- ZINGER, A. y CAMPOS, M. 2002. *Múltiples conflictos ambientales caracterizan el periurbano nor-noreste de Bahía Blanca*. En IV Jornadas Nacionales de Geografía Física. Mar del Plata, pp. 256-269.

# CONTRATOS AGRARIOS: CONTRATO DE FEED LOT (ENGORDE A CORRAL)

MARÍA DEL CARMEN PALOMARES RAMÍREZ<sup>204</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente la ganadería en nuestro país se ha desarrollado en grandes extensiones de tierras criándose el ganado a pasturas abiertas. Autores como Joaquín Hurtado Muñoz<sup>205</sup> emplea un concepto de *carga animal*, haciendo referencia a la capacidad de determinada extensión del recurso tierra para que haya actividad ganadera rentable y sostenible. Siendo la adecuada superficie que requiere una unidad animal (UA) para su pastoreo o alimentación a través del año, que permita al productor una producción suficiente como para cubrir sus necesidades y generar excedentes para el mercado. Así la capacidad corresponde al recurso tierra de producir forraje en cantidad suficiente para cubrir los requerimientos de materia seca.

Situación que se ha visto revertida por el avance de la frontera agrícola. La expansión agrícola abarcó las mejores tierras productivas para

---

<sup>204</sup> Auxiliar Docente 1º Categoría. Cátedra Recursos Naturales y el Ambiente UNT

<sup>205</sup> HURTADO MUÑOZ, Joaquín, *Derecho agrario Contrato, Tributo y Carga Animal*, Imprenta Atlantida. Santa Cruz – Bolivia, 2006.

cultivos, con mayor rentabilidad. Viendo la actividad ganadera reducida así la superficie de los terrenos y una menor calidad productiva, lo que obligó a los ganaderos a buscar alternativas para la cría y engorde del animal. Por ello, se comenzó a implementarse en nuestro país el *feed lot*<sup>206</sup> (término inglés que hace referencia al engorde de animales en corral) ante la necesidad de intensificar la producción, encerrando los animales y dándoles alimentos en un corral.

En síntesis, las formas de producir carne están representados por los “sistemas extensivos” netamente pastoriles, a base de forraje, el que es cosechado directamente por los vacunos, sin ninguna adición extra de alimento por parte del hombre; y por los “sistemas intensivos” de producción, donde el total del alimento consumido es suministrado diariamente por el ser humano.<sup>207</sup>

## 2. CONTRATO DE FEED LOT

Comenzaré afirmando que el *feed lot* es “actividad agraria”. Entendiendo como actividad agraria el hecho del hombre que interviene en el ciclo biológico, decidiendo desde cuanto y como producir, hasta la reproducción y el engorde de las especies animales, pudiendo ser la actividad agraria Agrícola o ganadera. Para luego, como consecuencia lógica, manifestar que el contrato de *Feed lot* es un *contrato agrario*.

Siguiendo a Vivanco<sup>208</sup>, diré que “*contrato agrario es aquel acuerdo de voluntad común destinado a regir los derechos de los sujetos intervinientes en la actividad agraria con relación a cosas o servicios agrarios, en la que destaca como elemento caracterizante no el uso y goce del fundo rural, sino la finalidad productiva*”.

Dentro de la clasificación de contratos agrarios, siguiendo a Brebbia<sup>209</sup>, podemos incluirlo entre los contratos agrarios atípicos, es decir aquellos en que los contratantes se apartan de lo establecido por ley, modificándolos o

---

<sup>206</sup> Un *feed lot* de bovinos para carne es un área confinada con comodidades adecuadas para una alimentación completa con propósitos productivos.

<sup>207</sup> Dino BELLORIO CLABOT – Lui CAVALLI, *Derecho Agrario y Ambiental*, Ed. Ad-Hoc, 1ª ed., febrero 2009.

<sup>208</sup> Conf. PASTORINO, *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, 2008.

<sup>209</sup> BREBBIA, Fernando P., “*Introducción al Derecho Agrario Comparado*”, UNR Editora, Rosario, Sta. Fe, Argentina, agosto 2002.

creando nuevas formas, adaptándolos así a sus necesidades, pudiendo ser asociativo o de cambio según las características que le den las partes.

Según mi opinión, el *feed lot* tiene analogía con el contrato de capitalización de hacienda, siendo este último el género y el primero una especie o modalidad. El *feed lot*, es un sistema de engorde intensivo del animal en corral, semejante a la aparcería pecuaria de capitalización de hacienda o invernada, incluida en el art. 21 de la ley N° 13.246 (contrato asociativo) en el cual el concedente de animales los entrega a la otra (aparcerero) con el propósito de distribuirse las utilidades obtenidas del mayor valor que ha experimentado el ganado, y en esta forma se encuentra abarcado también por en el art. 34 de la Ley 13.246, el cual hace mención genérica de frutos y productos o utilidades. Pudiendo consistir en la distribución de la mayor cantidad de animales (cría) como en el mayor valor experimentado en ello. En el primero tendríamos una aparcería pecuaria y en el segundo una capitalización de hacienda- *feed lot*.

Si bien manifesté previamente que el *Feed lot* es un contrato atípico, esto no quiere decir que no le sea aplicable la Ley 13.246, ya que por vía jurisprudencial se expresó<sup>210</sup>:

parecería que el contrato de “*feed lot*” viene a ocupar el lugar del arrendamiento rural en cuanto éste pueda destinarse, desde el plano económico, al engorde tradicional o extensivo de ganado bovino. Esa circunstancia hace pensar en que detraer al “*feed lot*” de la aplicación de la -y sus reformas- llevaría a dejar en gran medida sin sentido a dicho régimen, inspirado Ley 13246 en preservar el orden público en el ámbito de la actividad agropecuaria... El contrato de “*feed lot*” encaja en la previsión legal del art. 1 de la Ley 13246, según la cual dicha normativa se aplica “a todo contrato, cualquiera sea la denominación que las partes le hayan asignado y sus distintas modalidades, siempre que conserve el carácter sustancial de las prestaciones correlativas, conforme a sus preceptos, y su finalidad agroeconómica.

La Cámara tuvo en cuenta la finalidad agroeconómica del contrato de *feed loot*, y la realidad imperante en el país, lo cataloga a este contrato como un sistema sucedáneo del arrendamiento rural, considerándolo alcan-

---

<sup>210</sup> CNCom., Navercai SA c/Anino, Santiago s/Ord. 18/3/2011, (Id SAIJ: SUN0017108).

zado por la ley de arrendamientos y aparcerías rurales, en todo cuanto sea pertinente, en los términos de su art. 1.

Tornando así virtualidad lo manifestado por el Dr. Eduardo Pigretti<sup>211</sup>, al expresar que “los contratos agrarios constituyen un reflejo cierto de lo que está pasando en el campo. De ahí su enorme valor como fuente del derecho agrario, ya que las leyes van oportunamente a regular estas relaciones jurídicas nacidas de las reales necesidades de los productores agropecuarios. Y también nuestros jueces deberán resolver sobre ellos, teniendo en cuenta no sólo la legislación sino también las costumbres y usos rurales, a los cuales las normas agrarias asignan una especial validez, por cuanto son fruto espontáneo del trabajo y de la libertad, en el marco del quehacer de agricultores y ganaderos que por ellos se obligan.”

### 3. CONCEPTO

Siguiendo a Pastorino<sup>212</sup>, se entiende por contrato de *feed lot* a aquel por el cual una de las partes entrega animales bovinos de su propiedad y la otra se compromete a realizar un sistema de engorde intensivo a corral, mediante el pago en dinero por los servicios de alimentación balanceada y atención sanitaria o compartiendo los frutos del engorde. En esta definición ya se divisan las dos clases de contrato de *Feed lot* posibles, la conmutativa o de cambio mediante el engorde y el pago del precio por los servicios y la asociativa en la cual las partes intervinientes se reparten los frutos obtenidos.

A su vez, hay dos tipos de estos establecimientos: aquellos que encierran solamente su propia hacienda y los que prestan servicios a terceros clientes que se denomina “sistema hotelería”. En estos últimos, los productores que reordenan su planteo ganadero y prefieren delegar la terminación (etapa de engrasamiento final) de los novillos a partir de los 330-350 kg de peso para llevarlos a peso final de 420-450 Kg.

Siendo solamente la forma asociativa, conforme mi opinión, la que reuniría los caracteres del contrato agrario, ya que el *feed lot* de cambio —el de “hotelería”—, tiene la naturaleza jurídica de un contrato de servicios ofrecido por un tercero, con incluso distinto tratamiento impositivo.

---

<sup>211</sup> PIGRETTI, Eduardo A., *Contratos Agrarios*, Ed. Depalma, 1995, pág. 13.

<sup>212</sup> PASTORINO, *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, 2009.

#### **4. CUESTIÓN AMBIENTAL**

La Constitución Argentina del '94 incorpora en los nuevos derechos y garantías: el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el cual debe favorecer o garantizar el desarrollo humano. De manera tal, que implícitamente toda convención que no encuadre en estos parámetros, podrá ser atacada de inconstitucional.

En idéntico sentido, el nuevo Código Civil y Comercial unificado vigente hace un año, establece que La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general (art. 14). Prescribiendo además, en su art. 240 que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas.

Dentro de este marco jurídico de protección ambiental, en los establecimiento de feed lot de bovinos para carne, el mayor riesgo ambiental lo constituye la contaminación de suelos y aguas, tanto subterráneas como superficiales, procedente de la acumulación de deposiciones y movimiento de efluentes. En segundo plano pero no en menor importancia la contaminación del aire.

El Impacto está dado por la concentración de animales en espacios relativamente reducidos. Para el diseño de un feed lot se calculan entre 15 y 20 metros cuadrados de corral por cada animal a encerrar. La concentración de heces en un área tan reducida tiene un impacto en el ambiente, básicamente por posible contaminación de las napas, los cursos de agua y la presencia de olores desagradables para las personas. El gran tema ambiental de estos establecimientos ganaderos es el tratamiento de los efluentes. El Ing. Pordomingo<sup>213</sup> en su trabajo propone un sistema de tratamiento donde los mismos son conducidos a una pileta de decantación, de donde pasan a lagunas aeróbicas de sedimentación y evaporación, en primer término, luego a una anaeróbica de almacenamiento. De esta última se obtienen dos productos: un líquido enriquecido con nutrientes, a utilizar en riego, y el estiércol, que se acumula y se aplica como fertilizante orgánico en los cultivos.

---

<sup>213</sup> PORDOMINGO, Aníbal J., *Gestión ambiental en el feedlot. Guía de buenas prácticas*. INTA Anguil. La Pampa Argentina 2003.

## 5. JURISPRUDENCIA

En los fallos siguientes los tribunales aplicaron enérgicamente conceptos inspirados en el principio de prevención y precaución del daño ambiental de la ley N° 25.675.

- “*Brisa Serrana c. Emprendimientos Agropecuarios T.G.T. S.R.L. s. Amparo*”<sup>214</sup>. La sentencia alerta sobre las consecuencias adversas a la calidad de vida que pueden desencadenar las explotaciones de “*feed lot*” cuando hay incumplimiento de la legislación agroambiental en general (principios de prevención y de precaución) y de la normativa urbanística municipal (instalación del “*feed lot*” a distancia mínima del punto central de las ciudades). Lo resuelto se inscribe en un amplio espectro dañoso que plantean estas instalaciones en cuanto a: 1) la zonificación, por la pestilencia que padecen los habitantes de zonas urbanas y suburbanas cuyas viviendas y lugares de trabajo se encuentran a corta distancia de los predios de esta actividad; 2) los recursos naturales involucrados, porque el nivel de excrementos supera la capacidad de absorción del suelo, contaminando su textura y las aguas —superficiales y/o subterráneas— situadas en el espacio del “*feed lot*”; y 3) al perjuicio causado a los mismos lotes originado por patologías típicas de la explotación, siendo esta circunstancia una variedad de la situación anterior. El fallo se centra, no exclusivamente, en el primer asunto, en la preocupación de impedir el funcionamiento de la empresa hasta que se acredite la ausencia de impacto ambiental mediante el estudio de rigor.

- En “*Ancore SA c/Municipalidad de Daireaux*”<sup>215</sup> la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires analiza la razonabilidad de un acto administrativo en el marco de un juicio de daños y perjuicios. Concretamente la Municipalidad de Daireaux sancionó una ordenanza que le obligaba a la empresa actora a adaptar la explotación de un *Feed lot* que poseían en el radio urbano de la localidad, bajo apercibimiento de cerrar el emprendimiento y no dar más señales para el transporte del ganado. La empresa no acondicionó su explotación, sino que cerró sus puertas e inició una demanda por daños y

---

<sup>214</sup> “*Brisa Serrana c. Emprendimientos Agropecuarios T.G.T. S.R.L. s. Amparo*”, CCiv. y Com. de Mar del Plata, Sala 2ª, 29/03/2005

<sup>215</sup> “*Ancore S.A y otros v. Municipalidad de Daireaux*”, SCJBA, 19-2-2002

perjuicios a la Municipalidad pues entendió que el acto administrativo era lo que había transformado la actividad legal en ilegal. Concretamente la sentencia presenta dos tipos de aplicaciones de la precaución: a) Inversión de la carga de la prueba: aquí la Corte justifica la suspensión en el hecho de que la misma nunca ha probado el nulo impacto de su actividad sobre el entorno. Esto implica la aplicación del principio de que quien está en mejores condiciones de probar un hecho lo debe hacer independientemente de si es actor o demandado. b) Los elementos no ciertos: deja implícita la idea que en este tipo de emprendimientos tampoco se sabe con seguridad la inocuidad de los mismos. Por lo tanto en estos supuestos en que no se tenga certeza sobre los daños que pudiera provocar la actividad la Corte provincial entiende que se justifica el acto prohibitivo, utilizando el criterio de precaución.

## **6. CONCLUSIÓN**

El *feed lot* en la actualidad carece de marco jurídico que regule sus modalidades posibles. Pudiendo ser el *feed lot* asociativo, al poseer los caracteres del contrato agrario, regulado e incluido dentro de la Ley N° 13.246 (mod. Ley 22.298) de Arrendamiento y Aparcerías Rurales.

Asimismo, una regulación del contrato de *feed lot*, en todas sus variantes, debe contemplar como requisito para su habilitación, instalación y operatividad la obligatoriedad de presentación de estudios de impacto ambiental que contengan plan de manejo/tratamiento de efluentes, y el establecimiento por parte de las autoridades locales de una zonificación para los mismos fuera de la planta urbana. Habida cuenta de su alto impacto ambiental.



# COMPLEJO DE LEYES DE CONTRACTUALIZACIÓN FRUTÍCOLA DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

GABRIEL ALEJANDRO SAVINI<sup>216</sup>

## 1. LEYES FRUTÍCOLAS

La provincia de Río Negro estableció un complejo de leyes dentro del ámbito de competencia correspondiente a la “Actividad Frutícola” en forma integral. Partiendo de premisas claras como al decir de Juan Bautista Alberdi... “Conocer y fijar de un modo práctico lo que es del dominio del derecho provincial, y lo que corresponde al derecho de la Confederación toda, establecer con claridad material la línea de división que separa lo

---

<sup>216</sup> Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue. Integrante de la “Cátedra de Recursos Naturales” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales desde 1998 a la fecha. Asistente de Docencia Regular de la “Cátedra de Recursos Naturales” ASD -3- de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue. Dictado de Seminarios de Derecho Minero y de la Energía - Derecho Agrario y Ambiental. Secretario de Estado de Empresas Públicas y Relaciones Interprovinciales de la Provincia de Río Negro. Abril desde 2013. Integrante del Directorio de Río Negro Fiduciaria SA desde 2004-2006. Representante de la Provincia de Río Negro ante el Consejo Federal de Inversiones —CFI— desde 2006 a 2009. Apoderado en el Foro de Empresas Frutícolas.

provincial de lo nacional, es dar el paso más grande hacia la organización del gobierno común y del gobierno de cada provincia...

“La distribución de poderes entre el gobierno nacional y los de los Estados se ha efectuado de dos maneras: de una manera positiva, concediendo ciertos poderes al gobierno nacional y negativamente, imponiendo ciertas restricciones a los Estados. Hubiera sido superfluo conferir poderes a los Estados, porque conservan todos los que no les han sido negados expresamente. Un juriconsulto encontraría igualmente innecesario imponer restricciones al gobierno nacional porque éste no puede ejercer poderes que no le corresponden expresamente”.<sup>217</sup> Las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto los poderes delegados expresamente al gobierno federal. Así, dice Alberdi, corresponde a las instancias locales legislar sobre inmigración, instrucción primaria, colonización, fundación de nuevas ciudades, sobre introducción y fomento de nuevas industrias, sobre construcción y fomento de obras públicas generales, sobre la seguridad personal, etc..., cuestiones todas que figuran en la enumeración del hoy art. 125, párrafo 1° CN”. En este marco dentro de facultades la provincia de Río Negro ha desarrollado el “Complejo de Leyes Frutícolas”

## **2. LA LEY N° 3611 DE TRANSPARENCIA FRUTÍCOLA, LA “MESA DE CONTRACTUALIZACIÓN FRUTÍCOLA”, LEY N° 3993<sup>218</sup>, Y LA LEY N° 4186**

Crea Ley de Transparencia Frutícola, N° 3611 del año 2002, “el régimen para la vinculación entre la producción, empaque, industria y comercialización de frutas en la Provincia de Río Negro, el cual tendrá por objeto dar certeza jurídica a la relación entre las partes y acompañar la variabilidad del negocio en forma ágil y transparente.” Comprende en el régimen de esta norma las operaciones de comercialización entre productor y empaque o entre productor e industria y las operaciones entre productor y/o empaque y/o

---

<sup>217</sup> ALBERDI, citado por ZAVALÍA, pág. 12.

<sup>218</sup> La primera sancionada el 26/1/02 y promulgada el 08/02/02; la segunda sancionada el 08/09/2005 y promulgada: 26/09/2005; la tercera sancionada: 19/04/2007 y promulgada: 07/05/2007.

industrias con las comercializadoras u operadores comerciales. Para atender la Publicidad y Transparencia genera en el ámbito de la Secretaría de Fruticultura de Río Negro los Registros de: Productores, Empaques, Frigoríficos, Industrias y de Comercializadores; Asimismo el Registro de Instrumentos Jurídicos destinado a regular la vinculación en la Comercialización de Fruta. La inscripción en dichos Registros será de carácter obligatorio para el otorgamiento de las correspondientes habilitaciones, circulación y toda tramitación provincial. Será requisito para la inscripción en el Registro de Productores, la inscripción en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RE.N.S.P.A.). La Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola establecerá las formalidades y requerimientos de dichos Registros.

La Ley de Transparencia se aplica a la producción, empaque, industria y comercialización de manzana, pera, durazno, nectarines, ciruelas y cerezas.

Establece la Ley las “**Condiciones Mínimas Obligatorias para la Contratación Frutícola**” con la obligatoriedad que los contratos de compraventa frutícola deberán formalizarse por escrito, conteniendo como mínimo las siguientes especificaciones: Detalle de la fruta, indicando especie y variedad e identificación de las chacras y volumen comprometido; Condiciones de entrega; Mecanismo de recepción – comprobantes; Pautas para la clasificación y su control; Causales de rechazo y determinación del descarte; Condiciones de venta; Formas de liquidación; Resolución de controversias, mediación y para el caso de fruta a consignación es obligatoria la incorporación de la estructura de costos de la empresa; Precio mínimo; Formas de pago; Unidad de medida; Moneda de pago, Compensación por reintegros y reembolsos, la utilización del kilogramo fruta como unidad de medida.

*Constancia de Recepción:* el recepcionante deberá expedir una constancia de recepción en la cual se deberá indicar: Nombre o razón social del vendedor. Nombre o razón social del comprador. Detalle de la fruta comprometida, indicando especie y variedad e identificación de las chacras y cantidad entregada. La constancia de recepción de cada entrega será parte integrante del contrato pactado entre las partes y servirá como constancia de la efectiva entrega de la fruta comprometida.

El productor tendrá siempre derecho a supervisar el proceso de clasificación de la fruta entregada así como a acceder, dentro de las setenta y dos (72) horas de concluido aquél, a un comprobante con el resultado de la

misma cuyo detalle y forma determinará la reglamentación. Si el emparador o industrial no acredita que el productor supervisó el proceso de clasificación de la fruta o que éste fue anoticiado con veinticuatro (24) horas de anticipación por un medio de comunicación fehaciente respecto de la realización del mismo, no podrá alegar resultados de clasificación y porcentuales de descarte que, apartándose de lo convenido o los porcentuales normales que correspondan a cada variedad, resulten desfavorables para el productor.

**La Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola** determinará los que han de considerarse como por porcentuales normales de clasificación y descarte en las distintas variedades. Para cada temporada la Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola, mediante la aplicación de la ley n° 3460, indicará el costo de producción de la fruta. Además del costo previsto en el artículo precedente, el emparador y/o industrial deberá incluir en la liquidación final realizada al productor una diferencia en más por la fruta de exportación constituida por la participación en los reintegros, reembolsos u otros beneficios que pudiere recibir del Estado con motivo de la exportación, proporcional a aquél costo.

Esta expresamente prohibido establecer un precio que no comprenda en su conformación los componentes referidos en los artículos 12 y 13 y la falta de indicación del mismo en el contrato hará presumir que se ha pactado tal precio con un incremento sobre el costo del artículo 12 del diez por ciento (10%).

**El Precio de la fruta** se pacta en la misma moneda que recibe por su ulterior venta el emparador y/o industrial, de modo que de cobrar éste en una divisa extranjera o equivalente a la misma, se adecuará equitativamente el precio inicial que se hubiere fijado en moneda argentina a la variación operada por tal circunstancia.

**Transparencia del Mercado:** en la búsqueda de establecer mejoras en las prácticas de comercialización se formula un "Sistema Básico de Información Orientativa del Complejo Frutícola" creado mediante la ley n° 3460, difundirá información sobre precios mínimos para la negociación entre las partes y para casos de mediación. Forma parte también de esa información la publicación del "stock" en frío. Previo a cada temporada y a través de la Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola, se deberá realizar el análisis de la temporada pasada mediante el balance de la actividad y se

realizará la evaluación y proyección de la nueva temporada, determinando los precios mínimos según costos de producción para la fruta a empaque e industria respectivamente. Fijándose un plazo de sesenta (60) días para efectuar la homologación ante la autoridad de aplicación, de la estructura de costos "standard" de los diferentes integrantes del Complejo Frutícola. Caso contrario, se difundirán los informes sobre el tema que dicha autoridad elabore, los cuales serán considerados hasta el momento en que se realice la homologación señalada.

### **3. TRATAMIENTO FISCAL Y OTROS BENEFICIOS**

Los productores y las empresas empacadoras, industrializadoras y comercializadoras (inscriptas como tal en el Registro respectivo) que adhieran al presente régimen, podrán solicitar una reducción del diez por ciento (10%) del impuesto inmobiliario, sobre aquellos inmuebles que estén directamente afectados a la actividad y con acuerdo a la reglamentación que fije la Dirección General de Rentas. Con la acreditación de la correspondiente inscripción y registración de los respectivos instrumentos de vinculación comercial. Para los casos en los que no se acceda a este beneficio, queda sin efecto la excepción establecida, reimplantando la alícuota del (1%) a la actividad primaria, del (1,50%) a las empacadoras e industrializadoras y del (2,50%) a las comercializadoras registradas como tal en la autoridad competente.

Mediante este régimen normativo se crea el Fondo Especial de Desarrollo y Emergencia Frutícola, cuyo objetivo será promover el desarrollo de la actividad, asistir a productores en situaciones de contingencias climáticas, generar información, investigación y todo otro aspecto relacionado con la sustentabilidad del Complejo Frutícola.

El Fondo se integrará con lo recaudado mediante lo establecido con más con un treinta por ciento (30%) de los recursos que el Estado obtenga de la explotación del Puerto de San Antonio Este, más otros aportes y recursos provinciales y nacionales que se destinen a la actividad frutícola. Para el acceso a los beneficios generados mediante las políticas activas que establezca el Gobierno Provincial dirigidas al sector frutícola, será requisito para los beneficiarios encuadrarse en el presente régimen.

La Provincia de Río Negro adhiere al Programa Nacional de Seguridad Agroalimentaria, en el que se incluyen las Buenas Prácticas Agrícolas

(BPA) y Buenas Prácticas Manufactureras (BPM), estableciendo como condición indispensable para la trazabilidad y cumplimiento el registro de los instrumentos que vinculen la relación comercial del productor con el resto de la cadena, con excepción de los productores integrados por diversas formas, que podrán definirlo de otro modo.

Se crea la Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola, la que estará integrada por el Señor Secretario de Estado de Fruticultura o el representante que éste designare, quien la presidirá y tendrá doble voto en caso de empate, dos (2) representantes de los productores designados por la "Federación de Productores de Río Negro y Neuquén", dos (2) representantes del sector compuesto por el empaque, la industria y comercialización designados uno por la "Cámara Argentina de Fruticultores Integrados" (C.A.F.I.) y otro por la "Cámara de Industria y Exportación de Jugos Concentrados de Manzanas, Peras y Afines" (C.IN.EX.) y dos (2) legisladores, uno en representación del bloque mayoritario y otro del minoritario.

Esta Comisión tendrá como objetivos: El seguimiento de los alcances de la presente norma; La gestión de la transparencia en el negocio frutícola; El seguimiento, promoción, vigilancia y control de los instrumentos de vinculación establecidos en esta norma; Establecerá las formalidades y requerimientos de dichos registros; Será ente de mediación en los alcances de la presente norma; y Demás funciones que por vía reglamentaria se dispongan.

#### **4. RÉGIMEN PROCESAL ESPECÍFICO**

Se establece en las normas procesales para los casos de interposición de acciones por parte del productor tendientes a perseguir judicialmente el cobro de la fruta o cumplimiento del contrato, éste podrá solicitar que a las mismas se les acuerde el trámite de los procesos sumario o sumarísimo. Sea que se presente como actor o como demandado, el productor en su primera presentación tendrá opción a requerir que la causa se radique ante el juez civil de su domicilio, siendo nula toda cláusula o convención que importe la renuncia a esta facultad.

El productor gozará del beneficio de litigar sin gastos, de conformidad a los artículos 78 a 86 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, desde su primera presentación y sin necesidad de trámite alguno. Tal beneficio subsistirá mientras que no haya una resolución judicial firme que

lo revoque por acreditarse que tiene suficientes recursos para afrontar las costas del proceso.

En cualquier instancia del proceso y aun en forma previa a la interposición de la demanda, el productor podrá solicitar la concreción de embargos y/o indisponibilidad de la fruta y/o cualquier otra medida cautelar que se considere necesaria para asegurar que la satisfacción de su derecho no se torne ilusoria en el transcurso del proceso, no ísiéndole exigible a tal fin, fianza real u otra contra cautela distinta a su fianza personal. El contrato de fruta y los comprobantes de entrega de la misma y/o una declaración jurada del productor, bastarán inicialmente para acreditar la verosimilitud del derecho a los fines de la concreción de tales medidas cautelares.

Ante controversias derivadas de la aplicación de la presente ley, previo a ocurrir a la instancia judicial las partes se someterán al proceso de mediación que determinará la reglamentación y que será solicitado a la Comisión de Transparencia del Negocio Frutícola. Sin perjuicio de ello, las medidas cautelares podrán concretarse antes del trámite de mediación.

**La ley N° 3993 del 26/09/2005 crea la “Mesa de Contractualización Frutícola”,** que tendrá por finalidad definir anualmente los costos y precios, en este caso conforme variedad, calidad y calibre y/o por kilogramo de la fruta de pepita, que regirán para su producción, conservación, acondicionamiento e industrialización, así como las condiciones de pago y las cláusulas de ajuste de los valores, de acuerdo al marco de las leyes frutícolas rionegrinas. Con la integración: La “Mesa” está integrada por: a) Cuatro (4) representantes del sector de la producción primaria designados por la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén; b) Dos (2) representantes del sector de acondicionamiento, conservación y comercialización de la fruta designados por la C.A.F.I.; c) Dos (2) representantes del sector de la transformación de la fruta designados por C.IN.EX.; d) Dos (2) representantes del Poder Ejecutivo; e) Tres (3) representantes del Poder Legislativo, dos (2) por la mayoría y uno (1) por la minoría y f) Uno (1), por invitación, en representación del Poder Ejecutivo Nacional. Las resoluciones a las que arribe la “Mesa”, son vinculantes y deben trasladarse a la contratación individual de cada productor primario con el empacador y/o juguero correspondiente y a los términos estipulados en ley n° 3611 y sus modificatorias para beneficiarse con el régimen de Ley.

## **5. CONCLUYENDO**

En nuestro sistema federal deben reconocerse que sin desvirtuar el fin de la unidad comercial, las competencias provinciales con igual jerarquía la cláusula de comercio que aquellas que adjudican a las provincias el ejercicio del poder de policía, el poder impositivo provincial o la regulación de los servicios públicos locales en materias propias no delegadas al gobierno federal. Su objeto consiste en prohibir la usurpación de competencias de las provincias regulatorias sobre bienes o personas que se encuentran fuera de su territorio, pues más bien, busca delimitar el ejercicio de competencias provinciales para evitar distorsiones a la libre circulación de personas o de bienes en todo el territorio argentino que puedan obstaculizar en forma directa e intencionada o también, en forma indirecta o involuntaria, el tráfico comercial o discriminar en perjuicio del comercio interprovincial. El estado rionegrino establece la vinculación fundamentalmente mediante la Ley de Transparencia Frutícola y la Mesa de Contractualización, con el objeto de sentar a “las partes” a acordar aun cuando las condiciones son estructuralmente desiguales y con instrumentos legales son no vinculantes, con la voluntad de hacer que el sector más vulnerabilizado (chacareros vendedores de primera mano) se encuentre atrapado en una negociación comercial que lo ha llevado a aceptar condiciones profundamente asimétricas y con plazos de cobro por la fruta entregada que son abusivos. Se observa una importante batería de esfuerzos de uso de fondos públicos que son finalmente subsumidos a la dinámica de negociación desigual y concentración dentro de la cadena, con cada ciclo productivo. Este tipo de políticas e intervenciones no forman parte de un planteo global que enfoque la producción familiar regional desde un proyecto social, consensuado, apuntando a la problemática de tenencia de la tierra, planeamiento productivo-territorial y por su valor estratégico en términos de soberanía alimentaria, entendiendo fundamentalmente que las “Buenas Practicas de la Producción deberían extenderse a las Buenas Practicas de la Negociación”

# DEL TAMBERO MEDIERO A LA EMPRESA DE TAMBO

DIEGO EDUARDO BISSARO FAVA<sup>219</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley 25.169 de Contrato Asociativo de Explotación Tampera, vigente desde noviembre de 1999, introdujo una serie de cambios a la norma anterior (el Estatuto del Tambero Mediero). Pero la ley no determina, ni regula las cuestiones que tienen que ver con cada explotación en particular y que son las que deben ser volcadas en el contrato.

Allí es necesario establecer y precisar aquellas cuestiones cuya indeterminación puede ser muy gravosa cuando se generen los conflictos.

Cuando existe un viejo contrato que viene de la época del Estatuto del Tambero Mediero y las partes no han suscripto un convenio adaptado a la nueva ley, se puede pretender interpretar que la relación continúa rigiéndose por aquel contrato y por aquel Estatuto. De este modo cuestiones como las relativas a la indemnización por resolución del contrato, para el tribunal que

---

<sup>219</sup> Abogado. Diplomado en Modificaciones Ambientales. Doctorando de la UNL. Becario Investigador de Secretaría General de Ciencia y Técnica UNNE. Adscripto de Cátedra B Derecho Agrario Minero de la Energía y Ambiental de la Fac. de Derecho UNNE. Auxiliar Docente en la Cátedra Educación Ambiental de la carrera de Guarda parque en la UNNE.

debe intervenir y en relación a la legislación a aplicar (laboral o civil) pasan a ser materia de conflicto y agravan las dificultades.

## **2. ANTECEDENTE Y LEGISLACIÓN**

A pesar de que la explotación tambera ha sido y continúa siendo una actividad de gran importancia en Argentina y especialmente en nuestra provincia, así como en las de Santa Fe y Córdoba, recién en el año 1946 surge el denominado “Estatuto del Tambero Mediero” (Dec. 3750/46), destinado a regular las relaciones entre el tambero mediero y el propietario del tambo.

Este estatuto, al adolecer de graves falencias, generó innumerables disputas doctrinarias y no menos fallos contradictorios, lo que culminó, luego de más de medio siglo de vigencia, con su derogación.

El gobierno militar de 1946 dictó el decreto-ley 3750 conformando lo que se llamó el “Estatuto del tambero-mediero”, el que regiría las condiciones de trabajo de quienes, dice el artículo 1º, son los trabajadores que bajo la denominación de tambero-mediero, o cualquier otra, están a cargo de la explotación de tambos en participación.

Posteriormente la ley 25.169 deroga el estatuto del tambero mediero creado por el decreto 3.750/1946 y establece la normativa aplicable para la organización de la explotación tambera cuya naturaleza es agraria, a través del denominado contrato asociativo. Esta nueva ley establece claramente la independencia y autonomía de las obligaciones laborales, previsionales e impositivas del tambero asociado. Pero a su vez permite que cualquiera de las partes, es decir el empresario titular y/o el tambero asociado, puedan contratar personal para la explotación del tambo. En consecuencia, si no se ha firmado un contrato que deje en claro la cuestión, puede generarse una situación de conflicto en la determinación de quien es el empleador de cada uno de los empleados del tambo.

Hay que aclarar que resulta imposible, teniendo en cuenta la breve extensión de este comentario hacer siquiera una exposición crítica de las distintas opiniones; por lo que nos conformaremos con señalar que, por un lado, se esbozó la idea de estructura asociativa, queriendo decir con ello que si bien no era una verdadera sociedad, sin embargo compartía con ella algunas características; así la Suprema Corte de la Provincia de Buenos

Aires tiene dicho que concurría una relación de naturaleza asociativa, más próxima al contrato de sociedad que al de trabajo.

Algunos autores siguiendo esta línea de pensamiento y aproximándose al Derecho Agrario sostuvieron que la mediería de tambo es una especie de la aparcería pecuaria y acudiendo a un recurso corriente cuando no se sabe bien adónde ubicar una institución, también se optó por calificar al contrato como *sui generis*: El que vincula al tambero, es un contrato de trabajo, pero especial.<sup>220</sup>

Las críticas más severas versaban sobre la imposibilidad de determinar con certeza cuál era la naturaleza jurídica acorde a esa especial relación. Sobre este tema, existían tres corrientes en la doctrina y jurisprudencia nacional:

- Una de ellas entendía que se trataba de un contrato de trabajo, basándose en ciertas disposiciones del estatuto que utilizaba términos como trabajador, retribución de servicios, patrón, despido, etc.

- Otra corriente consideraba que se creaba una sociedad, fundándose en la nota al art. 1493 del Código Civil, en la existencia de comunión en el riesgo de la explotación y en la ausencia de subordinación.

- Finalmente, una tercera postura lo caracterizaba como un contrato de tipo asociativo, debido a que si bien existía colaboración recíproca entre las partes, "...como consecuencia del contrato no se crea un ente distinto a las personas físicas que la integran, ni cuenta con un capital propio ni es capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones

Entiendo que a través de la ley 25.169 de contrato asociativo de explotación tambera se deja totalmente en claro que la naturaleza de la relación jurídica entre las partes intervinientes —el empresario titular y el tambero asociado— es independiente. Esta ley aleja toda duda respecto a la posible interpretación de la existencia de una relación laboral que emergía de la vieja legislación la ley 25.169 considera que ambas partes son titulares de explotaciones independientes.

---

<sup>220</sup> La Cámara Civil, Comercial y Laboral de Rafaela había resuelto que se entenderá por tambero mediero a los trabajadores que con ésta o con cualquier otra denominación, estén a cargo de la explotación de tambo en participación (Zeus, t. 72, J-233).

### 3. CONCLUSIÓN

A través de esta ponencia me propongo demostrar que existe la imperiosa necesidad de armonizar la legislación que regula la actividad tambera con reglas que sean congruentes con su particular naturaleza agraria. Y si bien es cierto que existe una legislación especial que trata la cuestión, esta ha demostrado por sí misma ser insuficiente o poco conveniente para solucionar los conflictos que suelen suscitarse entre empresario y tambero.

En fin, el principal acierto ha sido esclarecer lo atinente a su naturaleza jurídica, que como hemos reseñado, era lo que provocaba las mayores disputas doctrinarias. Su artículo 1º comienza denominando al instituto como “contrato asociativo de explotación tambera” y establece que a partir de la vigencia de esta ley la explotación del tambo se organizará bajo el régimen contractual especial creado para tal fin. El artículo 2º reafirma la naturaleza agraria del mismo destacando que configura una particular relación participativa. A partir de esta nueva redacción quedan superadas las antiguas controversias acerca de su naturaleza jurídica, ya que el instituto ha quedado incorporado, sin duda alguna, dentro de la categoría de los contratos asociativos.

### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BREBBIA, Fernando P. y MALANOS, Nancy L., *“Tratado Teórico Práctico de los Contratos Agrarios”*; Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1997 y Actualización de agosto de 2002.
- BREBBIA, Fernando, *“Contrato Asociativo de Explotación Tambera – Las nuevas vicisitudes del Tambero”*, en E.D. Tomo 188.
- CATALANO, Edmundo E. y otros, *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Ed. Zavalía, 1998.
- DE BIANCHETTI, Alba Esther, *“Teoría de los contratos agrarios: contratos de estructura asociativa”*, en Comunicaciones científicas y tecnológicas 2003 de la Universidad Nacional del Nordeste.
- FACCIANO, Luis A. F., *Derecho Agrario*. Nova Tesis, 2008.
- GURSEN DE MIRANDA, Alcir. *El Nuevo Derecho Agrario*.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Derecho Agrario Contemporáneo*.

## TEMA 6

# CUESTIONES AGROAMBIENTALES



# LA ACTIVIDAD AGRARIA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL

FÁTIMA RAQUEL ALZABÉ<sup>221</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La actividad agraria y su derecho se ven fuertemente influenciados por el derecho ambiental, ello se origina porque el derecho agrario regula actividades económicas que se realizan sobre la naturaleza y la impactan.

Señala Pastorino<sup>222</sup> que tal vez, si bien esos impactos no son tan importantes como en la actividad industrial y no por eso deben dejarse de lado, lo más grave en la actividad agraria es la gran superficie que se necesita y se dispone para su desarrollo.

La vinculación existente entre la actividad agropecuaria y el ambiente

---

<sup>221</sup> Abogada. Docente de la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

<sup>222</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Argentino*, Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 2011, p. 165.

se ha centrado originariamente en la conservación del suelo y del agua. Sin embargo, con la agricultura moderna y la intensificación de los sistemas de producción, surgen nuevos temas y se profundizan otros como la gestión de los efluentes de sistemas intensivos de producción animal, el desmonte de los bosques nativos, el uso de los fitosanitarios y la emisión de gases invernaderos.

Bajo esta óptica se analizará en el presente trabajo dos de los instrumentos de política ambiental previstos en la Ley General del Ambiente N°25675 (en adelante LGA), la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT), y la importancia de cada uno de ellos en materia de bosques nativos y en actividades como el feed lot, proponiendo el derecho ambiental un desafío al derecho agrario: “una actividad agraria no será ambientalmente aceptable si permite el uso abusivo o irracional de los recursos naturales y/o vulnera la cláusula constitucional del derecho a un ambiente sano”.

## 2. DERECHO AGRARIO-ACTIVIDAD AGRARIA: RELACIÓN CON LOS RECURSOS NATURALES

Vivanco definió al derecho agrario como el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos agrarios, y con el fin de proteger los recursos renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad rural<sup>223</sup>.

El derecho agrario, entonces, regula la actividad agraria; ésta es una forma de actividad humana tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica cierto tipo de vegetales y de animales con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos<sup>224</sup>. Esta actividad esencialmente productiva necesita de los recursos naturales renovables, es decir que entre ambos existe una interdependencia. De allí, deviene la importancia del estudio de la normativa que tiende a protegerlos y preservarlos, la LGA N° 25.675.

---

<sup>223</sup> VIVANCO, ANTONIO, *Teoría del derecho agrario*, t. I, ed. Librería Jurídica, La Plata, 1967, p. 192.

<sup>224</sup> PASTORINO, L., *op. cit.*, p. 167.

### **3. BREVES CONSIDERACIONES REFERIDAS A LA LGA N° 25675**

Es necesario no perder de vista que los objetivos en materia ambiental reconocidos por la Constitución Nacional y en la LGA N° 25.675, dictada ésta de conformidad al art. 41 de nuestra Carta Magna, son la gestión del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica, en definitiva la implementación de un desarrollo sustentable.<sup>225</sup>

Es bueno recordar en esta instancia que la citada LGA, se trata de una norma de presupuestos mínimos, sancionada de acuerdo al art. 41 de la C.N. Es una ley base que reglamenta aspectos esenciales de la política ambiental que deben respetarse en todo el territorio argentino<sup>226</sup>. Configura un piso común que puede ser superado pero no restringido en las jurisdicciones provinciales que constituye el respaldo de las demás leyes de presupuestos mínimos sectoriales.<sup>227</sup> Atento a que es una ley de presupuestos mínimos, sus disposiciones serán aplicables a todos los compartimentos sectoriales. Esto quiere decir que todos los casos de actividades susceptibles de impactar el entorno y cuando no esté previsto ningún trámite preventivo ambiental, aparecerá la norma mencionada como plenamente aplicable, estableciendo los presupuestos mínimos que no podrá desconocerse por el ámbito específico de una determinada actividad<sup>228</sup>.

Cabe precisar que la política ambiental persigue asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de los recursos naturales y culturales en la realización de las actividades **antrópicas**; **mejorar** la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; promover cambios en valores y conductas que posibiliten el desarrollo sustentable a través de la implementación de los instrumentos de gestión ambiental previstos en el art. 8 de la LGA<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> SBDAR Claudia B., *Revisión judicial de los instrumentos de gestión y política ambiental. Su análisis desde la jurisprudencia de la Corte*, La Ley 2009-F, 1146.

<sup>226</sup> DIAZ RICCI, Raúl, *Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en leyes ambientales del NOA*, en *Articulación de las competencias ambientales de la Nación y las provincias del NOA*, VVAA, edunt, 2008, p.123.

<sup>227</sup> SBDAR, C., op. cit.

<sup>228</sup> ESAIN, José Alberto, *Competencias Ambientales*, ed. Abeledo Perrot, 2008, p. 638.

<sup>229</sup> Art. 8 de la LGA

#### 4. BOSQUES NATIVOS Y LA EIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

La ley 26.331<sup>230</sup> de presupuestos Mínimos para Bosques Nativos adopta un concepto de bosques mucho más adecuado que el de la ley 13.273 de Bosques y Tierras Forestales del año 1948, originado por el avance de los estudios de la ciencia que tuvieron lugar en los años que transcurrieron entre una y otra norma. En efecto, mientras que la ley de 1948 definía al bosque como “toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente”, la ley de presupuestos mínimos para bosques nativos, dispone que se consideran “bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias”.

Se advierte que la normativa forestal tiende a quedar mucho más influenciada por conceptos ambientales en comparación con otras actividades agrarias, a partir de la conceptualización del bosque como un verdadero ecosistema o ambiente natural<sup>231</sup>.

Es por esa razón, que la ley ha supeditado la autorización para desmontar al cumplimiento de ciertas obligaciones como es la realización de un ordenamiento territorial del bosque, lo que implica delimitar en la cartografía sobre cuales bosques se aplicará la ley y en cuales podrá desarrollarse alguna de las explotaciones siguiendo los criterios legales. En la zonificación del ordenamiento territorial deberán preverse las siguientes ca-

---

<sup>230</sup> Boletín Oficial del 26/12/2007.

<sup>231</sup> PASTORINO, L. op. cit., p. 274.

tegorías (art. 9): Categoría I (rojo), sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse; Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados, pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación; Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los parámetros de la ley.

Estas categorías tienen importancia en relación con la gestión y el manejo de los bosques, en razón que la ley dispone “todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente (art. 13), pero por el art. siguiente quedan prohibidos los desmontes de bosques nativos en las categorías I (rojo) y II (amarillo).

En función de articular el aprovechamiento de los bosques, la ley obliga para todo desmonte a cumplir con las disposiciones de la LGA (art. 16,17, 18,19,20,21) y en particular garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes.

Y hay un recaudo más, la jurisprudencia de nuestro país ha referido expresamente a la EIA, para resolver cuestiones que involucraban a zonas de reservas o áreas protegidas, como un requisito indispensable para la autorización de desmontes y talas de bosques.

## **5. LA EIA EN LA ARGENTINA. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE BOSQUES**

La EIA se encuentra incorporada en nuestro derecho interno, por encontrarse prevista en el protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>232</sup>. En nuestra Constitución Nacional, si bien la EIA no ha sido contemplada

---

<sup>232</sup> SABSAY, Daniel A., *La Evaluación del Impacto Ambiental como herramienta para el desarrollo sustentable*, Revista de Derecho Público-Derecho Municipal (Segunda Parte), Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005.

en forma expresa en el art. 41<sup>233</sup>, podría considerarse como un contenido razonablemente implícito en lo expreso, atento a su carácter de instrumento jurídico preventivo para la protección del ambiente que la cláusula constitucional insta como un deber.

Por su parte, la LGA ha introducido como uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental a la EIA, al establecer en el artículo 11 “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de EIA, previo a su ejecución”.

La EIA puede ser definida como el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana. Más adelante, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo).<sup>234</sup>

Se trata de un procedimiento que debe iniciarse con anticipación a la aprobación de obras o actividades a desarrollar y una derivación de los principios ambientales de precaución y prevención.

Esto es básico y definitorio, pues de esta manera contribuye al proceso de toma de decisiones y no se transforma en un medio de justificar decisiones ya tomadas, posibilitando así la identificación oportuna de los impactos posibles sobre el entorno. Implementar el instrumento de la EIA es en verdad una operación no sólo compleja, sino también costosa; empero los costos que irroque siempre serán mucho menores a los costos ambientales que la colectividad deberá soportar en el caso de que se realicen proyectos o actividades ecológicamente incorrectas o que comprometan el ambiente.

Nuestra CSJN se expidió al respecto en el fallo “Salas, Dino y otros

---

<sup>233</sup> Nuestro art. 41 sigue los lineamientos del art. 45.2 de la Constitución de España, en cuanto ésta establece: “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

<sup>234</sup> SBDAR, C., op. cit.

c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/Amparo”<sup>235</sup>, la causa trataba de un amparo promovido por un grupo de personas, comunidades indígenas y asociaciones criollas, a los fines de obtener el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en departamentos de la provincia demandada. Solicitaron, la concesión de una medida cautelar por el cual se ordenara el cese provisional del desmonte y la tala de bosques nativos en la zona referida durante la sustanciación del juicio. Esta causa es trascendente porque la Corte caratula al proceso como urgente, autónomo y destaca la figura del juez ambiental con todas las facultades conferidas por el art. 32 de la LGA. Sobre esta base ordena medidas vinculadas estrechamente a la EIA (la Corte Suprema intimó a los demandados a cumplir con el requerimiento de realizar informes periódicos de impacto ambiental acumulativo) y aplica la doctrina de las cargas probatorias dinámicas y de la real colaboración de los interesados.

Luego de dictado el fallo de 2008, la provincia solicitó se deje sin efecto la medida cautelar decretada, lo que permitió a la Corte aplicar el principio precautorio, suspendiendo las autorizaciones de desmonte hasta que se efectúe un estudio de impacto ambiental acumulativo de tala y desmonte a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta.

## **6. FEED LOT. PLANTEO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA ACTIVIDAD**

El feed lot se trata de un sistema de engorde a corral, intensivo, que puede cumplir un amplio tiempo del ciclo de vida animal o sólo la etapa final, llamada de terminación, para hacerlo adquirir peso antes del remate en los mercados, la alimentación suele ser balanceada con alimentos de alto contenido proteico, a base de soja y productos de origen vegetal<sup>236</sup>.

La ausencia de una legislación en la materia ha precipitado conflictos que se acentúan por la ubicación de los feed lots y los efluentes que esta actividad genera. En efecto, los problemas ambientales se encuentran asociados

---

<sup>235</sup> CSJN, 29/12/08, “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional”, LL, 2009-A-420.

<sup>236</sup> PASTORINO, L., op. cit., p. 188.

a los residuos generados, fundamentalmente las excretas que se concentran en pequeñas unidades de superficie y que pueden impactar sobre el aire, el agua y el suelo. Las características de estos efluentes contiene nutrientes (nitrato, fosforo, potasio) y una elevada carga orgánica cuantificable mediante la demanda de oxígeno<sup>237</sup>.

## 6.1. EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL Y EL FEED LOT. JURISPRUDENCIA

El OAT es uno de los instrumentos de política ambiental en la LGA. Se considera al OAT como un instrumento utilizado en atención a la distinta realidad, tanto local como regional de nuestro país. Tiende a promover el funcionamiento integrado, homogéneo y solidario de las distintas esferas del estado, frente a los intereses de la sociedad<sup>238</sup>.

Atento a lo complejo de los sujetos intervinientes, el art. 9 establece que el OT debe generarse mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del COFEMA, en tanto reconoce la necesidad de concertar intereses entre los distintos sectores de la sociedad entre sí y de éstos con la Administración Pública. En este proceso, los emprendimientos deben subordinarse al cumplimiento de determinados objetivos previstos en la LGA, asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos naturales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y el máximo aprovechamiento, y promover el desarrollo sustentable.

Asimismo, estos objetivos sugieren la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. Es decir, plantear el desarrollo económico-social de una región, provincia o micro región sobre la base de las potencialidades y las restricciones que ofrece<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> MAGNASCO Eugenia, artículo en [www.crea.org.ar.php/publicaciones-y-soware/](http://www.crea.org.ar.php/publicaciones-y-soware/) revista.

<sup>238</sup> LÓPEZ ZIGARÁN DE VIGO, N., ALONSO LUIS, BELLAGAMBA G., *Ordenamiento Ambiental Territorial como instrumento de política ambiental*, Derecho de los Recursos Naturales , VVAA, ed Bibliotex, 2010, p.78.

<sup>239</sup> PASTORINO, L., op. cit. p.170.

La jurisprudencia ha receptado el OAT en varias causas; así quedó demostrado en los autos “Ancore v. Municipalidad de Daireaux”, un municipio de la prov. de Buenos Aires había sancionado una ordenanza reglamentando la actividad de engorde intensivo —feed lots— en su territorio, en virtud de la cual se prohibía la instalación de feed lot dentro de un radio de 15 km contados desde la plaza principal y se disponía que los establecimientos debían ser mudados. Si bien el fallo es anterior a la LGA, la Suprema Corte consideró que:

El municipio obró en función del deber de velar por la salubridad de la población, es decir, en forma lícita en ejercicio del poder de policía que le era propio (Sup. Corte Bs. As., 19/2/2002, “Ancore SA v. Municipalidad de Daireaux”, causa Ac 77608)<sup>240</sup>.

En otro fallo, también sobre feed lot, la Asociación Brisa Serrana interpuso una acción de amparo ambiental contra Emprendimientos Agropecuarios TGT SRL<sup>241</sup>. La Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Mar del Plata, sala 2ª, consideró que la Municipalidad de Balcarce, al sancionar la ordenanza por la que se prohíbe la localización de los denominados feed lot o sistemas de crías intensiva de animales a una distancia menor a un radio de 10 km de la plaza principal, había actuado en ejercicio del poder de policía ambiental.

## 7. CONCLUSIONES

1) La actividad agraria y su derecho se ven influenciadas por el derecho ambiental y de allí la necesidad de estudio de la LGA que los protege.

2) El derecho ambiental presenta un desafío al derecho agrario, una actividad agraria no será económicamente aceptable si permite el uso abusivo de los recursos naturales o vulnera la cláusula constitucional del derecho a un ambiente sano.

3) La EIA y el OAT (instrumentos de política ambiental), se aplican

---

<sup>240</sup> DJJ del 18/12/2002, Buenos Aires, 6/11/2022, JA 2002- IV 392, con nota de José Esain.

<sup>241</sup> Publicado en LLBA 2006-527

en el desarrollo de actividades agrarias como los desmontes y el feed lot; la EIA como procedimiento previo a la **ejecución de una actividad o emprendimiento** que impacte en el ambiente y el OAT al asegurar ambientalmente el uso adecuado de los recursos naturales y posibilitar la máxima producción garantizando la mínima degradación.

Implementar la EIA y el OAT en actividades agrarias, no es sólo complejo sino también costoso; empero los costos que irroguen su aplicación siempre será menor a los costos ambientales que la colectividad deberá soportar en el caso de que se realicen proyectos o actividades ecológicamente incorrectas o que comprometan el ambiente.

Se advierte que a través de los pronunciamientos judiciales referidos a la EIA y al OAT en actividades agrarias, los tribunales proponen una agenda de conflictos a atenderse, todo con el faro puesto en la importancia económica de la actividad, en la protección de los recursos naturales y en la defensa del derecho a un ambiente sano.

# AGROECOLOGÍA, UN CAMINO HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

LAURA PATRICIA CAMERA, CAROLINA MURGA Y  
LEANDRO VERO<sup>242</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares<sup>243</sup>, comenzamos este trabajo a fin de realizar aportes necesarios en este camino hacia la soberanía alimentaria a través de la producción agroecológica, como modelo de desarrollo sostenible, haciendo hincapié en el papel de la agricultura familiar, todo ello tomando en cuenta la elaboración normativa que reflejaría estos avances.

---

<sup>242</sup> Abogados. Docentes de la Cátedra II de Derecho Agrario, Comisión 5 FCJyS-UNLP.

<sup>243</sup> Espacio institucional creado por resolución N° 193 mayo de 2011 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, que brinda asesoramiento jurídico gratuito a fin de resolver los conflictos existentes en el sector productivo familiar.

## 2. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y AGROECOLOGÍA

Para este trabajo adoptamos el concepto de Soberanía Alimentaria definido el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, como *“el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base sobre la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales”*<sup>244</sup>.

Entonces, cuando hablamos de Soberanía Alimentaria, indefectiblemente debemos acudir a la agroecología, dado que es la herramienta necesaria y va a permitir comenzar a transitar el camino que nos indica Carballo, teniendo como norte el acceso a los alimentos y la sustentabilidad ambiental.

Recordamos en este punto, coincidiendo con Víctor Toledo que la búsqueda de nuevas alternativas ecológicas, sociales y humanas se ha vuelto una tarea urgente y necesaria modificar las modalidades de producción sin afectar o poner en peligro la salud de los ecosistemas y la salud de los seres humanos; y que es en ese contexto en que la agroecología ha pasado de ser una disciplina científica de carácter alternativo para convertirse en una práctica emergente y tecnológica innovadora, y finalmente en un movimiento social, cultural y político. Esta triple dimensión de la agroecología la vuelve una práctica productiva en franca oposición al quehacer de la agronomía convencional, generalmente al servicio de los grandes propietarios y las corporaciones, y finalmente en un movimiento social ligado con las reivindicaciones de los pequeños productores, campesinos, pueblos indígenas, pescadores artesanales. (Toledo V., 2012, pp. 38).

La ciencia agroecológica, entonces, propone: conservación de la cubierta forestal, del suelo y del agua, resiliencia y gestión del riego, diálogo de saberes e investigación participativa, mercados justos y orgánicos, autogestión y autosuficiencia locales, soberanía alimentaria y alimentos sanos, equidad agraria, eliminación de agrotóxicos y de transgénicos y por último pero no menos importante, conservación de la biodiversidad. Concluye

---

<sup>244</sup> Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001: “Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria”.

Toledo que este fenómeno responde a 10 demandas ecológicas y sociales surgidas del pensamiento crítico alternativo. (Toledo V., 2012, pp. 45-46).

Con la confluencia de los movimientos sociales y la presión de Brasil en el Mercosur (a través de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar) en el año declarado de la Agricultura Familiar por las Naciones Unidas es que se sanciona la Ley 27.118 de Reparación histórica de la Agricultura Familiar que en su art. 1 *declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva.*

Asimismo en el art. 21 establece que *se instrumentarán para tal fin políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas a fin de preservar, recuperar y/o mejorar las condiciones de la tierra, especialmente de la productiva.*

### 3. CUESTIONES NORMATIVAS

La Provincia de Buenos Aires aun no se ha adherido a la ley nacional de agricultura familiar ni ha implementado programa alguno en relación las prácticas agroecológicas.

A nivel municipal podemos encontrar una normativa aprobadas en el Municipio de Mar del Plata, en el año 2013, a través de la Ordenanza N° 21296 se crea el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS) que tiene como finalidad mejorar la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica de la producción agropecuaria del Partido de General Pueyrredon; entendiendo *por agroecología al enfoque que propende a construir sistemas agropecuarios diversificados y autosuficientes, proporcionando un medio ambiente balanceado a través de la utilización de principios ecológicos que favorezcan procesos naturales e interacciones biológicas, capaces de subsidiar por sí mismos procesos claves tales como la acumulación de materia orgánica, fertilidad del suelo, mecanismos de regulación biótica de plagas y la productividad de los cultivos. La mayoría de estos procesos se optimizan mediante interacciones que emergen de combinaciones específicas espaciales y temporales de cultivos, animales y árboles, complementados por manejos orgánicos del suelo (art. 4).*<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup> <http://www.mardelplata.gob.ar/documentos/enosur/ordenanza%2021296.pdf>

Establece una Franja Transicional Periurbana el radio de mil (1.000) metros a partir del límite de los núcleos urbanos, y que los primeros cien (100) metros de la Franja Transicional Periurbana serán considerados Zona de Amortiguamiento y Producción Agroecológica.

Asimismo tiene como objetivo generar sistemas de certificación de calidad de producto y proceso y propiciar la creación de canales de comercialización justos y apropiados.

Resaltamos en este punto que ante las dificultades que el sistema de certificación orgánica de tercera parte instaurado en Argentina acarrea para la agricultura familiar y los productos agroecológicos, las organizaciones de productores familiares, junto a organizaciones de la sociedad civil y consumidores, han avanzado en la construcción de mecanismos de certificación participativa de proximidad. Una de las pocas experiencias se ha llevado a cabo en Bella Vista, Corrientes, donde por resolución 919 del año 2009 se creó el sistema de garantía participativa de productores agroecológicos del Municipio de Bella Vista. (Gómez C. et al, 2013, pp. 41).

La municipalidad de La Plata no ha contemplado aun la práctica agroecológica en sus ordenanzas, siendo el estado nacional, a través del INTA – IPAF región Pampeana, el que lleva adelante el programa que mencionamos anteriormente en el cordón hortícola platense.

La transición agroecológica es necesaria como proceso de transformación de los sistemas convencionales de producción, que abarca no solo elementos productivos y técnicos sino que comprende aspectos socioculturales, económicos y concientización del agricultor, su familia y la comunidad en general.

#### **4. EXPERIENCIA EN EL CORDÓN FRUTIHORTÍCOLA PLATENSE**

La Cooperativa Motomendez<sup>246</sup> es una Organización de Pequeños Productores Hortícolas, que producen variedad de verduras y hortalizas en el Cinturón Verde de La Plata, los miembros de esta organización, se encuentran realizando una experiencia de producción agroecológica hace más de dos años, gracias al esfuerzo, el trabajo y la concientización de sus

---

<sup>246</sup> Agradecemos a la Cooperativa y a su presidente Hipólito Madariaga, que colaboró en este trabajo a través de la entrevista, contándonos la experiencia de la organización.

integrantes para producir alimentos sanos e insertarlos en el mercado. Así nos cuenta el presidente de esta organización: *“Los integrantes de la cooperativa somos hijos de agricultores, hemos vivido en el campo y hemos tenido una transmisión de saberes que fuimos incorporando, sabemos producir de esta manera, teníamos en forma natural incorporado esta forma de producción. El modelo más intensivo, siendo arrendatarios, nos implica altos costos, mas insumos y energía e intensidad en la producción, que genera en el mercado una oferta de fertilizantes, fungicidas plaguicidas, químicos que sirven para ese alto porcentaje de producción. Esta forma no nos convenía, en la organización surgía la necesidad de producir en forma más agroecológica, más sana para la población, para nosotros, para nuestros hijos y para el ambiente, pensar en una transición de la agricultura tradicional familiar a una mas agroecológica era necesario y decidimos aprovechar un predio virgen que obtuvimos con nuestro esfuerzo, donde no se producía nada, que solo había cardos y vegetación pura, comenzamos a trabajar agroecológicamente, primero con choclo y papa, luego batata, anco batata, melones, tomate, lechuga, hicimos cursos con el Inta, (‘formador de formadores’), donde participamos varios de los compañeros de la organización, y nos dábamos cuenta que esta forma de producir, ya lo hacíamos antes, es la que nuestros padres nos habían enseñado, sin el nombre, pero la forma de producción era la misma, entendiendo también que esto es importante para el cuidado de la salud, y que el sujeto productor de alimentos debe concientizarse.*

En esta experiencia los productores familiares han realizado prácticas de manejo del suelo. Nos cuenta Hipólito, presidente de la cooperativa: *“Hicimos cursos de producción del propio fertilizantes y vemos que es viable, pero es posible en la quinta propia, más dificultoso en tierras que se arriendan, porque ese cambio requiere rotación de suelos, mas tierra, y al ser arrendatarios no se puede... para nosotros es superadora mejoradora, la gente exige mejor calidad de alimentos, somos consientes que ese es el camino,, pero acá hay una problemática estructural a resolver por parte del estado, que es como hacer que el productor familiar acceda a la tierra y sea soberano de esas tierras.*

Claro está que este proceso requiere concientización, transición y un reconocimiento de la heterogeneidad existente en la Agricultura Familiar y fundamentalmente la acción del Estado. El Cinturón Hortícola Platense ha tenido un incremento de la tecnificación a partir del uso intensivo de la tierra y utilización de grandes cantidades de insumos químicos, pero como el caso que nos ocupa, más de la mitad de los actores que intervienen son

productores familiares descapitalizados que acceder al paquete tecnológico les es dificultoso.

Nos cuenta Hipólito: *“hemos contratado el transporte, ya que no todos tenemos vehículo, y mediante organizaciones que se han vinculado con nosotros, se realiza producción en bolsones, esto nos permitió, a nosotros mismos producir con nuestros propios bolsones, y hasta le dimos valor agregado haciendo mermeladas de zapallo por ejemplo.*

*Los costos de producción son más baratos, se puede, es posible, es mejor, hay que hacer un cambio de modelo de producción, que lleva tiempo pero es conciencia plena de producción y educación del productor, sabemos que hay lugares donde se vende a mejor precio esta producción, lo que hay que hacer es generar nuevos mercados, buscar un sello de la institución es clave, y fundamentalmente necesitamos información para la población en general, que valore y reconozca la calidad, no en vista, porque el producto convencional es homogéneo, más lindo, redondo y de “color”, no tiene manchitas ni picaduras. La forma de comercialización en bolsones nos ha abierto las puertas, comercializando más de 200 bolsones entre 7 y 10 kilos de 8 y 10 variedades por bolsón. La dificultad más clara, hoy para comercializar puerta a puerta es la falta de movilidad. Ayudas del estado solo hemos recibido a través del INTA, con sus técnicos.*

Indefectiblemente la transición agroecológica manifestada, debemos relacionarlo con la concepción que sostiene Carballo sobre Soberanía Alimentaria, entendiendo que esta última *“...no se alcanza milagrosamente de un día para otro, y que tampoco es posible lograrlo si simultáneamente no se atienden a un conjunto interrelacionado y complejo de factores”* (Miryam de Gorban K)..

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Como se puede observar hemos tomado a la agroecología en sus tres dimensiones, encontrando que los movimientos sociales de la agricultura familiar demandan respuestas al Estado para poner en práctica la producción agroecológica en miras de la soberanía alimentaria-

Desde el Estado la respuesta es poca e intermitente, podemos decir que con la ley de agricultura familiar se menciona por primera vez el término de soberanía alimentaria en una ley nacional, pero no se la define y se la confunde con otros términos como el de seguridad alimentaria que no contempla tal como dice la Via Campesina *el derecho a decidir cómo organizar*

la producción, qué y cómo plantar, y cómo organizar la distribución y consumo de alimentos, de acuerdo a las necesidades suficientes, priorizando productos locales y variedades criollas. Ahora bien, intenta tímidamente al incluir en la ley de agricultura familiar las prácticas agroecológicas, como método de alcanzar la soberanía alimentaria; sin embargo no reglamenta la ley, estableciendo a través del INTA un programa nacional para la transición agroecológica, insuficiente a nuestro entender para tamaña tarea; tal como se puede observar en la entrevista realizada al presidente de la Cooperativa Motomendez.

Encontramos el caso aislado del Municipio de Mar del Plata que instala una franja de producción agroecológica, sin embargo no contempla la asistencia económica a los productores ni exenciones impositivas para promoción las prácticas agroecológicas; aunque es la única que la define.

En cuanto a la comercialización, punto importante a fin de garantizar el ingreso del producto al mercado, el municipio de Mar del Plata si bien establece Ferias a tal efecto, nada dice en relación a la certificación del producto agroecológico en protección al productor y a los consumidores, como si lo hace el municipio de Bella Vista, aunque este nada dice de Ferias, y de políticas de promoción de la producción agroecológica.

Creemos que es necesaria la elaboración normativa a nivel nacional y provincial que promueva la producción agroecológica de la agricultura familiar; puesto que urge dar respuesta a los movimientos sociales y atender con premura a las cuestiones medioambientales que el tipo de producción convencional no atiende. Es necesario apostar por otro modelo de alimentación y agricultura, donde confluyan los métodos campesinos del ayer, como bien nos contaba Hipólito, con los saberes del futuro y democratizar así, el sistema agroalimentario.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Agenda del Desarrollo Sostenible* (2015), en la página de la ONU, pp. 1-10 Disponible en: <http://www.onu.org.ar/wp-content/uploads/12agostoODS2030.pdf> (último ingreso: 21/08/2016).
- CAP, G., DE LUCA, L., MARASAS, M., PÉREZ, M. y PÉREZ, R. (2012) *El camino de la transición agroecológica*, Comp. Mariana Marasas, en la Página web del INTA, pp. 1-100, Disponible en: [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_el\\_camino\\_de\\_la\\_transicin\\_agroecologica.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_el_camino_de_la_transicin_agroecologica.pdf) (último ingreso: 21/08/2016).
- CARO, Pamela (2010) *Soberanía alimentaria: aproximaciones a un debate sobre alter-*

- nativas de desarrollo y derechos de las mujeres, El Libro abierto de la Vía Campesina: celebrando 20 años de luchas y esperanza*, en la Pagina Web de Via Campesina, pp. 1-10. Disponible en: <https://viacampesina.org/downloads/pdf/openbooks/ES-05.pdf> (ultimo ingreso: 21/08/2016).
- El Camino de la transición Agroecológica. INTA-IPAF Región Pampeana. Marzo 2012.
- GÓMEZ, C., GONZALEZ, E.G. y MORICZ, M. (2013), *Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana*, Ediciones INTA, pp. 1-84.
- MIRYAM DE GORBAN K (2011), *Seguridad y soberanía alimentaria*, en Colección de Cuadernos, Buenos Aires, pp. 1-192. Disponible en: <https://casamdp.files.wordpress.com/2013/08/seguridad-y-soberanc3ada-alimentaria.pdf> (ultimo ingreso: 21/08/2016).
- PERETTI, Pedro (2013), *Chacareros, soja y gobernabilidad*, pp. 1-208, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- SARANDÓN Santiago Javier (S.F.), *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, 1º Edición, Editorial EDULP, La Plata.
- TOLEDO, Víctor M. (2012) *La agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación*, en *Agroecología* 6, pp. 37-46, 2012. Centro de Investigaciones en Ecosistemas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://revistas.um.es/agroecologia/article/viewFile/160651/140521> (ultimo ingreso: 21/08/2016).

# LA SITUACIÓN DEL AGRICULTOR EN EL MARCO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ<sup>247</sup>

## 1. LA SITUACIÓN DEL AGRICULTOR ARGENTINO EN EL MARCO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Habida cuenta de la íntima relación que existe entre la agricultura y el sistema climático que permite su desarrollo, resulta claro que el proceso de cambio climático que se ha ido generando en el ámbito planetario, y cuyas consecuencias se están comenzando a percibir, resultará un componente esencial en el estudio del derecho agrario, y en particular, de la política pública agraria.

En efecto, el Instituto Nacional de Tecnología Agraria ha sostenido, comenzando a analizar los efectos del fenómeno sobre la agricultura argentina, que a los riesgos habituales derivados de eventos climáticos

---

<sup>247</sup> Abogado. Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral, y Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires. Profesor a cargo de las cátedras "Derecho de los Recursos Naturales" y de los seminarios "Derecho Agrario y ambiental", "Derecho minero y de la energía" y "Derecho de aguas" en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue -República Argentina- y de la cátedra "Aspectos jurídicos de la planificación ambiental" en la Facultad de Humanidades de la misma Universidad. Correo electrónico: estudiofb@speedy.com.ar

normales, debe sumarse ahora el análisis de los riesgos derivados del cambio climático<sup>248</sup>, o sea los eventos climáticos anormales conforme al ciclo climatológico preexistente.

Por su parte, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable se expidió en el año 2009, detallando las distintas zonas argentinas que serán impactadas negativamente por este proceso.<sup>249</sup>

Como se observa, la incidencia negativa del proceso de cambio climático sobre la agricultura en general, y sobre los agricultores argentinos en particular, resulta relevante y ello nos obliga desde el derecho a analizar los instrumentos que resultan funcionales para enfrentar este problema que podemos definir, en síntesis, como un problema de distribución de riesgos y beneficios ambientales y, en consecuencia, como un problema sustancialmente jurídico<sup>250</sup>.

A los efectos de delimitar con utilidad los instrumentos jurídicos que postulamos para defender las situaciones jurídicas de los agricultores que se ven incididos negativamente por el proceso de cambio climático, partiremos de las nociones instauradas oficialmente respecto a este proceso, concretamente a través de los informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Ello tiene la indudable utilidad práctica de que su invocación no requiere acreditación probatoria, puesto que su autosuficiencia deriva de que constituye una construcción científica colectiva derivada de los aportes y coordinaciones de los expertos con solvencia en la materia, y luego legitimada políticamente habida cuenta de su carácter de órgano integrante de la ONU.

Desde el inicio de su labor en 1988, el IPCC ha preparado cinco informes de evaluación en varios volúmenes. Las conclusiones a las que ha arribado, en lo que resultan pertinente para el presente trabajo, son las siguientes,

---

<sup>248</sup> [http://climayagua.inta.gob.ar/cambio\\_climatico](http://climayagua.inta.gob.ar/cambio_climatico). Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>249</sup> SAyDS, 2009, "El cambio climático en Argentina", citado en "Cambio climático y agricultura en Argentina", editado por Oficina IICA Argentina y consultado en 27 de julio de 2016 en [Infoagro.net/programas/ambiente/pages/marcos/Región%20Sur/Argentina/SectorAgropecuario/CambioClimaticoArgentina.pdf](http://Infoagro.net/programas/ambiente/pages/marcos/Región%20Sur/Argentina/SectorAgropecuario/CambioClimaticoArgentina.pdf).

<sup>250</sup> Recordemos que el derecho ha sido definido, en una posición a la que adherimos, como un sistema de reparto de potencia e impotencia, y en ese paradigma la distribución de la potencia e impotencia derivada de los efectos del cambio climático se torna en una materia sustancialmente jurídica. Cfr al respecto, BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Ed Ediar, Buenos Aires, 2001, pág. 270 y sgtes. Sostiene este autor, en la página referida, que "... las conductas de reparto constituyen la realidad fundamental del mundo jurídico, dentro del cual integran un orden: el orden (o dimensión) sociológica..."

1) El calentamiento en el sistema climático es inequívoco<sup>251</sup>

2) Es sumamente probable que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX.<sup>252</sup>

3) Los riesgos se distribuyen de forma dispar y son generalmente mayores para las personas y comunidades desfavorecidas de los países sea cual sea el nivel de desarrollo de estos. Los riesgos ya son moderados debido a los diferentes impactos del cambio climático en las distintas regiones sobre la producción agrícola en particular.<sup>253</sup>

4) Todos los aspectos de la seguridad alimentaria están potencialmente afectados por el cambio climático, incluido el acceso a los alimentos, el uso de estos y la estabilidad de sus precios.<sup>254</sup>

## **2. LOS DAÑOS PRODUCIDOS AL AGRICULTOR COMO EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO. DEL DERECHO PUBLICO AL DERECHO PRIVADO**

El estudio de los daños que en forma particularizada se produce al sector agrario, o a un determinado sector agrario, como derivación del proceso de cambio climático no ha sido, hasta donde conocemos, estudiado sistemáticamente ni, en consecuencia, planteado jurisdiccionalmente con similar sistematicidad.

En efecto, han existido hasta la fecha dos procesos judiciales, que por nuestra parte calificaríamos como litigios estructurales, que han tenido por efecto plantear en sede judicial el problema del cambio climático con solvencia.

Uno de ellos ha sido el tramitado por la ONG Urgenda<sup>255</sup>, en los Países

---

<sup>251</sup> Quinto informe de evaluación de IPCC, Grupo de Trabajo I, Resumen para Responsables de Políticas, pág.4. [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf). Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>252</sup> Quinto informe de evaluación de IPCC, Grupo de Trabajo I, Resumen para Responsables de Políticas, pág. 17. Consultado en pagina web citada.

<sup>253</sup> Quinto informe de evaluación de IPCC, Grupo de Trabajo II, Resumen para Responsables de Políticas, pág. 12. Consultado en página web citada.

<sup>254</sup> Quinto informe de evaluación de IPCC, Grupo de Trabajo II, Resumen para Responsables de Políticas, pág. 17/18. Consultado en página web citada.

<sup>255</sup> El nombre Urgenda es una contracción de la frase "Urgent agenda" – agenda urgente-, y la ONG que lleva dicho nombre surgió del Dutch Research Institute for Transitions (Drift) de la Erasmus University de Rotterdam. En esta causa, la ONG Urgenda actuaba por sí misma y en representación de 886 ciudadanos.

Bajos, enfocándose en la problemática de la mitigación y el otro se desarrolló en Pakistán, enfocándose en la problemática de las vulnerabilidades y la adaptación, particularmente en el sector agrario.

Ambos procesos omiten, sin embargo, merituar el accionar de los sujetos sociales que directamente se favorecen con el proceso de generación de riqueza basado en combustibles fósiles —o, en su caso, de actividades agrarias generadoras de Gases de Efecto Invernadero.

Nuestro postulado, enderezado a definir los actores sociales que han sido causantes o co-causantes de los daños padecidos por otros actores sociales implica adicionar a la importante tarea que ya se ha realizado desde el derecho administrativo y el derecho internacional público al derecho privado y el derecho internacional privado.

En efecto, la historia del derecho del cambio climático<sup>256</sup> y los dos fallos judiciales citados revelan que esta rama del derecho se generó en sede internacional, en donde la articulación de posiciones entre los distintos Estados y las organizaciones internacionales, produjo un importantísimo avance definiendo la existencia del problema del cambio climático y sedimentando progresivamente los valores y postulados que servirían para encauzar el accionar de la comunidad planetaria ante este dilema.

Sin embargo, y complementariamente a dicho accionar, se impondría el recurso a los institutos y procedimientos propios del derecho privado y, en su caso, del derecho internacional privado, para posibilitar a los particularmente dañados por el proceso de cambio climático una satisfacción a su situación por parte de los particularmente generadores de este proceso.

Insistimos en que lo planteado no resulta en absoluto novedoso. Es el camino que ha seguido el derecho ambiental en general, generándose en sede internacional y luego internalizándose en cada uno de los Estados Nacionales a través de institutos y procedimientos propios que han posibilitado la concreción en cada caso particular de los grandes principios

---

<sup>256</sup> Para profundizar en la génesis y evolución del derecho de cambio climático, véase en la doctrina argentina, entre otra numerosísima bibliografía internacional sobre la materia, BELLORIO CLAVOT, Dino, *Derecho del cambio climático*, Ed Ad Hoc, Buenos Aires, 2007 y DEVIA, Leila, NOSEDA, Paula y SIBILEAU, Agnes, “ Cambio climático. Una mirada argentina con relación al comercio internacional y a la gestión de bosques”, Altuna Impresores, Buenos Aires, 2011. Respecto a la incidencia del derecho del cambio climático sobre la actividad agraria en particular, véase ZELEDON ZELEDON, Ricardo, *Derecho agrario contemporáneo*, Ed Investigaciones Jurídicas, San José de Costa Rica, 2015, pág. 899 y sgtes.

internacionales. Y, en ese marco, el instituto de la responsabilidad civil ha sido considerado justamente como uno de los instrumentos que posibilita el cumplimiento acumulativo por agregación de los principios integrantes del soft law internacional.<sup>257</sup>

### 3. EL DERECHO DE LAS INUNDACIONES Y EL DERECHO DE LA SEQUÍA

En el marco citado, los daños sufridos por los agricultores sustancialmente, aunque no únicamente, se generan por inundaciones o sequías que no le permiten obtener la producción pretendida, generándole en consecuencia pérdidas económicas.

Tales hechos no han sido tradicionalmente considerados generadores de responsabilidad civil, habida cuenta de que su identificación con fenómenos enteramente naturales imposibilitaba ubicar un elemento antrópico a quien atribuir responsabilidad.<sup>258</sup>

Sin embargo, esta línea propia del derecho romano, en el cual se estimaba a las inundaciones o sequías como ejemplos típicos de hechos de caso fortuito o fuerza mayor con aptitud para romper el nexo de causalidad en la generación de un daño<sup>259</sup>, se ha ido relativizando en el derecho continental a

---

<sup>257</sup> La funcionalidad del instituto de la responsabilidad civil a los efectos de complementar los postulados del derecho ambiental ha sido enfatizada tanto desde la doctrina civilista como agrarista. Véase en el plano del derecho civil, entre otros, LORENZETTI, Ricardo Luis -Director-, *Derecho ambiental y daño*, Ed La Ley, Buenos Aires, 2009; y GHERSI, Carlos Alberto, LOVECE, Graciela y WEINGARTEN, Celia, *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Ed Astrea, Buenos Aires, 2012 En la doctrina agrarista, véase PASTORINO, Leonardo Fabio, *El daño al ambiente*, Ed Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005

<sup>258</sup> Debemos aclarar que si bien los daños generados por hechos de la naturaleza han sido tradicionalmente asimilados a los casos fortuitos o de fuerza mayor, con aptitud jurídica para enervar la generación de responsabilidad civil, la doctrina ha analizado desde otra perspectiva tales daños en la actualidad. Véase en esta senda, PASTORINO, Leonardo Fabio, *Daño del ambiente. ¿Quién responde por la fauna silvestre? ¿Cómo afecta la declaración de dominio originario provincial de los recursos naturales a la titularidad sobre la fauna silvestre?* en Revista de Derecho Ambiental 45, enero/marzo 2016, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016

<sup>259</sup> La identificación de las inundaciones o las sequías como meros hechos de la naturaleza tuvo, no obstante, sus modulaciones en el derecho romano. En este sentido, adviértase que el "Interdictum ne quid in flumine publico fiat, quo aliter aqua fluat, atque uti priore aestate fluxit" habría tenido, entre una de sus finalidades, limitar los efectos negativos producidos a un ribereño por la construcción de obras en un curso de agua. Para profundizar

medida que se advertía que determinadas inundaciones eran causadas por el accionar humano o, en otros casos, agravadas por una omisión humana.

Así, en la jurisprudencia argentina cabe recordar los casos generados por las inundaciones ocurridas en el centro y sur de la Provincia de Buenos Aires en la década de 1980 y que dieran lugar a sucesivos planteos judiciales.

En esa línea jurisprudencial se distinguió entre los daños producidos por inundaciones que corresponden a ciclos climáticos normales, de aquellos otros que corresponden a fenómenos climáticos anormales. Un ejemplo de los primeros serían los que quedaran reflejados en las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al resolver el reclamos de las personas afectadas por dichas inundaciones.<sup>260</sup>

En esta línea jurisprudencial, se imputa responsabilidad —en el caso administrativa, pero con argumentos que podrían ser extrapolables al derecho privado— a quien realizó obras artificiales sin considerar los ciclos climatológicos normales.

Por otra parte, y en relación a eventos climatológicos normales o aún excepcionales si resultan previsibles, se ha imputado responsabilidad a quien, no ya por acción como en el caso anterior, sino por omisión de actuar ante daños previsibles, permitió la generación de un daño.<sup>261</sup>

Como se ve, si un evento climático aun excepcional es previsible genera responsabilidad por no tomar las medidas de prevención o mitigación adecuadas. No se advierten razones de peso que impidan extrapolar al mundo agrario este criterio jurisprudencial creado para el mundo urbano.

De lo expuesto, podemos derivar la idea de que el daño producido por hechos de la naturaleza genera responsabilidad —civil o administrativa— si, aun excepcional, es previsible. Los análisis realizados en el marco del derecho público resultan, a nuestro criterio, extrapolables al derecho privado, en lo que respecta a los daños causados por la falta de adopción de medidas para mitigar los efectos del cambio climático.

Pero, además de lo expuesto, habiéndose definido que el proceso de

---

en la materia, véase TERRAZAS PONCE, Juan David, *La tutela jurídica del agua en el derecho romano*, Revista Chilena de Derecho, vol. 39 N° 2, pp. 371 - 409 [2012].

<sup>260</sup> CSJN, “Salvatore de López Amelia c/ Pcia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”, 17 de abril de 1997.

<sup>261</sup> CNCiv, Sala H, “Boada Osvaldo Norberto c/ Consorcio de Prop. Av. Cramer 1754 y otros s/ daños y perjuicios”, 12/12/2006.

cambio climático es de origen antrópico, ya no resultaría utilizable el concepto de que las lluvias sean hechos de la naturaleza, sino que las mismas han tenido un agente generador, por lo que —en principio— las postulaciones jurisprudenciales desarrolladas por inundaciones generados por acciones humanas serían aplicables a los daños producidos en zonas agrarias que, según los informes del IPCC, tienen o tendrán inundaciones o exceso hídrico como derivación del proceso de cambio climático.

En forma paralela al análisis de la reparación de los daños causados por las inundaciones teniendo en cuenta su carácter ordinario o extraordinario y su previsibilidad, se ha ido desarrollando un derecho de la sequía en donde también se tiene en cuenta el carácter ordinario o extraordinario de la escasez de aguas.<sup>262</sup>

Sin embargo, en general el desarrollo de este derecho no deriva de la jurisprudencia sino de la legislación.

En efecto, los códigos de aguas tradicionales moldeados conforme al Código de Aguas de España de 1866 establecen cláusulas legales indicando que el derecho que detenta el titular del permiso de uso privativo de aguas públicas se limita a la medida en que exista caudal suficiente, estableciendo expresamente la irresponsabilidad del Estado concedente del permiso en caso contrario.<sup>263</sup>

Pero el sistema legal de distribución de caudales por conductos antrópicos —acequias o canales— no incorpora soluciones funcionales para los períodos de escasez extraordinaria continuados, e incluso es probable que la misma inteligencia total de dichos cuerpos legales resulte insuficiente para atender a la asignación de aguas en períodos de escasez extraordinaria.

Además de la escasez extraordinaria de aguas corrientes superficiales

---

<sup>262</sup> Respecto de un novel derecho de la sequía, cfr. VERGARA BLANCO, Alejandro, *El derecho de la sequía: la distribución de aguas* Revista de Derecho Administrativo Económico, Julio-Diciembre 1999, Santiago de Chile. En Argentina, véase DRENAS DE CLEMENT, Zlata, *Los principios tradicionales del derecho internacional ambiental frente al cambio climático. Los efectos sobre los glaciares y escasez de agua* en "Primeras Jornadas sanrafaelinas de derecho ambiental", Advocatus, Córdoba, 2014.

<sup>263</sup> Para profundizar respecto a la regulación de la distribución de agua en los códigos de agua, especialmente en lo referente a los períodos de escasez, véase PASTORINO, Leonardo Fabio -Coordinador-, *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*, Ed Cooperativas UNLP, Buenos Aires, 2014 y MARTIN, Liber, *Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010

o aguas subterráneas —que someramente hemos mencionado en los párrafos antecedentes— mención aparte merece la sequía extraordinaria derivada de la falta de lluvias, escasamente tratadas en los códigos de aguas —por distintas razones que no es posible puntualizar en este momento— y que tampoco ha sido mayormente tratada por la jurisprudencia o doctrina.

#### 4. LA RESPONSABILIZACIÓN POR LOS DAÑOS DERIVADOS DEL PROCESO CLIMÁTICO DE ORIGEN ANTRÓPICO

Tenemos consciencia de que una vez tomada posición respecto a que los daños generados por lluvias o sequías, en ciertas circunstancias, no constituyen meros casos fortuitos o de fuerza mayor, sin aptitud para habilitar resarcimientos, sino que por el contrario constituyen daños resarcibles, se generan ingentes problemas: quiénes son los agentes generadores del daño, cuál es el límite del nexo de causalidad en términos espaciales y temporales, cuál es la extensión del resarcimiento, cómo se distribuye la eventual responsabilidad entre varios generadores, y otros.

Sin embargo, la magnitud de los mismos no puede servir de justificación para ignorar el hecho ya definido con carácter de verdad oficial en los informes del IPCC de que determinados sectores agrarios serán empobrecidos a raíz de un proceso generado por el enriquecimiento de otros sectores sociales. Fundamentales principios de equidad obligan al aporte de soluciones concretas y prácticas que permitan restablecer este desequilibrio en la distribución de beneficios y riesgos ambientales.

Por otra, como ha indicado Luis Facciano en relación a los contratos agrarios, al sostener que “es indispensable una adecuada y actualizada regulación de los contratos agrarios, ya que éstos son un instrumento formidable de política agraria que puede permitir la dinamización de los procesos productivos y el desarrollo sustentable del sector”, podemos por nuestra parte sostener que una pertinente concretización del sistema de responsabilidad civil para redistribuir los riesgos y beneficios del proceso de cambio climático también se constituye en un instrumento formidable de política agraria.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> FACCIANO, Luis A.F., *Contratos agrarios. Arrendamientos y aparcerías rurales*, 2ª ed. Actualizada, Ed Nova Tesis, Rosario, 2016, pág. 40.

# TUTELA AMBIENTAL DESDE PRÁCTICAS AGRÍCOLAS FAMILIARES SUSTENTABLES

ANA MARÍA MAUD<sup>265</sup>

## 1. PRESENTACIÓN

La agricultura familiar es un “sistema de producción que se ubica entre un nivel de subsistencia, frecuentemente en condición de minifundio, y una agricultura empresarial “moderna” o industrial, de escala y concentración creciente<sup>266</sup>.

Las definiciones que se han dado son disímiles pero podemos sintetizarlas diciendo que se caracteriza por la presencia de mano de obra predominantemente familiar, donde la administración de la unidad económico-productiva está a cargo de el jefe/a de la explotación, y son de pequeñas superficies<sup>267</sup>.

Su importancia reside en que constituye el motor para la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en el mundo, dado que su producción supera a la necesaria para el consumo interno a

---

<sup>265</sup> Universidad Nacional de Santiago del Estero.

<sup>266</sup> LOEW, Tomás. *Vigencia de la agricultura familiar*, en: [www.inta.gob.ar](http://www.inta.gob.ar)

<sup>267</sup> [www.fao.org](http://www.fao.org)

la par que la diversificación agrícola es garantía de la sostenibilidad del ambiente y la conservación de la biodiversidad<sup>268</sup>

De ahí que en el presente, nos proponemos reflexionar a cerca de cómo los agricultores familiares enfrentan los retos que plantea la protección ambiental frente a su compromiso con la seguridad alimentaria, y cómo desde las políticas públicas, brindar apoyo a los mismos para la consecución de estos fines.

## 2. SU RECONOCIMIENTO EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. EL ROL DE LA AGRICULTURA DE CONSERVACIÓN

La meta de las Naciones Unidas es posicionar al sector en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales, identificando desafíos y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado<sup>269</sup>.

La FAO, desde su oficina Regional para América Latina y el Caribe ha conformado una red de expertos de lo cual ha surgido la formulación de el “ Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en ALC”, en apoyo a la misma. Y presenta a la **agricultura de conservación** como una oportunidad frente a la pobreza rural.

Se trata de una práctica que surge como una alternativa a la agricultura tradicional y como consecuencia de las pérdidas de la productividad del suelo ya que busca reducir la degradación del mismo a través de diferentes métodos que minimizan la alteración de su composición y estructura, así como los efectos que provoca en la biodiversidad.

Constituye un método de trabajo que busca conservar, mejorar y hacer un uso eficiente de los recursos biológicos disponibles, un uso eficiente y efectivo de recursos internos y externos, a la vez que contribuye no sólo con la conservación del ambiente sino también a una mejor y sostenible producción agrícola. Su característica es que mantiene en forma permanente o semipermanente el suelo con materiales orgánicos, vivos o muertos, con el fin de protegerlo físicamente del sol, la lluvia y el viento y alimentar la biota del suelo.

---

<sup>268</sup> Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política, en [www.FAO.ORGWWW.FAO.ORG](http://www.FAO.ORGWWW.FAO.ORG). Raul Benitez Subdirector General de la FAO

<sup>269</sup> *Ibidem*.

Reemplaza la labranza mecánica con la acción de los microorganismos y la fauna del suelo sobre el que se practica además la siembra directa, que junto con la labranza mínima y la rotación de cultivos son prácticas propias de este tipo de agricultura.

A ello se suma que es esencial el manejo de los residuos de los cultivos y de las malezas con efectos positivos en cuanto inhibe el crecimiento de las malezas, incrementa la infiltración de la lluvia y protege la humedad del suelo contra la evaporación. Y las prácticas de la agricultura orgánica pueden ser también elementos de la agricultura de conservación lo cual no implica que esta sea una especie de agricultura orgánica por cuanto en la agricultura orgánica se utiliza la labranza y en la de conservación no se prohíbe el uso de insumos agrícolas químicos no obstante, los mismos se aplican con mucho cuidado y en cantidades cada vez menores.

La agricultura de conservación trae efectos positivos de distinta índole, ya sea para los agricultores, con la reducción del tiempo y costos de trabajo, para el ambiente, con la mejora del flujo de agua, su limpieza y caudal y la consiguiente reducción del riesgo de inundaciones, se reduce el efecto invernadero, mejora la seguridad alimentaria, se basa en la vida en el suelo, por lo cual éste tiene que alcanzar las condiciones necesarias para que la vida pueda desarrollarse, tanto respecto de los nutrientes, de la materia orgánica y la humedad, por lo cual los suelos mejoran y disminuye el ritmo de erosión y degradación, y permitirá recuperar la productividad de los mismos.

### **3. MARCO NORMATIVO NACIONAL Y PROVINCIAL ARGENTINO**

En Argentina rige desde el año 2014 la Ley Nacional sobre Agricultura Familiar la cual plantea como objetivos (art. 3) la promoción del desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores familiares, en armonía con la naturaleza, con un enfoque productivo de desarrollo sustentable; la contribución a la soberanía y seguridad alimentaria; el fomento de la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales mediante su aprovechamiento sustentable; la valoración de las funciones económica, ambiental, social y cultural de las distintas manifestaciones de la agricultura nacional y el reconocimiento de la agricultura familiar

En su art. 10 establece que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca debe promover las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, fomentando las actividades agropecuarias y forestales para el uso óptimo de la tierra y que las acciones y programas a establecerse en el futuro deberán orientarse a incrementar la productividad y competitividad mediante la conservación y manejo de los suelos y demás recursos naturales, para lo cual se instrumentarán políticas activas y participativas con métodos sustentables, con prioridad en las prácticas agroecológicas. Establece además que tales procesos serán fortalecidos con apoyo técnico, logístico y financiero y desde un enfoque de sustentabilidad económica, y ambiental. (art. 21)

Determina que la autoridad de aplicación debe contribuir a preservar los bienes naturales para las futuras generaciones promoviendo el desarrollo productivo integral para buen vivir, en armonía con la naturaleza y la preservación de la diversidad genética, y reconociendo a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo.

Por Resol. 419/2015 del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca se crea el Sello "*Producido por la agricultura familiar*" en el ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar, con el fin de concienciar sobre el aporte de la agricultura familiar a la seguridad y soberanía alimentaria para los productos que se destaquen por el uso sustentable responsable de los bienes naturales y a la vez otorgar un distintivo especial a aquellos productos de la agricultura familiar que presenten atributos de valor característicos sociales, económicos, culturales y/o naturales.

En el ámbito provincial, la ley de agricultura familiar de Misiones N° 69 adopta como modelo de desarrollo productivo, económico, social y ambiental a la agricultura familiar en sus diversas formas, y le da prioridad en las políticas y acciones del gobierno provincial (art. 1) .

Reconoce el aporte que trae a los servicios ambientales por lo cual fija como objetivos el fomento y la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales a través de incentivos a la misma; procura además el desarrollo de unidades productivas familiares sustentables, orientadas a un sistema cerrado desde el punto de vista energético; como la generación de energía a partir de la biomasa producida en las chacras; y promover la agricultura familiar agroecológica.

En la provincia de Salta, la Ley 7.789 denominada de Desarrollo Rural para la Agricultura Familiar, tiene por fin promover el desarrollo rural inte-

gral y equitativo de la agricultura familiar en la provincia; y como objetivos se plantea, entre otros, el afianzamiento de la población rural equitativa e integrada con las áreas urbanas; y el impulso del aprovechamiento de los atributos específicos de cada territorio para generar bienes y servicios diferenciados por sus particularidades agroecológicas, rescatando y respetando los modos de producción ancestrales y culturalmente valorados, privilegiando las prácticas agroecológicas u otras que sean respetuosas de la naturaleza y disminuyan la vulnerabilidad de los sistemas productivos.

La ley de Agricultura Familiar de Chaco n° 7.303/13 define al desarrollo rural como el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y trabajadores rurales que contribuyan a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, para que con su activa participación desde la producción agroalimentaria, industrial, comercial y de servicios, se integren como un agente económico sustantivo en el desarrollo provincial, que contribuya desde un proceso de desarrollo participativo, ecológico, económico y socialmente sustentable al arraigo en el interior de la provincia, al desarrollo local y a la preservación de valores, identidades y culturales locales y regionales. La ley se sustenta en principios que propenden a la elevación de la calidad de vida y el arraigo en el territorio, la preservación del medio ambiente, los recursos naturales, el uso y tenencia de la tierra y el territorio, el desarrollo rural integral sustentable, la seguridad y soberanía alimentaria.

La ley n° 8522 de la Provincia de San Juan sobre de desarrollo rural integral de la Agricultura Familiar se propone como objetivo, entre otros: el impulso y fortalecimiento de la producción diversificada de los sistemas productivos con innovación tecnológica, respetando los modos de producción culturalmente valorados, aprovechando los atributos específicos de cada territorio y privilegiando las prácticas agroecológicas sustentables.

La ley de Río Negro n° 98/2013 establece con relación a las políticas públicas, que las mismas tenderán a la preservación de los sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas productivos de la Agricultura Familiar.

#### **4. CONCLUSIONES**

- Es necesaria una toma de conciencia por parte de los Estados sobre

los desafíos que enfrentan los pequeños productores a fin de determinar las formas más eficaces de apoyo a la agricultura familiar.

- La falta de información impide que la sociedad conozca su importancia y por ende, el diseño de políticas de impulso a la misma.

- Se hace necesario un diálogo y la formulación de políticas públicas que permitan hacer frente a los retos que se presentan a los agricultores familiares, rescatar experiencias y proyectos de fortalecimiento de la gestión de sus organizaciones, intensificación sostenible de su producción, el acceso a mercados y cadenas de valor, así como la institucionalidad y las políticas. Ello se logrará con el trabajo conjunto entre los gobiernos, organismos internacionales, la sociedad civil y el sector privado

- La agricultura familiar constituye una oportunidad para los Estados, no solo por el potencial que ésta representa, sino también por su contribución al desarrollo de la equidad social.

- Hablar de desarrollo implica algo más que el crecimiento económico, ya que tiene que ver con la sustentabilidad de los sistemas productivos de concebidos modo integral, esto es, comprensivo del ambiente natural, pero también considerando a las dimensiones económica y social; ello a fin de hacer operativo el mandato constitucional respecto de las “actividades productivas”, las que, desarrolladas en consonancia con la dimensión ambiental, deben hacer posible la vida presente y futura en el planeta.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRIL, G., A. y ALMADA, F. (2007). *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur*. IICA, Asunción, Paraguay, 189 p, En: *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*, en [www.fao.org](http://www.fao.org)
- DE LA O, A.P. Y GARNER, E. (2012). *Defining the “Family Farm”*. Working paper, FAO. 29 p, en *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*, en [www.fao.org](http://www.fao.org)
- SABSAY, Daniel A. *El modelo de desarrollo sustentable en: Constitución de la nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Daniel A. Sabsay Dirección. Pablo Manili. Coordinación. 2 Artículos 36/43. Nuevos Derechos y Garantías. Edi. Hammurabi, Buenos Aires, 2010.
- WOLF, E.R. (1982). *Los campesinos*, 3ª ed. Ed. Labor, SA, Barcelona. 151 p. En: *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*, [www.fao.org](http://www.fao.org).

# CUESTIONES AGROAMBIENTALES: EL DESAFÍO DE UNA PRODUCCIÓN AGRARIA MÁS LIMPIA VISTO DESDE LA NORMATIVA APLICABLE A LOS AGROQUÍMICOS

HÉCTOR HUGO PILATTI<sup>270</sup>

En la Argentina nacida hace doscientos años con la certeza de ser “una nueva y gloriosa nación”, la producción agraria y sus productores están asociados a la hechura de la patria y constituyen uno de los sectores más importantes de la economía, siendo este un rubro que nos enlaza con el mundo, y elocuentes los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En este acotado aporte a la materia agraria, se alude a dos aspectos íntimamente vinculados a los desafíos del sector, se espera de él mayor producción y al mismo tiempo el cuidado de los recursos naturales, del suelo, sustento de la ‘actividad productiva’ y el ambiente en especial cuando usa

---

<sup>270</sup> Abogado. Profesor Adjunto int. Cátedra 1 de Derecho Agrario. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor a cargo de Legislación Agraria. Cátedra de Economía General. Área Legislación Agraria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

agroquímicos, por los conflictos que a menudo surgen entre productores y la comunidad.

El medio para compatibilizar esos intereses es la legislación de las distintas etapas de la cadena, disponibilidad, distribución y esencialmente la utilización de agroquímicos, que debe enmarcarse en el concepto de sustentabilidad, la reducción de los riesgos para la salud pública y el ambiente, e incluir además el interés de la industria por materias primas inocuas.

El país se enfrenta a desafíos y oportunidades y de eso depende el desarrollo a largo plazo. Hay que alimentar a millones de personas y consecuentemente producir más. Argentina puede ser un jugador importante en esa producción, la de biocombustibles y fibras, aunque eso no alcanza, “el futuro podría ser muy promisorio, si se aprovechan las perspectivas que ofrece el mundo desarrollando al máximo nuestro potencial<sup>271</sup>”.

Esta información genera optimismo y permite vislumbrar el paso del “granero del mundo” al “supermercado del mundo”, siendo para eso imprescindible atender el recurso que da sustento a esa producción porque “el suelo, que es el soporte de esta actividad no recibe suficientes cuidados sino más bien todo lo contrario. Casi 50 millones de hectáreas están afectadas por erosión hídrica o eólica en grado moderado o grave aunque se ha declarado “de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos<sup>272</sup>”.

Un especialista del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, dice que “las estimaciones acerca de la aplicación de fertilizantes y extracción de nutrientes en grano por parte de los cuatro cultivos principales (maíz, trigo, soja y girasol) indican que los balances de nutrientes continúan siendo negativos, lo cual determina que la fertilidad de los suelos se vaya empobreciendo paulatinamente<sup>273</sup>”.

“El sector agropecuario argentino se destaca por la innovación tecnológica, aunque se verifican externalidades negativas vinculadas al ambiente, como “la contaminación por agroquímicos que es una de las mayores preocupaciones de la sociedad ameritando un análisis de causas, efectos y decisiones para contribuir a su gestión y disminución<sup>274</sup>”.

---

<sup>271</sup> VILELLA Fernando. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>272</sup> Ley de fomento a la conservación de los suelos 22428.

<sup>273</sup> CASAS, Roberto R. *Reposición de nutrientes y rotaciones para una agricultura sustentable*.

<sup>274</sup> Los agroquímicos como fuente de contaminación difusa en agroecosistemas.

La 'actividad agraria'<sup>275</sup> en general, la producción agrícola primero y la ganadera luego exteriorizan retos, por un lado producir alimentos y al mismo tiempo biocombustibles, a la par de la degradación de los recursos, "la ampliación de la frontera agrícola y la necesidad de ordenar el territorio con criterios holísticos"<sup>276</sup> derivándose indefectiblemente (como enseñaba Vivanco), en la necesidad de adoptar prácticas agronómicas "conservativas"<sup>277</sup>, amigables con el ambiente que "existe desde antes que la especie humana. Claro que el hombre lo modificó, lo transformó y lo seguirá haciendo (...)", cuyo significado no puede distorsionarse "(...) ni se puede caer en el concepto vulgar que se tiene de ambiente como entorno, como lo que 'rodea', partiendo de una idea exageradamente antropocéntrica y a la vez una concepción estática de lo que en realidad es un verdadero sistema dinámico"<sup>278</sup>.

En este tema hay hitos que deben recordarse porque exteriorizan la inquietud del ser humano por proteger su medio, su futuro y a sí mismo, la Conferencia de Estocolmo, que asienta el concepto de sustentabilidad. Otro es el informe de la comisión encabezada por Gro Harlem Brundtland, donde se definió el desarrollo sostenible y luego, en la Cumbre de la Tierra de 1992<sup>279</sup>, el mundo se centró en la persona.

Recientemente el Papa Francisco en su Encíclica *Laudato Sí'*, comienza recordando a San Francisco de Asís al decir "que nuestra casa común es también como una hermana, con la cual compartimos la existencia, y como una madre bella que nos acoge entre sus brazos". "Esta hermana clama por el daño que le provocamos a causa del uso irresponsable y del abuso de los bienes que Dios ha puesto en ella. Hemos crecido pensando que éramos sus propietarios y dominadores, autorizados a expoliarla"<sup>280</sup>.

La Constitución Nacional, en su art. 41 consagra la protección del derecho a un ambiente sano, que debe preservarse y la ley general del ambiente<sup>281</sup>

---

<http://inta.gob.ar/proyectos/PNNAT-1128043>

<sup>275</sup> VIVANCO Antonino, *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica, 1967, pág. 19.

<sup>276</sup> PASTORINO Leonardo, *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot. 2009, pág. 161.

<sup>277</sup> VIVANCO A., op. cit., pág. 21

<sup>278</sup> PASTORINO L., op. cit., pág. 7/8

<sup>279</sup> [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm#tierra](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm#tierra)

<sup>280</sup> Santo Padre Francisco. Carta Encíclica *Laudato Sí'* Sobre el Cuidado de la Casa

Común..

<sup>281</sup> Ley 25.675. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

inició un camino a fin conseguir la sustentabilidad como herramienta del desarrollo. Vigente ese principio de sustentabilidad y atento a la vos de Su Santidad, la conclusión es que aún queda mucho por hacer en tal sentido.

Es que la actividad agraria, como actividad antrópica presiona sobre el ambiente rural o agroambiente, porque “no puede entenderse la actividad agraria sin comprender que ella se realiza en la naturaleza, (...). También acá el hombre modela el ambiente natural y lo recrea en lo que se llama agroecosistema o sistema agrícola”, y lo impacta más o menos negativamente<sup>282</sup>. En algunos casos dañando el suelo como ocurre con las plantaciones de soja donde por falta la rotación con otros cultivos, se provoca una inadecuada reposición de los nutrientes, erosión, dificultades en el manejo de las malezas, etc.

“La actividad agraria consiste esencialmente en la acción humana (privada o pública), intencionalmente dirigida a producir con la participación activa de la naturaleza, y a conservar las fuentes productivas naturales<sup>283</sup>”, de ahí que “las buenas prácticas son un camino (más que un fin), para reducir la degradación de la tierra, son una condición necesaria para la intensificación sostenible de los sistemas de producción”.

Es imperativo referirse a la sustentabilidad para asegurar la estabilidad de los ecosistemas y recientemente ha resonado la voz alzada desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Casilda<sup>284</sup> a favor de la “agricultura de conservación<sup>285</sup>”, donde se afirma: “Pretendemos que la agricultura de conservación reemplace a la explotación agropecuaria que es la forma de relacionarse de la sociedad argentina con la tierra y el clima (...), porque la explotación agropecuaria ha abusado y destruye el suelo.

Planificar ecológicamente implica conceptualizar el medio desde sus aspectos natural y artificial, requiere detectar los problemas actuales y futuros, la realidad con su interdependencia sistémica, sus límites y su complejidad<sup>286</sup>”. “No se vislumbra un futuro para la humanidad sin la cabal

---

<sup>282</sup> PASTORINO L. F., op. cit., 167. Enseña que “el impacto ambiental es el conjunto de cambios producidos por las obras humanas en el ambiente natural, socio-económico, cultural y/o estético”.

<sup>283</sup> VIVANCO A.C., op. cit., pág. 22.

<sup>284</sup> MARTINEZ Fernando INTA Casilda.

<sup>285</sup> FAO. *Manual de Agricultura de Conservación*.

<sup>286</sup> FERRAZZINO Ana y FORMENTO Susana. *El Gerenciamiento Ambiental en la empresa agropecuaria*. Editorial Facultad de Agronomía. 2008, pág. 140.

comprensión de cómo funcionan los procesos naturales y qué debe hacerse para conservarlos a largo plazo. Solamente con el respeto a los ecosistemas en el momento productivo habrá posibilidad de la supervivencia del hombre<sup>287</sup>”.

La planificación y el establecimiento de políticas agrarias basadas en el mandato constitucional, y sus normas atinentes ya deberían girar en torno del concepto de sustentabilidad que se deriva del precepto enunciado requiriéndose “mutar del antropocentrismo al ecocentrismo o “biocentrismo”, conceptos que deben ser comprendidos y aplicados por los sujetos agrarios.

Se trata de reconocer y analizar las consecuencias ambientales de la actividad agraria que no pueden depender del grado de conciencia de sus actores<sup>288</sup>, sino de planes, programas, proyectos y acciones concretas en los que la educación ambiental permita impregnar los principios rectores de política ambiental<sup>289</sup>, sabiendo que “constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población<sup>290</sup>”, que la educación y capacitación debe disponerse como “un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que de como resultado la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una “conciencia ambiental”. Se requieren reglas de juego sencillas, claras, cumplibles e implementables, basadas en la ciencia reguladora<sup>291</sup>, pasadas por un test de impacto normativo y revisadas a través de indicadores de resultado.

Es esencial formar y capacitar a los actores de la actividad agraria, productores y sus asesores, que induzcan modos de vida y de comportamiento compatibles con la conservación de su ambiente como lugar de producción y como medio para garantizar el mantenimiento de los ecosistemas.

“Siendo que la actividad agraria opera en la naturaleza, es imprescin-

---

<sup>287</sup> VICTORIA María Adriana. *Calidad y Seguridad Ambiental, Agroambiental, Agroalimentaria y Agroindustrial*. Ed. Universidad Nacional de Santiago del Estero. 1999, pág. 61.

<sup>288</sup> Se trate del sujeto agrario propiamente, sea titular de la actividad o contratistas, los profesionales y asesores vinculados, ni de los funcionarios políticos

<sup>289</sup> Artículo 4° de la Ley General del Ambiente 25.675.

<sup>290</sup> Artículo 14 de la Ley General del Ambiente 25.675.

<sup>291</sup> Comisión Global para la Investigación en Ciencia Reguladora (GCRSR por su sigla en Inglés).

dible, conocer las leyes que rigen el ambiente, ya que esta actividad tampoco podrá escapar de ellas, ni de sus consecuencias” es la educación y la capacitación que se provea la herramienta más idónea para generar una nueva actitud hacia el ambiente, ya que sólo la participación, la sensibilización y el compromiso de muchos pueden contribuir eficazmente con tal fin.

Sin embargo, revisadas las normas legales vigentes en las distintas Jurisdicciones se llegó al siguiente resultado: la educación se halla expresamente incluida<sup>292</sup> en las leyes de Chaco, Córdoba, Corrientes, Santa Fe y Tucumán.

La capacitación debe incluir las buenas prácticas agrícolas (BPA), que son “prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios<sup>293</sup>”, que deben tenerse presentes al incorporar nutrientes para compensar la extracción provocada por los cultivos, tendiendo a la eficiencia de su utilización, que ha de traducirse en el óptimo aprovechamiento del cultivo y el mínimo de contaminación al ambiente, suministrándose en el momento oportuno bajo el asesoramiento de un profesional.

Del relevamiento de las normas jurisdiccionales surge que la capacitación entendida como un espacio de puesta en común, de diálogo e intercambio de experiencias y conocimientos, donde se posibilita la comprensión de historias exitosas que se pueden replicar e instrucción, se ha incluido en las normas que rigen en Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, y Tucumán.

Es fundamental que las regulaciones fijen su norte en la prevención, las normativas deben “favorecer ante todo la prevención o, más concretamente, la evitación del daño, y evitar que se termine permitiendo la concreción del daño a cambio de una indemnización”. En cuanto a la actitud preventiva que es esencial para evitar el daño ambiental, de la verificación hecha sobre las normas legales de agroquímicos vigentes, la inclusión del

---

<sup>292</sup> Artículo 3 de la ley 3378 de Chaco. Artículo 52 de la ley 9164 de Córdoba. Artículo 5° de la ley 5300 de Corrientes. Artículo 27 de la ley 11273 de Santa Fe. Artículo 3° de la ley 6109 de Tucumán.

<sup>293</sup> FAO Comité de Agricultura <http://www.fao.org/docrep/MEETING/006/Y8704S>.

término preventivo/a, prevenir o prevención, se pudo encontrar solamente en la normativa de dos provincias, Mendoza y Tucumán.

Siendo la sustentabilidad una cuestión receptada a nivel internacional, en la Constitución Nacional, y en la ley de presupuestos mínimos del ambiente, luego de revisar todas las normas legales de agroquímicos se llega a que sustentabilidad es un término inexistente en ellas.

Lejos ha quedado el postulado del profesor Vivanco que al definir el derecho agrario dijo que es el “orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a los objetos agrarios y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad rural”, si es que ninguna norma regulatoria del uso del suelo ni de las relativas al uso de agroquímicos recepta ni contiene el concepto de sustentabilidad, equivalente a la protección de los recursos naturales que Él pregonara cincuenta años atrás.

Habrá que fundar las bases de un nuevo conocimiento y una nueva concepción en relación a las prácticas agrícolas que permitan desarrollar agroecosistemas sustentables porque evidentemente la tecnología que es valiosa, si no es bien utilizada puede generar efectos indeseados particularmente en los altamente intervenidos.

Yo no dudo que el productor está comprometido en ‘hacer las cosas bien’, porque Él sabe que la base de su actividad es el suelo, sabe que lo que allí produce es lo que le permite vivir, no estoy tan seguro sobre sí sabe cómo hacer las cosas ‘bien’.

En este punto es que el Estado debería jugar su rol, por un lado informando, educando y capacitando, porque es el Estado quien debe conocer el problema social que implica la degradación de los recursos y del ambiente, orientar a los productores para establecer normas de conducta amigables, preventivas, y de ese modo asegurar a las generaciones futuras sus derechos ambientales, incluyendo la sustentabilidad del suelo.

No es suficiente el dictado de normas, declarativas en algunos casos, cargadas de requisitos burocráticos, o represivas, se requieren normas eficaces y que se cumplan voluntariamente; para eso antes que sancionar debe convencerse a los sujetos de derecho de los valores que se encarnan y utilizar incentivos que promuevan su cumplimiento, por eso es que “cuando se quiere fortalecer el cumplimiento, se hacen programas educativos y se

difunde información para influir en las conciencias de las personas (...) <sup>294</sup>. Sin perjuicio, “el sistema represivo tiene una importante función porque si no hubiera sanciones no habría cumplimiento <sup>295</sup>”, debiendo sancionarse razonable y proporcionalmente a los infractores, en virtud de que “la protección ambiental no puede asegurarse sólo en base al cálculo financiero de costos y beneficios. El ambiente es uno de esos bienes que los mecanismos del mercado no son capaces de defender o de promover adecuadamente <sup>296</sup>”.

---

<sup>294</sup> LORENZETTI Ricardo L. Teoría del Derecho Ambiental. Ed. La Ley. 2008, pág. 98.

<sup>295</sup> *Ibíd*em, pág. 100.

<sup>296</sup> Santo Padre Francisco. Carta Encíclica *Laudato Si’* Sobre el Cuidado de la Casa Común.

# LA PROTECCIÓN DE LA UNIDAD ECONÓMICA AGRARIA A TRAVÉS DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL Y LA INCIDENCIA JURÍDICO AMBIENTAL

MARÍA ROXANA SALAZAR DE FAGALDE<sup>297</sup> Y  
GUSTAVO ADOLFO BELLAGAMBA<sup>298</sup>

## 1. OBJETIVO

Es propósito analizar al instituto de la Unidad Económica Agraria a la luz de la normativa vigente.

Dicho instituto experimentó un cambio de paradigma en cuanto a su finalidad al demostrarse, debido a la incidencia de las normativas ambientales y las incorporadas al Código Civil y Comercial en el ámbito sucesorio, la necesidad de protección de la UEA, medio para el logro de la sustentabilidad económica, social y ecológica.

La UEA se erige en un instrumento destinado a proteger la producción junto al fortalecimiento de la gestión ambiental, que a su vez, se orienta a la conservación de la función del recurso “suelo”, el que se encuentra expuesto

---

<sup>297</sup> Profesora Adjunta Cátedra de Recursos Naturales y Ambiente, UNT.

<sup>298</sup> Profesor Adjunto Cátedra de Recursos Naturales y Ambiente, UNT.

en el ámbito sucesorio a las contingencias e intereses de quienes invisten la calidad de heredero.

## **2. INTRODUCCIÓN**

El Derecho Agrario es permeable a los cambios que acontecen en un lugar y época determinada. Los factores que inciden son de diversa naturaleza: política, económica, social, cultural, ambiental y marcan la diferencia con el Derecho Civil, atento las particularidades del objeto agrario. Pese al reconocimiento de su autonomía, no desconocemos las relaciones con el resto de las ramas jurídicas nutriéndose del tronco común en todo aquello que no es objeto de una regulación específica.

No se nos escapa la trascendencia de la “cuestión ambiental” y la transversalidad de las normas jurídicas ambientales con mayor énfasis en aquellas de naturaleza agraria y civil. El sujeto se encuentra inmerso en una red de relaciones y saberes que interactúan entre sí.

*“El hombre es un ser evidentemente biológico. Es, al mismo tiempo, un ser evidentemente cultural, meta biológico, que vive en un universo de lenguaje de ideas y de conciencia. Pero a esas dos realidades, la realidad biológica y la realidad cultural, el paradigma de simplificación obliga a desunirlas, o a reducir la más compleja a la menos compleja. Se estudia al hombre biológico en el departamento de biología, como un ser anatómico, fisiológico, etc., y vamos a estudiar al hombre cultural en los departamentos de ciencias humanas y sociales. En fin, es una ciencia que olvida que uno no existe sin el otro y a pesar de ello son tratados con términos y conceptos diferentes”<sup>299</sup>.*

En este contexto, la UEA es un instrumento para alcanzar la “sustentabilidad económica” como la concreción de la “sustentabilidad ecológica y social” dentro de una realidad compleja, interdisciplinaria y global.

## **3. UNIDAD ECONÓMICA AGRARIA**

Afirma Hugo Hammond Bennet que *“La productividad del suelo debe*

---

<sup>299</sup> MORÍN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Ed. Gedisa, México, 2004, p. 65.

*ocupar un lugar cada vez más prominente en el pensamiento de los pueblos y de sus conductores. Como fuente de alimentos para toda la humanidad debe ser objeto de consideración inteligente y permanente que merece una riqueza tan indispensable. La ciencia debe dedicar inevitablemente una proporción creciente de sus esfuerzos a los problemas de mantenimiento y mejoramiento del suelo productivo. Y dado que la sociedad entera depende absolutamente de la producción del suelo para su existencia presente, la sociedad entera debe participar de esas responsabilidades”<sup>300</sup>.*

Alcanzar un mejor aprovechamiento del recurso suelo en aras de satisfacer las necesidades de alimentación y de la producción económica va ligado a la noción de UEA, cuya regulación fue variando a lo largo del tiempo.

Su definición se desprende del decreto reglamentario de la Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales N° 13246/48, siendo su objetivo el de proteger a la familia rural garantizándole el asentamiento en la tierra y lo necesario para subsistir mediante el trabajo en ella, sumándose el desenvolvimiento favorable de la empresa agraria. Lo expuesto es concordante con el fin que tuvo la sanción de la legislación agraria separada del Derecho Civil, ya que éste, no daba solución a los problemas que padecían los primeros colonos, devenidos en arrendatarios. Podríamos encuadrar la actividad agrícola de esa época dentro de un sistema familiar agropecuario, calificado como de “micro economía” en manos de un pequeño productor que priorizaba subsistencia. El aumento de la demanda de los productos derivados del trabajo de la tierra, produjo un cambio en la forma de encarar la actividad agropecuaria. Pasamos así de la figura del pequeño productor con excedentes mínimos destinados al mercado, al “mediano o gran productor con excedentes medianos a altos volcados al mercado”.

Ello implicó adecuar el concepto de UEA a la realidad imperante, surgiendo la “unidad económica de producción” bajo la premisa de alcanzar mayor rendimiento, con eficacia en la búsqueda del equilibrio y la preservación de los recursos naturales, en especial el suelo.

Hoy la UEA viene a constituirse en un freno al proceso de subdivisión de la tierra, origen de la proliferación de minifundios por efecto ya sea de actos jurídicos entre vivos o bien, debido a la partición del acervo hereditario.

---

<sup>300</sup> HAMMOND BENNETT, Hugo, *Elementos de conservación del suelo*, Fondo de cultura económica, México, 1965, pág. 5, citado por Dino BELLORIO CLABOT y otro en “Derecho Agrario Ambiental”, Ed. Ad- Doc., Buenos Aires, 2009, pág. 63.

#### **4. REGULACIÓN LEGAL**

Variada es la naturaleza de la legislación relativa a la UEA.

El art 30 del decreto reglamentario N° 7786/49 de la Ley 13.246/48, sobre arrendamientos y aparcerías rurales, aportó con discreto acierto los elementos característicos definiéndola como *“Todo predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia tipo, que aporta la mayor parte del trabajo necesario, permite subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa”*.

Con anterioridad, la ley 14.392/54 al reemplazar el régimen de colonización de la ley 12.363/40, incluyó en su art. 21 el concepto, al referenciar que: *“en cuanto las tierras adquiridas por el Consejo Agrario Nacional serán subdivididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación, estableciendo el concepto de unidad económica tipo.”* Dichas leyes tuvieron en común, definir la unidad económica familiar, también denominada *“unidad progreso”* como una parcela ajustada no solo a las necesidades actuales sino también a las futuras, procurando la evolución y el crecimiento sostenido de la familia agraria.

#### **5. NORMAS EN MATERIA SUCESORIA DE INCIDENCIA AGRARIA**

Siguiendo al Dr. Antonio Carroza, conforme lo cita el Dr. Fernando P. Brebbia *“el derecho agrario ha compartido siempre el método y el ambiente cultural con el derecho civil”*. Sin dudas el Derecho Civil comprende materia agraria. Como sostiene Arcangelli, *“la parte central del Agrario se encuentra naturalmente en el Derecho Civil por tratarse en éste, de los bienes, de la propiedad, de las servidumbres, de la posesión, de los contratos en general, etc.”*. Es así, que el Derecho Agrario se encuentra comprometido por la aplicación de las normas del Derecho Sucesorio, al verse limada y/o afectada la propiedad agraria.

El Derecho Agrario tiende a mantener la UEA, mientras que en el Derecho Sucesorio, el objeto de la relación sucesoria es el patrimonio para ser adjudicado conforme las leyes de la herencia. Ante la falta de armonía entre ambas ramas jurídicas, lo primordial, es garantizar la integridad de la parcela y la indivisibilidad de la empresa agraria frente al principio de igualdad entre los coherederos, que atenta contra la conservación del complejo productivo.

En este sentido, se podrían presentar dos herramientas para prohibir la división del fundo: 1) Disponiendo que los coherederos permanezcan copropietarios o bien, 2) Asignar el fundo indiviso a uno solo de los coherederos. La primera solución presentaría tres inconvenientes a saber: 1) la posible cotitularidad de herederos cultivadores y de coherederos no cultivadores, 2) la posible cotitularidad de un número excesivo de personas respecto de la potencialidad de la renta del fundo, 3) la necesidad de una gestión colectiva. La segunda solución se enfrenta con el principio de la igualdad de las cuotas in natura, entendido éste como el derecho de cada heredero a una porción del bien, convirtiéndose el heredero asignatario en deudor frente a los coherederos, situación que puede frustrar sus perspectivas empresariales.<sup>301</sup>

Ahora encaramos el análisis de la normativa sucesoria contenida en el Código Civil y Comercial unificado, no sin antes tener claro su espíritu y la forma de encarar la interpretación del sistema legislativo y el de fuentes. Se afirma así que *"...aunque las disciplinas o ramas jurídicas puedan mantener su autonomía, aunque por razones de claridad conceptual y otras seguiremos distinguiendo entre Derecho público y privado, aunque en el aula universitaria se seguirá enseñando las ramas diferenciadas, lo cierto es que "frente al caso", ante un conflicto o problema de la vida determinado, las respuestas ya no podrán encontrarse exclusivamente en el Código Civil y Comercial, leyes especiales u otros cuerpos normativos que lo capten específicamente, sino que la aplicación e interpretación del derecho exigirá una mirada más amplia y compleja que incluya reglas pertenecientes a otros microsistemas y a principios y valores jurídicos extraídos del bloque de constitucionalidad"*.<sup>302</sup>

Con esta visión, dentro de la órbita civil se refiere a la UEA el artículo 228 (anterior art. 2326 CC) que conceptualiza a las cosas divisibles, y sustituye la anterior expresión "superficie mínima de la unidad económica" por la de "fraccionamiento parcelario".

En materia sucesoria el código de Vélez consagró como principio general el de la partición del acervo sucesorio con los límites de la ley 14.394 art 51. El Código Civil y Comercial, si bien la deroga, incorpora en el artículo 2380 (Título VIII, Partición) el supuesto de atribución preferencial del establecimiento al disponer que *"El cónyuge sobreviviente o un heredero*

---

<sup>301</sup> BREBBIA, Fernando P., *Manual de derecho agrario*, pág. 602, Astrea, 1992.

<sup>302</sup> DEPETRIS, Carlos E., *Hacia un cambio en la práctica jurídica: Notas sobre el Capítulo 1 del Título preliminar del Código Civil y Comercial*, 2015, [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar) Id Infojus: DACF150652.

*pueden pedir la atribución preferencial en la partición, con cargo de pagar el saldo si lo hay, del establecimiento agrícola, comercial, industrial, artesanal o de servicios que constituye una unidad económica, en cuya formación participó*". A su turno, el artículo 2382 reconoce la facultad del juez interviniente en el sucesorio para decidir, ante desacuerdo, la atribución del establecimiento, en el caso agropecuario, teniendo en consideración la *"importancia de su participación personal en la actividad"*, esto es, las condiciones personales y profesionales de quien pretenda la atribución exclusiva del establecimiento. Se complementa lo expuesto con la facultad hoy incorporada, de pedir la atribución preferencial del conjunto de las cosas muebles necesarias para la explotación de un bien rural realizada por el causante como arrendatario o aparcerero cuando el arrendamiento o aparcería continúa en provecho del demandante o se contrata un nuevo arrendamiento con éste (art. 2381). Vemos que esta atribución es de aplicación tanto en el caso de continuación del arrendamiento por un familiar que ha participado en la explotación previsto por el art. 7° de la ley 13.246 (modific.), cuando el continuador es el cónyuge o un heredero, como a los casos de celebración de un nuevo contrato con los mismos en forma inmediata, entendiéndose que es aplicable no sólo al arrendamiento sino también a la aparcería. Para este último caso sería el único supuesto, porque el contrato de aparcería se extingue con la muerte del aparcerero (art. 27 misma ley)<sup>303</sup>.

## **6. NORMATIVA PROVINCIAL**

La determinación de la UEA está librada a las autoridades locales, las que en ejercicio del poder de policía y en virtud del anterior art. 2326 la reglamentan. Así la provincia de Tucumán en el año 1970 sanciona la ley N° 3658, cuya exposición de motivos resalta *"...Cuando el Congreso Argentino sanciona en Septiembre de 1869 el proyecto de Código Civil que redactara Vélez Sarsfield, concibió el dominio en el art. 2513, como el derecho del propietario para desnaturalizar, degradar y destruir la cosa. Como consecuencia de tal premisa sobre*

---

<sup>303</sup> Facciano, Luis A., *La unificación de los Códigos Civil y Comercial y su incidencia en los contratos y en el derecho agrario en general*, publicado en Biblioteca Jurídica on line, texto en base a la conferencia dictada en las Jornadas de actualización en Derecho Agrario, Rosario, 07/05/2015.

*el concepto de lo que era el dominio, la divisibilidad ilimitada fue derecho absoluto de su titular, e igual criterio gobernó las particiones mortis causa por los artículos 2326 y 3462 del citado Código...". Su objetivo es lograr un mejor y más racional uso del suelo agrícola en el ámbito provincial, debido al parcelamiento descontrolado de la tierra. La citada ley vigente, consta de 12 artículos de los cuales el **art. 1º** señala el ámbito de aplicación, peca de excesivamente casuístico ya que enumera a "...todo acto de disposición, sea a título de venta, donación, dación en pago, permuta, división de condominio o cesión de derechos que se realice sobre inmuebles rurales en jurisdicción provincial, como así también las operaciones particionarias que se efectúen en causas judiciales y que comprometan bienes de esa clase, no podrán ser autorizados por los escribanos ni aprobadas por los jueces intervinientes, si, como consecuencia de tales actos, surgen bajo cualquier forma jurídica, parcelas cuya superficie no represente, por lo menos una unidad económica agraria, o que constituyéndola, el remanente del inmueble dividido pierda tal carácter".*

El art. 2 establece excepciones taxativas al principio general cuando la subdivisión de predios rurales no se realice con el propósito de dedicarlo a la actividad agrícola-pecuaria, a saber: Cuando se trate del fraccionamiento de inmuebles rurales destinados a satisfacer intereses, servicios u obras públicas; cuando se trate de actos que bajo cualquier título, transmitan "ad-corpus" la totalidad de un inmueble, sea éste representativo o no de unidad económica agraria; cuando tratándose de actos sobre inmuebles en jurisdicción rural, las subdivisiones que se realicen lo sean con el objetivo de formar centros de población turísticos de veraneo...; cuando la fracción que resulte desmembrada de otra, aunque no constituya unidad económica agraria, se trasmita...a titular colindante de otro inmueble representativo de aquella unidad o que lo será, como consecuencia del acto que se intenta, y si la superficie remanente del inmueble subdividido mantiene el carácter de UEA.

El art. 3 hace referencia a que los actos jurídicos objeto de la subdivisión no serán autorizados por los escribanos ni aprobados por los jueces sin la previa resolución del organismo de aplicación, si de ello resulta una superficie menor a la UEA. En cuanto a la sanción por incumplimiento impuesto en el referido artículo, la propia ley expresa "...*Toda subdivisión de inmueble que se realice con destino a la actividad agropecuaria, deberá ser aprobada por el organismo competente, sin cuyo requisito previo no procederán las inscripciones correspondientes en las dependencias provinciales ni su protocolización en el*

*registro notarial*". El procedimiento que instituye sumado al rol que le asigna al organismo de aplicación es de cumplimiento obligatorio para el operador jurídico de, bajo pena de nulidad de todo lo actuado, controlar, prohibir o autorizar aquellos actos jurídicos que tengan por objeto subdividir parcelas que integran el acervo hereditario más allá de las divergencias e intereses individuales de los declarados herederos.

## **7. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA AMBIENTAL. CONCLUSIÓN**

El derecho ambiental expresa la imperiosa necesidad de conjugar la defensa de lo social, el ideal de la comunidad o colectividad que integra el entorno, ambiente o espacio vital (ecocentrismo), con la inviolabilidad de la persona, el ser humano como figura basilar ( antropocentrismo), con el objetivo de lograr el desarrollo sustentable, en una visión compleja de justicia intra e intergeneracional<sup>304</sup>. Así, como lo considera Pérez Llana, la UE se integra por diversos factores a saber: Técnico, Agroecológico, Económico, Sociológico y Jurídico. Agregamos la necesaria adecuación de las normas reguladoras de la UEA al nuevo escenario normativo ambiental.

Cobra relevancia, como instrumento de política y gestión ambiental, el "ordenamiento territorial". Afirmamos así, que la ley 3658/70, si bien no puede ser calificada como de ordenamiento ambiental rural, constituye una herramienta jurídica que incipientemente apunta a ello.

El ordenamiento territorial, instrumento para la eficacia de la subdivisión del predio rural, permite anticipar los efectos negativos que deriven de la localización de las actividades productivas, equipamiento e infraestructura de los procesos de doblamiento y de la utilización de los recursos naturales<sup>305</sup>. Se justifica como método planificado de solución y prevención de los efectos del uso desordenado del territorio, proponiendo estrategias de optimización de la utilización del mismo<sup>306</sup>. Esto significa comprender que,

---

<sup>304</sup> CAFFERATA, Néstor A., *El Derecho Ambiental en el Proyecto de Reforma*, obra colectiva "Comentarios al Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación 2012", dirección de Julio Rivera, p. 1263, Ed. Abeledo Perrot, 2012.

<sup>305</sup> GROSS, P., *Ordenamiento Territorial: El Manejo de los Espacios Rurales*, Revista EURE, Vol. XXIV, N° 73, Sgo. de Chile, 1998.

<sup>306</sup> MANERO, F., Conferencia Magistral, Jornadas "La interdisciplina en el ordenamiento territorial", Mendoza, Septiembre, 2005.

las áreas rurales no funcionan como sistemas cerrados sino, como producto de un modo histórico de relación entre el hombre y el medio natural, es parte de un modo de organización social.

Proponemos que además de la intervención del organismo de aplicación provincial, el juez del sucesorio, en ejercicio de las facultades reconocidas por la Ley General del Ambiente, recabe en pos del ordenamiento territorial la información necesaria para determinar, por ejemplo: las características del medio rural, destino del uso del suelo e impacto sobre los demás recursos naturales y el medio socio cultural que genera la actividad agrícola proyectada, para ponderar la conveniencia de autorizar las operaciones de partición de los predios representativos de UEA conjugando todos los aspectos involucrados.



**TEMA 7**

**CUESTIONES SANITARIAS Y  
FITOSANITARIAS**



# ENFOQUES ACTUALES EN MATERIA DE SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL

ALBA ESTHER DE BIANCHETTI<sup>307</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Celebramos veinte años de realización de estos encuentros que nos han ayudado a fortalecer el Derecho Agrario, en un ámbito de discusión científica, de los que cultivamos esta disciplina. Es una ocasión propicia para volver la mirada hacia nuevos aspectos del poder de policía, en materia de sanidad animal y vegetal.

## 2. DESARROLLO

El tema del poder de policía en materia de sanidad animal y vegetal, en el sentido de si se trata de una atribución federal o local, sigue provocando controversias y discusiones doctrinarias. No es el objetivo de este trabajo

---

<sup>307</sup> Profesora Titular de la Cátedra "B" de Derecho Agrario, de la Energía, Minería y Ambiente de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Presidente del I.A.D.A. Miembro del Consejo Directivo de CADA. Miembro de UMAU.

insistir en ese tema. Lo haremos en el marco de esa potestad regulatoria genérica que tiene el Estado, para promover el bien común.

Catalano dice que: en materia de policía sanitaria debemos distinguir dos aspectos: el referente a la sanidad animal, o sea, del ganado y de las aves, y el que concierne a las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos donde se faenen, procesen o almacenen ganados, aves, carnes y sus subproductos.<sup>308</sup>

En este sentido venimos a comentar la Ley 27.233 de Sanidad de los Animales y Vegetales, sancionada en noviembre de 2015 y promulgada en diciembre del mismo año.

En primer lugar esta ley; “declara de interés nacional la sanidad de los animales los vegetales, así como la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades y plagas que afecten la producción silvoagropecuaria nacional, la flora y la fauna, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvo-agrícolas, ganaderas y de la pesca, así como también la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos y el comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos. Quedan comprendidas las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el acuerdo sobre la aplicación de medidas definidas por la OMC —Organización Mundial del Comercio— Ley 24.425. Abarcando todas las etapas de la producción primaria, elaboración, transformación, transporte, comercialización y consumo de agroalimentos y el control de los insumos y productos de origen agropecuario que ingresen al país, así como también las producciones de agricultura familiar o artesanal con destino a comercialización, sujetas a la jurisdicción de la autoridad sanitaria nacional.”<sup>309</sup>

Al referirse la norma a sanidad animal, vegetal y pesca; pero además identificar las fases de la producción incluyendo la comercialización interna e internacional al referir a la OMC, resulta insoslayable que estamos en el marco de la institución del Poder de Policía.

Recordemos que nuestra Constitución delegó al Congreso Nacional

---

<sup>308</sup> CATALANO Edmundo F. y María Elena BRUNELLA, Carlos J. GARCÍA DÍAZ y Luis E. LUCERO, *Lecciones de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales*, Zavalía, Bs As 1998.

<sup>309</sup> Ley 27.233 – Artículo 1.

la regulación de las cuestiones en materia de comercio interno y con las naciones extranjeras, así como su control, según artículo 75 inc 12.

Brebbia nos recuerda que el poder de policía es caracterizado por la doctrina como un atributo que posee todo Estado, una potestad de regulación amplia y genérica para promover el bienestar común, a la que no escapa materia alguna.<sup>310</sup>

Pastorino reafirma esta postura cuando dice que el poder de policía se va a manifestar en un sistema coercitivo de reglas, es fundamental tener en cuenta que la parte obligada es un sujeto privado, al que se le debe reconocer además de la legalidad y razonabilidad los derechos y los principios de igualdad.<sup>311</sup>

La declaración de interés nacional, preludia la confirmación de que al SENASA se le esta brindando el poder de policía necesario en todas las actividades que la norma detalla.

A renglón seguido la ley 27233 declara de orden publico las normas nacionales por las cuales se instrumenta o reglamenta el desarrollo de acciones destinada a preservar la sanidad animal y la protección de las especies de origen vegetal, y la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen agropecuario. La descripción de las tareas se desenvuelven en el ámbito privado, por lo que se verán restringida o limitada la autonomía de la voluntad, en lo que atañe a la producción agropecuaria en pequeña y gran escala, abarcando todas sus etapas, dado que la imperatividad de esta norma resulta indisponible por parte de los particulares y su soslayamiento será considerado fraude a la ley.<sup>312</sup>

Recordemos que declarar de orden publico una norma, significa declarar irrenunciabiles las mismas por parte de los ciudadanos, en tanto la autonomía de la voluntad se restringe en función de un objetivo superador del individualismo. Pero la redacción del precitado articulo, no resulta muy claro, en tanto no declara —como otras leyes— de orden publico la norma especifica en el que se inserta, mas bien se refiere a normas nacionales por las cuales se instrumentarán acciones, sin mencionar cuales de las existentes y

---

<sup>310</sup> BREBBIA Fernando P., y MALANOS Nancy, *Derecho Agrario*, 2ª reimpresión, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2011, pág 103.

<sup>311</sup> PASTORINO Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, pág. 605.

<sup>312</sup> Código Civil y Comercial, artículo 12.

cuáles otras que se dictaran. En este sentido encuentro criticable la redacción, por su ambigüedad y amplitud, dado que SENASA también reglamenta cuestiones en la materia que estamos tratando y no podemos pensar que las mismas tendrán también el carácter de orden público, siempre que estén destinadas a la sanidad animal o vegetal.

En el tiempo de su elevación a consideración del Parlamento, el gobierno declaró que la iniciativa era para fortalecer el estatus jurídico del SENASA, sus competencias y presupuesto, pero ello no disculpa la ambigüedad mencionada.

La temática que aborda la norma involucra al productor privado, al comercio y a la materia prima que se relaciona con la cuestión alimentaria y también con la salud; con los derechos de los consumidores, en fin lo que queremos señalar es que interactúan y relacionan derechos reconocidos constitucionalmente, pero que en caso de conflicto se tendrán que valorar y establecer jerarquías, a fin de subsanar posibles colisión de derechos.

En su artículo tercero la Ley 27.233 atribuye la responsabilidad primaria e ineludible de toda persona física o jurídica que esté vinculada a la producción, obtención o industrialización de productos, subproductos y derivados de origen silvo-agropecuario y de la pesca, cuya actividad se encuentre sujeta al contralor de la autoridad de aplicación, en este caso el SENASA.<sup>313</sup>

Esto es así en tanto la autoridad de aplicación debe velar y responder por la sanidad e inocuidad, higiene y calidad de su producción, de conformidad a la normativa vigente y a la que en el futuro se establezca.

Esta responsabilidad se extiende a quienes produzcan, elaboren, fraccionen, conserven, depositen, concentren, transporten, comercialicen, expendan, importen o exporten animales, vegetales, alimentos, materias primas, aditivos alimentarios, material reproductivo, alimentos para animales y sus materias primas, productos de la pesca y otros productos de origen animal o vegetal que actúen en forma individual, conjunto o sucesiva, en la cadena agroalimentaria.

La intervención de las autoridades sanitarias competentes, en cuanto corresponde a la actividad de control, no exime de responsabilidad directa o solidaria de los distintos actores de la cadena agroalimentaria respecto

---

<sup>313</sup> Ley 27.233, artículos 3, 4 y 5.

de los riesgos, peligros o daños a terceros, que deriven de la actividad desarrollada por estos.

Siempre estamos en el ámbito federal y en el provincial interactuando, dado que las tareas que se están mencionando, puede involucrar regulaciones de ambas jurisdicciones. Se requiere analizar en cada caso, donde se produjo, quienes intervinieron, se distribución entre jurisdicciones, a fin de dar respuestas adecuadas, para que luego no vayan a ser judicializadas, por inconstitucionales.

En el artículo 5 de la Ley 27.233 se establece que la autoridad de aplicación de estas disposiciones será el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria —SENASA— que es un organismo descentralizado con autarquía económica-financiera y técnico-administrativa. Tiene personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hoy Ministerio de Agroindustria.

Por ende modifica su estatus, al convertirlo en un ente descentralizado y con autarquía económica financiera, es decir se convierte en un organismo extrapresupuestario.

Los agraristas en general nos hemos inclinado a mencionar que el Poder de Policía es provincial, con argumentos constitucionales valederos. No dejamos de reconocer que quienes sostienen la tesis contraria buscan los fundamentos en cuestiones relacionadas con el comercio (que fueran delegadas a la Nación) y otras ideas quizás hoy no tan fuertes, como que las provincias carecen de jurisdicción sobre las vías férreas interprovinciales, dado que ni siquiera tenemos vías férreas en muchos casos.

Es cierto que a través de los años el SENASA ha cumplido con sus misiones y funciones, articulando con las provincias su accionar y ejerciendo su control, por ejemplo en rutas nacionales.

En cuanto a las competencias y facultades del SENASA, amplia su cometido a todas las etapas del proceso productivo, el traslado, y la comercialización. Se lo faculta también a constituir una red institucional, tercerizando tareas que se consideraran como servicio público de asistencia sanitaria, previniéndose sanciones, rescisión de los acuerdos celebrados y exclusión del sistema, cuando ocurran incumplimientos.

Menciona que la prestación de servicios por parte de tales entes, se considera “servicio público de asistencia sanitaria”, sin mayores detalles que

fortalezcan esta declaración, dado que la figura de “servicio publico” es un rol ampliamente desarrollado por el Derecho Administrativo, cuestión que aquí no aparece debidamente configurada. Y no es servicio publico simplemente el tercerizar tareas. El servicio publico lo asociamos con energía, aguas; pero nos cuesta identificar servicio publico en una tercerización de tareas, bajo qué condiciones, obligaciones, responsabilidades, cuestiones todas en el ámbito del derecho publico administrativo.

Mas allá de que la Ley 27.233 amplia las funciones y capacidad de control por parte del SENASA, ello no implica excluir la competencia de las provincias en materia concurrente. Es más, muy probable será que la tarea se cumpla en ámbitos provinciales, a excepción del traslado interjurisdiccional hacia el puerto del país.

Los establecimientos, empresas y/o responsables de producción primaria, elaboración, conservación, distribución, transporte y comercio de agroalimentos debe aplicar los planes y programas de autocontrol aprobados por SENASA.<sup>314</sup>

Estos entes sanitarios se establece la obligación de respetar los valores arancelarios establecidos por SENASA; deben poseer personería jurídica y demostrar capacidad técnica, administrativa y financiera suficientes para el desarrollo de las acciones sanitarias que se les encomienden.<sup>315</sup>

El presupuesto necesario para el cumplimiento de estos objetivos, serán lo que elabore anualmente el SENASA y los que sean asignados por la normativa vigente. Esta claro que a SENASA se le acuerda facultad de elaborar programas nacionales o provinciales sanitarios y fitosanitarios, dejando vigente de acuerdo a la Ley 24.305 que refiere al caso de lucha contra la fiebre aftosa. Resulta conveniente mencionar que esta ley garantiza la representación provincial y del sector privado en los planes de lucha.

Si sucedieran infracciones, se establecen las penalidades que van desde el apercibimiento, multas elevadas, suspensión o cancelación de la inscripción de los registros, clausura de establecimientos, decomisos de productos, subproductos, etc. Las multas podrán ser de hasta 10.000.000 de pesos.

Estas sanciones pueden aplicarse por separada o en forma conjunta,

---

<sup>314</sup> Ley 27.233, art. 8.

<sup>315</sup> Ley 27.233, art. 10.

conforme la gravedad de la infracción, el daño causado y los antecedentes del responsable.

Las suspensiones preventivas de un establecimiento, no puede exceder los noventa días hábiles, salvo razones debidamente fundadas que aconsejen un plazo mas extenso.

El personal actuante puede requerir el auxilio de la fuerza pública y solicitar ordenes de allanamiento a los jueces competentes a fin de asegurar el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El monto de las sanciones puede ser fijado anualmente, conforme a la cotización del kilo vivo de la categoría novillo en el mercado de Liniers o el que en el futuro lo reemplace; tomando como referencia la cotización mas alta del mes de marzo de cada año, valor que se aplicara en el mes de septiembre de cada año.

Lo cierto es que actualmente se busca también un resultado impositivo favorable a las rentas nacionales, pero ello no debe implicar una doble imposición para el productor. Eso sería atacable de inconstitucional.

A las multas que no se abonen, se le aplicara el índice de evolución de precios mayoristas nivel general, suministrado por el INDEC.

Se debe asegurar el cumplimiento del derecho de defensa del imputado, de acuerdo a la Ley Administrativa —Ley 19.549—, bajo pena de nulidad o de revisión judicial de la medida.

La prescripción de estas sanciones se fija en cinco años, contados a partir de la fecha de comisión de la infracción, y la prescripción de las sanciones que se impongan operara a los tres años, contados a partir de la fecha en que haya quedado firme la resolución que la impuso.

Estas prescripciones pueden ser interrumpidas por la comisión de una nueva infracción, así como por todo acto administrativo o judicial, que impulse el procedimiento tendiente a la aplicación de la sanción o a la percepción del crédito emergente por dicha causa.

### **3. CONCLUSIÓN**

Realizado un recorrido rápido de la Ley 27.233 y teniendo presente, los reparos señalados, nos resta mencionar que en su aplicación práctica, deseamos que no sea motivo de nuevos conflictos y el renacer de los planteos primigenios acerca del Poder de Policía y la jurisdicción competente.

Esta en juego la salud alimentaria del consumidor, un derecho humano prevalente, que debiera obviar la discusión de a quién corresponde cuidar la sanidad animal y vegetal y se eviten reclamos indemnizatorios por mala técnica legislativa, en las disposiciones que se nos presentan ambiguas.

Al referenciar aspectos nuevos en materia de sanidad animal y vegetal; una situación ya tradicional al derecho agrario, pretendemos el avance de la legislación hacia horizontes claros y sencillos y que tengan en vista el bien común, por sobre el interés recaudatorio.

## TEMA 8

# DERECHO LABORAL AGRARIO



# INDEMNIZACIONES Y DERECHOS DEL TRABAJADOR RURAL SIN LA DEBIDA REGISTRACIÓN LABORAL

CARLOS EMILIANO ÁLVAREZ<sup>316</sup>

## 1. TRABAJO RURAL SIN REGISTRACIÓN

El trabajo rural es una de las actividades laborales en las cuales existe mayor grado de informalidad, aún más que en la construcción o en las trabajadoras de casas particulares.

El art. 7 la ley nacional de Empleo 24013 obliga al empleador a registrar la relación laboral. Se considera cumplida cuando se inscribe al trabajador en el libro especial del Art. 52 de la LCT o en la documentación laboral que haga sus veces y también lo realiza ante los organismos estatales que conforman el Sistema Único de Registro Laboral (arts. 7 y 18 inc. a), ley 24.013).

En el caso del trabajador rural, debe realizarse la inscripción ante el RENATEA.

El alto porcentaje de trabajadores sin registrar, lo intentan justificar las Autoridades correspondientes en la dificultad derivada de la dispersión de

---

<sup>316</sup> Abogado de la provincia de La Pampa.

los trabajadores, muchos de los cuales se encuentran en inmuebles rurales de gran extensión, que hacen imposible la ubicación y detección de los mismos.

Cuando el empleador logra que la clandestinidad no sea detectada, produce la evasión de todas las normas vigentes y el consiguiente incumplimiento de las obligaciones tanto laboral como de la seguridad social, colocando injustamente al trabajador en una situación de precariedad y marginalidad absolutas.

## **2. MULTAS O INDEMNIZACIONES ESPECIALES**

Se analizarán en este trabajo las multas o indemnizaciones y los derechos que les otorgan las diferentes leyes a los trabajadores rurales que se encuentran en una deficiente o nula registración de relación laboral.

Estas indemnizaciones, tienen muchos años de vigencia y no han demostrado ser herramientas válidas para descender el porcentaje de trabajo deficientemente registrado, porque la empresa, ya la tiene establecida dentro de los eventuales costos posteriores.

Pero es necesario conocer las mismas y examinar a futuro qué impacto puedan llegar a tener las mismas dentro de la relación laboral agraria, toda vez que recién son pasibles de aplicarlas, a partir del dictado de la Ley 26.727, ya que el artículo 2° establece que el contrato de trabajo agrario y la relación emergente del mismo se regirán por la ley de contrato de trabajo 20.744 en todo lo que resulta compatible y no se oponga al régimen jurídico específico establecido en la presente ley.

## **3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA**

Existen varias leyes que tienen establecidas las multas o indemnizaciones especiales que puede reclamar el trabajador rural deficientemente registrado y que son:

- **Ley 24.013.** Se dictó en el año 1991. A partir del dictado de la Ley 26.727, la que fue promulgada el día 27 de diciembre de 2011, es posible aplicarla a los trabajadores rurales.

Para petitionar estas indemnizaciones de acuerdo a lo establecido en el art. 11 de dicha normativa es necesario que se cumplan 3 requisitos:

- Que la relaci3n laboral se encuentre vigente;
- Que el trabajador intime al empleador a fin de que proceda a la inscripci3n, establezca la fecha real de ingreso o monto de las remuneraciones, la real fecha de ingreso y las circunstancias que permitan calificar a la inscripci3n como defectuosa;
- Proceda no despu3s de las 24 horas h3biles siguientes, a remitir a la AFIP copia del requerimiento previsto en el inciso anterior.

Si el empleador contestare y diere total cumplimiento a la intimaci3n dentro del plazo de los treinta d3as, quedar3 eximido del pago de las indemnizaciones antes indicadas.

Esta norma prev3 4 supuestos diferentes:

— *Indemnizaci3n art. 8:* La ley textualmente dice: “*Que se da cuando el empleador que no registrare una relaci3n laboral abonar3 al trabajador afectado una indemnizaci3n equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculaci3n, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.*”

*En ning3n caso esta indemnizaci3n podr3 ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicaci3n del art3culo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976)”.*

En el supuesto que no est3 registrado le trabajador podr3 reclamar el 25% de todas las remuneraciones devengadas desde el inicio de la relaci3n laboral y hasta la finalizaci3n de la misma.

Esta indemnizaci3n no puede ser inferior al equivalente de tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicaci3n del art. 245 LCT.

— *Indemnizaci3n art. 9:* En este art3culo la ley indica que “*El empleador que consignare en la documentaci3n labora una fecha de ingreso posterior a la real, abonar3 al trabajador afectado una indemnizaci3n equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.*”

El trabajador tendr3 derecho a reclamar la indemnizaci3n cuando se le haya hecho constar en la documentaci3n laboral una fecha de ingreso, anterior a la real y se haya cumplido con la notificaci3n correspondiente.

En caso de que proceda, le corresponderá una indemnización equivalente al 25% del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso, hasta la fecha consignada en los registros.

— *Indemnización art. 10:* El artículo dice: “El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador abonará a este una indemnización equivalente a la cuarta parte de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración”.

El trabajador en este caso, se encuentra ante un empleador que consignó en la documentación laboral, una remuneración inferior a la que efectivamente se le abona.

Esto es muy común en la actividad agraria, ya que en muchos casos además de los salarios, se le abonan también por otras actividades extras como arreglo de molinos, alambrados, vacunación, siembre, cosecha, etc...

Todos estos importes generalmente no se incluyen en los recibos de sueldo.

El trabajador en tal caso tendrá derecho a una indemnización adicional equivalente al 25% de todos los importes devengados y no registrados.

— *Indemnización art. 15:* “Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los dos años desde que se le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 11, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso, su plazo también se duplicará.”

La duplicación de las indemnizaciones tendrá igualmente lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 8, 9 y 10, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido”.

Con este artículo, lo que se protege es la estabilidad laboral y que el trabajador tenga una protección especial, en caso de que el empleador lo quiera despedir por el mero ejercicio de sus derechos.

En tal caso y cuando la misma termine sin causa justificada dentro de los dos años desde que hubiere el trabajador realizado la intimación, deberá

reclamar el doble la las indemnizaciones que le hubieren correspondido por ley.

• **Ley 25.323.** Esta ley fue promulgada por el poder Ejecutivo Nacional el d3a 06 de octubre de 2000.

— **Art3culo 1°:** Que establece: *Las indemnizaciones previstas por las Leyes 20.744 (texto ordenado en 1976), art3culo 245 y 25.013, art3culo 7°, o las que en el futuro las reemplacen, ser3n incrementadas al doble cuando se trate de una relaci3n laboral que al momento del despido no est3 registrada o lo est3 de modo deficiente”.*

*Para las relaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, los empleadores gozar3n de un plazo de treinta d3as contados a partir de dicha oportunidad para regularizar la situaci3n de sus trabajadores, vencido el cual le ser3 de plena aplicaci3n el incremento dispuesto en el p3rrafo anterior.*

*El agravamiento indemnizatorio establecido en el presente art3culo, no ser3 acumulable a las indemnizaciones previstas por los art3culos 8°, 9°, 10 y 15 de la Ley 24.013”.*

Este art3culo, establece una indemnizaci3n en aquellos casos que la relaci3n laboral ha terminado, pero que la misma se encontraba inscripta en forma deficiente.

Para que proceda no se ha establecido obligaci3n de envi3 de requerimiento, sino que alcanza con demostrar en sede judicial la deficiente registraci3n, al momento de terminaci3n de la misma.

— **Art3culo 2°:** establece: *”Cuando el empleador, fehacientemente intimado por el trabajador, no le abonare las indemnizaciones previstas en los art3culos 232, 233 y 245 de la Ley 20.744 (texto ordenado en 1976) y los art3culos 6° y 7° de la Ley 25.013, o las que en el futuro las reemplacen, y, consecuentemente, lo obligare a iniciar acciones judiciales o cualquier instancia previa de car3cter obligatorio para percibir las, 3stas ser3n incrementadas en un 50%.*

Si hubieran existido causas que justificaren la conducta del empleador, los jueces, mediante resoluci3n fundada, podr3n reducir prudencialmente el incremento indemnizatorio dispuesto por el presente art3culo hasta la eximici3n de su pago”.

Para reclamar la multa, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

Terminaci3n de la relaci3n laboral por despido indirecto o de despido directo con invocaci3n de una causa a todas luces inveros3mil.

Haber realizado la intimación fehaciente al pago de la indemnización, por el plazo de dos días.

Que el empleador no la haya abonado la indemnización. No alcanzándole al empleador con haberla puesto a disposición.

Esta indemnización es acumulable a las previstas en el art. 1 de la ley 25323, y con las multas de la ley 24.013.

El monto de la presente indemnización es el 50% de la indemnización que le corresponden por los conceptos derivados del despido.

• **Ley 20.744**

— **Art. 80:** *“Si el empleador no hiciera entrega de la constancia o del certificado previsto respectivamente en los apartados segundo y tercero de este artículo dentro de (2) días hábiles computados a partir del día siguiente al de la recepción del requerimiento que a tal efecto le formulare el trabajador de modo fehaciente, será sancionado con una indemnización a favor de este último que será equivalente a tres veces la mayor remuneración mensual, normal y habitual percibida por el trabajador durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios, si este fuere menor. Esta indemnización se devengará sin perjuicio de las sanciones conminatorias que para hacer cesar esta conducta omisiva pudiere imponer la autoridad judicial competente (párrafo incorporado por el art. 45 de la ley N° 25.345. BO. 17/11/2000)”*.

El empleador incumple cuando no entrega los certificados que deben contener la siguiente información: a) El tiempo de prestación de servicios; b) las remuneraciones percibidas durante la relación laboral; c) La categoría laboral; d) la certificación de aportes y contribuciones efectuados con destino a los organismos de seguridad social, y e) si tuviera alguna calificación profesional.

Según el artículo, el trabajador debe constituir en mora al empleador, enviándole una misiva para que le entregue la misma en el plazo de dos días, vencido el mismo podría reclamar la multa.

Pero es importante tener presente lo establecido por el artículo 3 del Decreto 146/01 que indica: *(Reglamentación del artículo 45 de la Ley N° 25.345, que agrega el último párrafo al artículo 80 de la Ley de Contrato de Trabajo). El trabajador quedará habilitado para remitir el requerimiento fehaciente al que se hace alusión en el artículo que se reglamenta, cuando el empleador no hubiere hecho entrega de las constancias o del certificado previstos en los apartados segundo y tercero del artículo 80 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. por Decreto*

Nº 390/76) y sus modificatorias, dentro de los TREINTA (30) d3as corridos de extinguido, por cualquier causa, el contrato de trabajo.”

Este art3culo, establece un requisito adicional y es que el trabajador deber3 esperar el plazo de 30 d3as corridos de extinguido el contrato de trabajo, para intimar por el plazo de dos d3as, al empleador requiriéndole la presentaci3n de la documentaci3n, transcurrido el cual, podr3 reclamar la multa pertinente.

Este 3ltimo art3culo, se encuentra discutida su constitucionalidad y hoy no hay criterio uniforme sobre si el Decreto excede o no las facultades reglamentarias otorgadas al Poder Ejecutivo, por lo cual es aconsejable el envi3 de dicha misiva.

— **Art. 132 bis:** En virtud de la aplicaci3n subsidiaria de la Ley 20.744, el trabajador rural, tambi3n tiene el derecho de requerirle al empleador el cumplimiento de las obligaciones que surgen de esta normativa.

El art3culo establece: “*Si el empleador hubiere retenido aportes del trabajador con destino a los organismos de la seguridad social, o cuotas, aportes peri3dicos o contribuciones a que estuviesen obligados los trabajadores en virtud de normas legales o provenientes de las convenciones colectivas de trabajo, o que resulten de su car3cter de afiliados a asociaciones profesionales de trabajadores con personer3a gremial, o de miembros de sociedades mutuales o cooperativas, o por servicios y dem3s prestaciones que otorguen dichas entidades, y al momento de producirse la extinci3n del contrato de trabajo por cualquier causa no hubiere ingresado total o parcialmente esos importes a favor de los organismos, entidades o instituciones a los que estuvieren destinados, deber3 a partir de ese momento pagar al trabajador afectado una sanci3n conminatoria mensual equivalente a la remuneraci3n que se devengaba mensualmente a favor de este 3ltimo al momento de operarse la extinci3n del contrato de trabajo, importe que se devengar3 con igual periodicidad a la del salario hasta que el empleador acredite de modo fehaciente haber hecho efectivo el ingreso de los fondos retenidos. La imposici3n de la sanci3n conminatoria prevista en este art3culo no enerva la aplicaci3n de las penas que procedieren en la hip3tesis de que hubiere quedado configurado un delito del derecho penal.*”

En este caso, el trabajador deber3 intimar al empleador, por el plazo de dos d3as, a que entregue dichas constancias y realice el dep3sito del dinero retenido, bajo apercibimiento de que el trabajador rural podr3 reclamar una sanci3n mensual conminatoria equivalente a la remuneraci3n que se devengaba

*mensualmente a favor de este último al momento de operarse la extinción del contrato de trabajo, hasta que proceda a acreditar los pagos correspondientes.*

El Decreto 146/01 en su artículo 1° establece: *“(Reglamentación del artículo 43 de la, que agrega el artículo 132 bis de la Ley de Contrato de Trabajo) Para que sea procedente la sanción conminatoria establecida en el artículo que se reglamenta, el trabajador deberá previamente intimar al empleador para que, dentro del término de treinta (30) días corridos contados a partir de la recepción de la intimación fehaciente que aquél deberá cursarle a este último, ingrese los importes adeudados, más los intereses y multas que pudieren corresponder, a los respectivos Organismos recaudadores”.*

Hay que destacar que dicha protección recién nace cuando se extingue la relación laboral —ya que así lo establece la norma— y una vez cumplidos los recaudos previstos por el art. 1 del Dto. 146/2001.

Así el trabajador, luego de resuelto el vínculo contractual, deberá intimar a su empleador para que en el plazo de treinta días ingrese los importes retenidos y no ingresados bajo apercibimiento de solicitar la aplicación de la sanción conminatoria, para la cual se tomará la última remuneración percibida que se devengará a favor de aquel, con igual periodicidad que el salario.

Esta sanción se reclama hasta que se hagan efectivos los pagos de los aportes retenidos.

Es de remarcar que la sanción del art. 132 bis LCT solo puede reclamarla el trabajador cuya relación laboral que se encuentre registrada.

Ley 26727:

La ley establece un derecho de retención de la vivienda por parte del trabajador, hasta que no se le abonen las indemnizaciones y se regularicen los aportes y contribuciones que debían realizársele.

En su artículo 24 establece la obligación del empleador de que en caso de que entregue una vivienda al trabajador y establece las condiciones mínimas que debe reunir la misma.

Por su parte el Decreto Reglamentario N° 301/2013 del 21/03/2013 en su artículo 9°, que reglamenta el art. 24 de la Ley 26.727 indica: *“En los casos de extinción de la relación de trabajo, por cualquier causa, de un trabajador permanente de prestación continua, el trabajador que ocupare una vivienda proporcionada por el empleador como consecuencia del contrato dispondrá de un plazo de hasta treinta (30) días para desalojarla; situación que el empleador deberá comunicar formulando el respectivo requerimiento en forma fehaciente al trabajador. Sin perjuicio de lo*

establecido en el p1rrafo precedente, el empleador podr1 disponer de la vivienda luego de transcurridos quince (15) d1as de efectuada la pertinente comunicaci3n, en cuyo caso deber1 suministrar otra similar por el tiempo restante y hacerse cargo de los gastos de traslado.

Pero el art1culo 10° del Decreto Reglamentario N° 301/2013 establece el derecho del trabajador de retenci3n, cuando dice: *“El empleador, previo a la comunicaci3n referida en el art1culo anterior requiriendo el desalojo de la vivienda, deber1 poner a disposici3n y satisfacer antes de operarse su desocupaci3n los importes adeudados al trabajador por la relaci3n laboral, como tambi3n los correspondientes a las obligaciones relativas a la seguridad social. El trabajador podr1 incluir en las acciones que correspondan para la satisfacci3n de dichos importes, el reclamo de los da1os y perjuicios que sufriera con motivo o en ocasi3n del desalojo si es que el mismo llegara a concretarse sin observar el empleador las obligaciones a su cargo”.*

Esta es otra sanci3n que le aplica el legislador al empleador incumplidor y para poder solicitar el desalojo, en forma previa debe cancelar el importe correspondiente a la indemnizaci3n y adem1s los aportes correspondientes a la seguridad social.

#### **4. CONCLUSI3N**

Estas indemnizaciones especiales, no ayudar1n al trabajador porque seguramente ya habr1n sido presupuestadas por la l3gica empresarial y no evitan que el mismo se quede sin trabajo y seguramente sin referencias para otros posteriores.

Por ello es necesario buscar herramientas jur1dicas para la dismisi3n de este empleo ilegal, que priva del acceso a los derechos sociales fundamentales.

El derecho a trabajar es un derecho humano, as1 debe ser entendido, como la necesidad del hombre de obtener el pan de cada d1a, su sustento y el de su familia con el fruto de su trabajo. As1 tambi3n que ese trabajo debe ser realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Adem1s ellos son quienes con el esfuerzo diario que desarrollan en el cumplimiento de sus tareas, colaboran directamente en el aumento de la producci3n agr1cola ganadera.

Estoy convencido, que el cumplimiento de la normativa laboral, por parte del empleador, llevará a una mayor calificación del puesto de trabajo y un beneficio a largo plazo para la actividad rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECHETTI, César y LOMBARDI Juan C., *Trabajo sin registrar y una nueva alternativa: la acción de cumplimiento del contrato y el principio de estabilidad real*, Revista Derecho del Trabajo. Año I, N° 2. Ed. Infojus - Id SAIJ: DACF120148
- FACCIANO, Luis A. (Dir.) *Nuevo Régimen del Trabajo Agrario. Ley 26.727 comentada*. Nova Tesis. 2012
- GRISOLIA, Julio A., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Doctrina. Legislación. Jurisprudencia y Modelos*. Novena Edición, Lexis Nexis – Depalma.
- IZQUIERDO, Roberto - ACKERMAN, Mario E. (Dir.) Diego M. Tosca (Coord.), *Tratado de derecho del trabajo. Estatutos y reglamentaciones especiales. Régimen Nacional del Trabajo Agrario*. Rubinzal Culzoni 2007.
- PÉREZ TOGNOLA, Victoria - ROSSI, Patricia A., *El trabajo no registrado y sus consecuencias en el ámbito previsional*. Revista Derecho del Trabajo. Año I, N° 3. Ediciones Infojus, p. 69 -Id SAIJ: DACF130030.

## TEMA 9

# DERECHO PENAL AGRARIO



# AGROQUÍMICOS Y RESPONSABILIDAD PENAL

## Análisis de precedentes judiciales provinciales relativos al uso de agroquímicos

ROXANA BEATRIZ ROMERO<sup>317</sup>

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Dr. Luis A. Facciano al cursar las invitaciones y comunicaciones pertinentes explicaba que la idea es denominar a esta 11° Encuentro *“20 años después en el Derecho Agrario”* y reflotar, comparándolos, los primeros temas tratados e incorporar los que sean de actualidad.

En virtud de ello he decidido bucear y escribir sobre una temática que

---

<sup>317</sup> Abogada. Magister en Derecho Fundiario y Empresa Agraria. Jefa de Trabajos Prácticos por Concurso de la Cátedra “B” de Derecho Agrario, Minero, de la Energía y Ambiental de las Carreras de Abogacía y Notariado. Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. UNNE. Ex-Becaria del IDAIC. Miembro de la UMAU y del IADA. Colegio de Abogados de la 1° Circunscripción Judicial-Corrientes-Integra el proyecto de investigación acreditado bajo Resolución N° 984 de fecha 10/12/14 Consejo Superior-UNNE- Inicio: 2015 Finaliza: 31/12/2018. Título: *“Desarrollo Sustentable en ámbitos rurales y urbanos, su incidencia en los recursos naturales y calidad de vida de la población”* P.I. GOO5/14.

a partir del año 1998 en forma directa o indirecta fue tratado por varios ius agraristas en los diferentes encuentros realizados en la ciudad de Rosario, las cuestiones agroambientales —los agroquímicos—, es hoy sin cortapisas una realidad sin fronteras, una temática compleja, una cuestión social, económica, política, jurídica, científico-tecnológica, ambiental y de calidad de vida de los diferentes actores en la cadena de producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la elaboración de productos agrícolas y sus derivados en todo el país y que a partir de algunos precedentes judiciales provinciales trataré de anclar en la *responsabilidad penal* que conlleva el uso de los mismos (principio precautorio, riesgos permitidos y riesgos prohibidos relacionados con la actividad).

## 2. CUESTIONES PREVIAS

Para el desarrollo de la materia elegida y debido a la brevedad de las líneas de la comunicación, connoto la coexistencia de normas en los tres niveles estadales (dispersión normativa)<sup>318</sup>, escasa casuística y mixtura de criterios. La elección de las causas con sentencia y otras a la espera de la misma, para muchos constituye una medida ejemplificadora pero, para otros, conduce a cuestionarnos si el riesgo percibido por el uso de los agroquímicos, no ha llevado a una errónea tipificación de la conducta, a la luz de los correctivos de la imputación objetiva.

---

<sup>318</sup> El marco legal del tema elegido, es asimétrico partiendo del art. 41 de la C.N., Ley General del Ambiente n 25.675, Ley n 24.051 Residuos Peligrosos- Generación, Manipulación, Transporte y Tratamiento” Decreto Reglamentario n 831/93, Ley n 26.727art. 48 Titulo VII- de la Seguridad y los Riesgos en el Trabajo. Ley n 18.073 prohibición de ciertas sustancias en el tratamiento de praderas naturales o artificiales y en especies bovina, ovina, porcina y equina. Ley 20.418, Plaguicidas y Tolerancias Admitidas. Ley 22.289 de 1980, prohibió la fabricación, importación, formulación, comercialización y uso de los productos hexaclorociclohexano y dieldrin, cualquiera sea su denominación comercial. Recientemente se ha sancionado la Ley n° 27.262 Plaguicidas Fumigantes (Ver ACUÑA, Juan Carlos “Informe Jurídico Preliminar Implementación Ley 27.262 - Centro de Transportistas Buenos Aires Norte.”2016). En la Provincia de Corrientes, contamos con la Ley n 4495 y el Decreto n 593/94. En el año 1998 se sanciona la Ley n 5300 por el cual se establece un Régimen regulatorio del uso de agro tóxicos 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 Agro tóxicos pero por Decreto n 3025/98 se veta la norma referenciada.

Tener presente que el artículo 2 de la Ley n 24051, establece que: el anexo A de la mencionada ley nacional, indica como Y4: “...los desechos resultantes de la producción, preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitario..” Los productos agroquímicos utilizados en la pulverización deben asociarse con la categoría sometida a control, H6.1 Tóxicos (venenos) agudo (sustancias o desechos que puedan causar la muerte o lesiones graves o daños a la salud humana, si se ingieren o inhalan o entran en contacto con la piel), prevista en el anexo II de la Lista de características peligrosas de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos.

### **3. PRINCIPIO PRECAUTORIO Y ANTECEDENTES JUDICIALES PROVINCIALES A LA LUZ DEL USO DE AGROQUÍMICOS**

El principio precautorio contenido en el art. 4 de la Ley 25.675 establece que “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”. Se sostiene que “... la aplicación del principio precautorio en esta materia requiere altas cuotas de diálogo interinstitucional, interdisciplinario, prudencia y claridad jurídica...”.<sup>319</sup> El principio de precaución funciona cuando la relación causal entre una determinada tecnología y el daño temido no ha sido aun científicamente comprobado de modo pleno<sup>320</sup>. Es necesario que se identifique el producto, la sustancia o la actividad.

a) *Caso del Barrio Ituzaingó, Córdoba: “Gabrielli, Jorge Alberto y otros P/S Infracción Ley 24.051”*. El hecho consistió en la fumigación con tractor mosquito violando los límites para la actividad en las cercanías del Barrio Ituzaingó, así como también la contratación de las fumigaciones aéreas en una zona prohibida. El marco regulatorio estuvo dado por la Ordenanza n 10590 que prohíbe las fumigaciones a menos de 2500 metros del casco urbano; la ley provincial de agroquímicos n° 9164, que establece zonas de resguardo para las poblaciones, para las fumigaciones aéreas y terrestres,

---

<sup>319</sup> MARCHIARO, Enrique J., *Soja y derecho Municipal-Ambiental*, Ediar, 2011.

<sup>320</sup> ADORNO, Roberto, *El principio de precaución: un nuevo estándar jurídico en la era tecnológica*, LL, 18/07/2002.

y la imputación penal fue tipificada en los parámetros establecidos por el artículo 55 de la Ley nacional n 24051 y su DR n 831/93, en función del artículo 200 del Código Penal. El criterio sostenido por la Cámara fue que, a partir del momento en que los agroquímicos son arrojados sobre los cultivos, se transforman en residuos peligrosos; lo cual implica una forma de utilización de los mismos, como exige el tipo penal. La Sala Penal del TSJ, con fecha 17/09/2015, dicta la sentencia n° 421 entendió que la aplicación de plaguicidas en determinadas condiciones, se subsume dentro del tipo penal de contaminación ambiental dolosa, previsto en el art. 55 de la ley 24.051. Parte de un análisis de tres cuestiones: a) las competencias concurrentes en materia de protección de medio ambiente, deslindando las correspondientes a las diferentes esferas; b) el bloque normativo que deberá ser interpretado en conexión con lo que interesa al recurso, y c) los rasgos centrales del tipo penal aplicado y su adecuación al caso en concreto.

b) *Caso "San Jorge" Cámara Civil y Comercial de Santa Fe: "Peralta, Viviana y Otros C/ Municipalidad de San Jorge y Otros S/ Amparo", Expediente N° 208 Año 2009 y su conformación en la Cámara de Apelaciones de Santa Fe*, por el mismo se fija una zona de exclusión para la fumigación de 800 metros alrededor de los pueblos y a partir de los 1500 metros la fumigación puede ser hecha por avión. También se ordenó que el gobierno de Santa Fe y la UNL, demuestren en el lapso seis meses que los agroquímicos no son perjudiciales para la salud. Se destaca el rol activo del Ministerio Público Fiscal, aplicándose en el mismo el principio precautorio frente al desarrollo de una actividad potencialmente riesgosa —fumigaciones aéreas y terrestres en zonas alejadas a la población urbana— y la consiguiente incertidumbre científica

c) *Fallo "La Leonesa/Las Palmas". Sala 1° Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Chaco. Utilización de glifosato y endosulfán en plantaciones de arroz*, se solicitó cese de las fumigaciones y protección de los cursos de agua. Había aumentado los casos de cáncer en niños y malformaciones en recién nacidos. El Juzgado de Primera Instancia hizo lugar a la medida cautelar y prohibió las fumigaciones a menos de mil metros de las viviendas (si las fumigaciones eran terrestres) a dos mil metros si eran aéreas, asimismo se prohibió fumigar en las cercanías de los cursos de aguas. En segunda instancia se dejó en claro cuál debe ser la prioridad del Poder Judicial entre la

salud de la población y la producción agropecuaria: “no se puede modificar la medida cautelar otorgada dando primacía a la productividad económica por sobre los riesgos que implican para la salud y la vida de las poblaciones”.

d) Provincia de Corrientes<sup>321</sup> sin sentencia a la fecha

d.1) *Caso Arévalo: PXG 8228/11, "Prieto Ricardo Nicolás P/S Homicidio Culposo Agravado (más de una víctima) y Lesiones Culposas Agravadas (más de una víctima) en concurso ideal - Lavalle" Juzgado de Instrucción N° 2, Goya-Corrientes*, el hecho se basa en que el día 30 de marzo de 2.011, en una chacra de tomates y hortalizas ubicada en Puerto Viejo Lavalle<sup>322</sup> (Ctes.), a cargo del Sr. Ricardo Nicolás Prieto, éste último hizo fumigar las plantaciones mencionadas con sus operarios, no controlando en forma personal el proceso de las fumigaciones, se realizaron las mismas con las cortinas de los tendaleros levantadas, situación ésta que permitió que los tóxicos que contienen los productos plaguicidas organoclorados alfa endosulfan, utilizados en la fumigación, se propagaran por la acción eólica en zonas aledañas, lugar donde se encontraban jugando los menores Celeste Abigail Estévez y Santiago Nicolás Arévalo, de 5 y 4 a años de edad respectivamente, quienes inhalaron dichas sustancias tóxicas, provocando en la niña Celeste lesiones de carácter gravísimas y en el niño Santiago edema agudo de pulmón producido por intoxicación por plaguicida órgano clorado alfa endosulfan, ocurriendo el 04 de abril de 2011, el deceso del niño.

d.2) *Caso José Carlos Rivero y Celeste Abigail Estévez PXG 11194/12 "Comisaría Distrito – Inicia Actuaciones P/S Intoxicación. Lavalle", Juzgado de Instrucción N° 1, Secretaría N° 1 – Goya*. El caso: José Carlos Rivero, un niño de 4 años de edad, comenzó con vómitos durante la noche y mañana del 04/05/ 2012 experimentó agudos dolores en la zona abdominal. Fue trasladado en ambulancia hasta el centro asistencial de Lavalle, luego a Goya y desde allí derivado al Hospital Juan Pablo II de la capital. En avión sanitario

---

<sup>321</sup> Un agradecimiento especial a la Mgter. Rita G. Pernizza al facilitarme material para su compulsa jurídica.

<sup>322</sup> Lavalle es un pueblo de Corrientes, ubicado sobre el margen oriental del Río Paraná; al sur el ejido urbano limita con una arrocera, su límite urbano se encuentra al este Ruta Provincial n 27. En el sector norte contamos con una dispersión de viviendas, establecimientos hortícolas (tendaleros), forestaciones, ombligos de bosques nativos, diminutas chacras, terrenos baldíos.

el 05/05/2012 ingresó en el Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan P. Garrahan” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con diagnóstico de insuficiencia hepática fulminante, permaneciendo en ese lugar hasta su muerte (07/05/2012). La familia se radicó en una quinta ubicada en intersección de “Ruta 27” y la calle Güemes de Lavalle. Allí vivieron más de dos años, cuidando la heredad y explotando en provecho propio un modesto vivero. Dejaron el fundo quince o veinte días antes de la internación del pequeño, inducidos por los recurrentes trastornos y malestares sufridos por la exposición involuntaria a los pesticidas aplicados en una finca vecina. Cuando sobrevino la crisis que derivó en el deceso del pequeño, la familia ya se había establecido en el paraje denominado “Puerto Viejo”(Lavalle). La finca vecina era de propiedad de Oscar Antonio Canducci, una explotación hortícola que linda con la quinta de Giordano, el lugar donde anteriormente vivía el pequeño fallecido, en la misma se aplicaban pesticidas fosforados a las plantas de tomate. Durante los procesos de fumigación o aplicación de dichos tóxicos, no se tomaban los recaudos para evitar la derivación por el viento, y el veneno tóxico llegaba hasta la finca ocupada por la familia de la víctima; se contaminaba hacia afuera de la chacra demostrando una conducta imprudente, y como mínimo violando el principio de responsabilidad “in vigilando”.

En ambos casos, la responsabilidad penal por imprudencia se enlaza con el incremento inexcusable del riesgo permitido, circunstancia de muy difícil corroboración en la especie, atento a la complejidad del asunto indagado y la posibilidad de recrear la maniobra en sí misma, es decir, la secuencia penalmente relevante

#### 4. TEORÍA DE LA IMPUTACIÓN OBJETIVA<sup>323</sup>

A la luz de la casuística mencionada, podemos inferir una arquitectura de riesgos permitidos y prohibidos; como así también observamos

---

<sup>323</sup> “Un mundo tecnificado y complejo y, además consciente de la existencia de riesgos, a la hora de la atribución de riesgos y de la imputación de resultados exige un trabajo de filigrana del que puede prescindir una cultura organizada de modo tradicional”. JAKOBS, Günther, *La imputación objetiva en el derecho penal*, Ed. Ad-Hoc. Junio 2014 5ª reimpr., págs. 9, 67-68, 126

que es el Poder Judicial quien indica o determina las acciones a seguir por parte del Estado.

En el abordaje de la delimitación de riesgos prohibidos en los que se determinará la responsabilidad en el desarrollo de una actividad; allí estará la teoría de la imputación objetiva, siendo una herramienta de dogmática jurídica que permite circunscribir la responsabilidad culposa en actividades que presentan abuso de riesgos permitidos, ya que las dolosas que se emprendan llevando a cabo la actividad resultan de simple verificación mediante la lesión efectiva o de acuerdo con el marco de actuación que el productor llevó adelante. En aquellos casos en los que se superó la aplicación del principio precautorio y de la responsabilidad administrativa se necesitará de un método para verificar cuando estamos ante una conducta criminal en el caso de uso de agroquímicos. Las bases de la imputación objetiva se constituiría sobre dos pilares: a) creación de un riesgo jurídicamente desaprobado y b) realización del riesgo en el resultado<sup>324</sup>.

## **5. CONCLUSIONES**

Debemos valorar las circunstancias de una causación, que hacen una acción típica, de los casos supra analizados; luego si se puede imputar el tipo; así el resultado causado, solo se puede imputar al tipo objetivo del tipo penal que corresponda si la conducta del autor ha creado un peligro para el bien jurídico no cubierto por un riesgo permitido y ese peligro también se ha realizado en el resultado concreto. Si el autor creó un riesgo jurídicamente relevante, la imputación se excluye si se trata de un riesgo permitido: una conducta que crea un riesgo jurídicamente relevante pero que de modo general (independientemente del caso concreto) está permitida, excluye la imputación del tipo objetivo. Así tendríamos que la norma que regula o regule los productos fitosanitarios debería considerar el universo de probabilidades lesivas que se producen en el desarrollo de la actividad y a partir

---

<sup>324</sup> Siendo las pautas de imputación en delitos de lesión el siguiente esquema de definición, a saber: 1) norma penal que prohíbe resultados evitables, 2) la norma solo prohíbe acciones que aumenten el peligro, 3) la norma prohíbe acciones que representen un peligro para el bien jurídico que protege, 4) prohibición de regreso (por ejemplo imputar a un ingeniero agrónomo, quien con autorización vendió un producto químico que luego fue utilizado para matar).

de la individualización dictar normas que permitan evitar la producción de esos resultados lesivos al anticipar controles o formas específicas de prever riesgos que entraña la administración de tales productos, ergo se logrará la atipicidad de la provocación de cursos causales en el marco de un riesgo permitido, por la norma que regula la actividad.

La relevancia de los fallos y casos expuestos, está dada en la materia ambiental agraria y que unidos a estos modernos criterios de imputación, nos permitirán obtener un marco de responsabilidad en el uso de agroquímicos; instando a todos los involucrados en esta temática a que se respeten los principios que rigen la materia ambiental y la responsabilidad penal.

## **TEMA 10**

# **DERECHO PROCESAL AGRARIO**



# FUERO AGRARIO. UN INSTITUTO IMPRESINDIBLE PARA UN DERECHO AGRARIO EFICAZ

LEONARDO FABIO PASTORINO<sup>325</sup>

## 1. EL FUERO AGRARIO EN LA ÉPOCA DE CELEBRACIÓN DEL PRIMER ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO

La invitación del Dr. Luis Facciano a este 11º Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario realizado por el Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, explicaba que la idea es denominar a esta 11º Encuentro “20 años después en el Derecho Agrario” y reflotar, comparándolos, los primeros temas tratados e incorporar los que sean de actualidad. Leyendo el programa de aquél primer encuentro que el profesor Facciano adjuntaba, me parecieron interesantes todos los temas planteados pero sabía que no me iban a dejar hablar de todos ellos!! por lo

---

<sup>325</sup> Profesor Titular Ordinario de Derecho Agrario – Cátedra I, FCJyS – UNLP. lpastorino@jursoc.unlp.edu.ar

que me decidí, casi naturalmente, por el del Fuero Agrario que fue el tema de mi primer libro publicado de derecho agrario (Ed. Scotti, La Plata, 1998).

En aquella oportunidad quien presentó el tema fue el profesor platenense, oriundo de Chascomús, Rodolfo E. Iriarte, cuyo reciente fallecimiento también orientó mi elección, en un modo de rendirle un sentido homenaje ya que luego de compartir la enseñanza de la materia, hemos sabido sostener una excelente relación de compañerismo y afecto sostenida en el reconocimiento mutuo al compromiso por nuestra materia. Así fue que nuestro otro colega y amigo común, Alfredo Diloreto me pudo facilitar el trabajo de Iriarte para comenzar con esta ponencia.

Aprendí enseñando agrario con profesores formados un tiempo antes que yo, el valor que le daban a las palabras y a leer, no de corrido, sino reflexivamente pensando en las motivaciones de la elección de cada una de ellas. Así, el título del trabajo de Iriarte nos da una excelente pista para continuar el desarrollo del nuestro: "Problemas en torno al fuero agrario de la Provincia de Buenos Aires", y son problemas, efectivamente, cuestiones indefinidas y un establecimiento aún por resolver, lo que puede sintetizar al instituto al tiempo del escrito de Iriarte y también hoy. Problemas en cuanto a su fisonomía y constitución; problemas en cuanto a su naturaleza jurisdiccional o no; problemas en cuanto a la materia a tratar; problemas en cuanto a la concreción de un procedimiento especial; problemas en cuanto a su conveniencia y necesidad a partir del volumen de causas agrarias; problemas...

No sé por qué Iriarte eligió aquél tema para el 1º Encuentro, sí se que unos dos años antes yo había empezado a informarme sobre el mismo ya que el fuero agrario era un tema que se preguntaba en las mesas de exámenes que sosteníamos juntos, interrogándose a los alumnos por un decreto-ley de número bastante extraño (21.209/57) que sinceramente, en mis primeros años de auxiliar docente no terminaba de entender si estaba vigente o derogado ya que en la realidad nada de lo que ahí estaba escrito (jueces, comisiones asesoras) existía. Así, tuve el asesoramiento de nuestro profesor titular, Rafael Novello, que me facilitó su trabajo *La Justicia Agraria*. La situación actual en la Provincia de Buenos Aires, que más allá de su título, databa de 1979 (LL 1979-C-1087).

También Novello me facilitó un trabajo muy completo realizado en la FAO, algún tiempo antes, que no deja de confirmar que aquellos proble-

mas del fuero agrario citados antes eran los problemas del fuero agrario de cualquier país que lo hubiera querido establecer (Masrevery, J., Derecho agrario y justicia agraria, FAO, Roma, 1974).

Con esas pocas armas pero con las inquietudes del principiante que quiere terminar de entender y saber todo, aproveché mi primer curso de metodología de la investigación para armar el proyecto de investigación La vigencia y eficacia del fuero agrario en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en los períodos 1994-5, que pudimos hacer aprobar y se constituyó en mi primer proyecto de investigación en el sistema de docentes-investigadores, con la dirección de la profesora titular de Sociología Jurídica, Olga Salanueva y codirección del profesor Rafael Novello. Vigencia, por lo que no sabíamos a ciencia cierta el estado de esas normas ya que en su trabajo Novello explicaba el devenir del fuero y el traspaso de las competencias por los juzgados laborales y de paz, pero no teníamos claridad de lo que estaba pasando en la década de los noventa, de hecho, casi en paralelo se estaba estudiando un nuevo traspaso que se dio a conocer al final de nuestra investigación, advertido por Novello en nota periodística (Otra mudanza del fuero rural, Diario El Día, La Plata, 7/10/95, p.4). Eficacia, porque si la norma estaba vigente, la materia estaba definida y debía ser tratada en ciertos casos con un procedimiento especial, pero lo cierto era que de la simple compulsas con colegas o los referidos profesores especializados, no surgía con certeza que de veras existieran causas agrarias tratadas conforme a la norma.

Mis primeros resultados los pude presentar en el VIII Congreso Internacional de Derecho Agrario y Primer Encuentro Internacional de Profesores de Derecho Agrario, realizado en Buenos Aires y Salta, unos meses antes de la celebración del 1º Encuentro que hoy estamos festejando, en junio de 1996. Mi trabajo se llamó: El objeto del derecho agrario y su fuero especializado y allí pregonaba la inclusión de la temática de recursos naturales y de las cuestiones agroambientales.

Volviendo al trabajo de Rodolfo Iriarte, éste recogía la importancia de contar con un fuero propio para una materia especializada, entendiendo que ello no debía ser para satisfacer deseos académicos orientados a fundar la autonomía del derecho agrario sino para crear un verdadero proceso eficiente en el amparo de las normas específicas que deben ser interpretadas bajo criterios y principios de la especialidad. Decía Iriarte: "Cómo podemos convencer al juez común, que más allá del contenido de sus códigos, leyes

y demás normativas y repertorios jurisprudenciales impera, en nuestra actividad, la existencia de leyes superiores, de absoluta observación a través de los siglos, muy poco modificables, sin duda inderogables, como lo son la estacionalidad climática y la periodicidad biológica, las locaciones ecológicas, etc.". Luego recorría los antecedentes históricos del fuero agrario en la Provincia de Buenos Aires y su materia la que, a la vez de elogiar por su formulación amplia, criticaba en aquellos casos en que entendía que había, aún, dejado cuestiones por fuera. Para finalizar, abordaba cada una de esas materias y planteaba que existía todavía materia agraria que, analizando las distintas leyes y el ordenamiento en general, terminaban siendo pasibles de ser comprendidas por más fueros. Muchos de esos planteos se ocasionan por la misma situación de no constituir el fuero y dejarlo deambular a veces como competencia de unos jueces y otras veces de otros mientras nuevas normas aparecen, como sucede en la actualidad y a partir de la reforma constitucional provincial con el fuero contencioso administrativo, introduciendo nuevos elementos normativos para interpretar las apelaciones de las faltas agrarias.

Terminaba Iriarte con un último capítulo argumentando sobre la necesidad de un fuero agrario, donde también sintetizaba los principios que deberían regir la labor jurisprudencial para que la práctica y las decisiones tomen la fisonomía propia y apropiada que se aleje del ritmo y práctica de la justicia civil y también cerraba con una arenga en defensa de la materia donde decía "observamos azorados los ataques al derecho agrario, desde todos los ámbitos, pretendiendo sustituirnos por otras normativas, llámense recursos naturales, ambiente, ecología, etc".

## **2. SEGUNDO ENCUENTRO DE COLEGIOS DE ABOGADOS SOBRE TEMAS DE DERECHO AGRARIO**

Para el segundo encuentro realizado en 1998 el tema del fuero volvió con una presentación mía. Es sabido que del primer encuentro es del único que no se publicaron las actas, pero en las actas del segundo encuentro no se encuentra dicha presentación puesto que lo que hice fue dar noticias de mi inminente publicación en formato de libro. Por pudor, me pareció impropio presentar una versión reducida del mismo libro que podría ser interpretada más como publicidad de aquel. Así, capaz errando, dejé sin constatar mi trabajo que sí expuse en forma oral. El estudio sistemático del

fuero agrario y la presentación en Buenos Aires, me llevó a que previamente publique mi ponencia en la Revista del Colegio de Abogados de La Plata. En el momento de hacerlo, se sanciona la ley que vuelve a cambiar los órganos judiciales que deberán asumir la competencia del fuero agrario que seguía (y sigue) sin crearse; ley bonaerense 11.911. Por lo tanto, sumé de urgencia en esa publicación otro más breve trabajo (Revista del Colegio de Abogados de La Plata, N° 57: El objeto del Derecho Agrario y su fuero especializado y La Ley 11.911. Un nuevo desmembramiento del fuero agrario provincial. En tanto, invitado por Aldo Casella a exponer en un encuentro correntino sobre trabajo agrario, presenté resultados de mi investigación que luego publiqué en la misma revista (N° 59: El trabajo agrario en el fuero agrario).

En Fuero agrario. Especial tratamiento del ordenamiento jurídico de la Provincia de Buenos Aires, desarrollé un poco menos los antecedentes históricos, más o menos conocidos y tratados, para adentrarme al objeto en el interés de valorizar la amplitud de la materia agraria la que sostenía y sostengo, debe ser ampliada con las cuestiones vinculadas a los recursos naturales renovables, siguiendo la tesis de Vivanco que las incluía en el Código Rural provincial, en la ley de faltas agrarias provincial y por apelación en el fuero y también las cuestiones agroambientales. Luego traté los tres temas que hacen al fuero: órgano, materia y procedimiento analizando la norma vigente, las vicisitudes en la concreción y la poca bibliografía existente, en artículos publicados y en ponencias presentadas al XI Congreso Nacional de Derecho Procesal, celebrado en La Plata en 1981 que tuvo un panel especial para el fuero agrario.

Nuevamente por pudor no voy a sintetizarme o auto referenciar, el trabajo está publicado y sigue siendo el único libro sobre la temática. Claro que, como dije antes, muchas normas posteriores han seguido alterando su esquema. Cito la aparición del Código de Aguas de la Provincia, que eliminó el capítulo sobre aguas para riego en el Código Rural; la ley provincial de pesca; la ley 12.008 de procedimiento contencioso administrativo; entre las más importantes. La última de ellas reabrió el debate sobre el órgano competente para apelar las faltas agrarias existiendo una postura nuestra que, fundada en la especialidad de la materia indicaba debían apelarse a los jueces que se designaron en reemplazo de los órganos especiales por la ley 11.911 que en ciertos casos son los jueces de paz y en otros los civiles; la interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte que asimila la naturaleza

de la cuestión a las contravenciones penales y a ese fuero las remite y la postura de órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos que, también por la naturaleza y con fundamento en las norma constitucional y la ley 12.008 entienden que se trata de revisar la función administrativa del Estado y por ende les compete. Haciéndose eco de mis palabras y razonamientos en el libro y en publicaciones posteriores donde analicé los distintos casos de faltas agrarias (ver los diferentes números de la Actualidad en materia agraria y de los recursos naturales renovables donde publiqué novedades jurisprudenciales y normativas bonaerenses), el Senador Costa presentó un proyecto de ley E-37-10/11, que se puede encontrar fácilmente con un simple buscador en Internet, donde postulaba la apelación ante los jueces rurales y “hasta el efectivo funcionamiento de los Tribunales rurales, creados por Decreto-Ley 868/57, (T.O. Decreto-Ley 21209/57), se procederá de acuerdo a las previsiones de la Ley 11.911”.

### **3. OTROS ENCUENTROS**

El fuero siguió presente en otros encuentros celebrados en Rosario. Siendo que el bonaerense es el que al menos contando con una ley tiene una fisonomía que lo acerca más a la realidad, aunque no a su existencia, las referencias que se hicieron no tuvieron el voltaje jurídico propio de las cuestiones abogadiles de práctica. Se lo desarrolló como un instituto agrario más y siempre se reivindicó la necesidad de su existencia, pero, convengamos, sin plantearlo con demasiada fuerza o convicción acerca de su posible y efectiva concreción.

En el año 2000, creo recordar un interesante trabajo que recogía los antecedentes históricos, presentado por Nancy Odasso, que no fue registrado en los libros de los encuentros, si no recordamos mal, por haber sido presentado fuera de término para ello.

En el IV Encuentro, el propio Luis Facciano, inspirador y organizador de estos encuentros, presentó un trabajo titulado Fuero agrario. Antecedentes y situación actual. Modernas tendencias en la resolución de conflictos agrarios. Justifica la necesidad del fuero señalando las diferencias con el fuero civil y exponiendo que el “fuero agrario deberá ser el más eficiente instrumento para la protección y amparo de las normas agrarias para que estas sean interpretadas y aplicadas conforme a la realidad agraria, tenien-

do en cuenta la trascendencia económico social de la producción rural y el imperativo de contar con una agricultura sostenible, llamada a respetar, preservar y conservar el ambiente". Nuevamente repasa la historia y la bibliografía existente rescatando los principios y características propias. Hace un resumen de las distintas experiencias en Latinoamérica marcando casos donde se ha visto favorecido y fortalecido, como el de Costa Rica y otros en los que fue debilitado y anulado, como el de Perú.

La parte más interesante e innovadora, desde mi modo de ver, es cuando plantea una breve introducción a los medios alternativos de solución de conflictos, como la conciliación y el arbitraje. Se refiere a la negociación directa, a la negociación asistida (mediación) y a la adjudicación privada (arbitraje) señalando la posibilidad de combinaciones entre las dos últimas. También refiere a métodos más usuales en el sistema anglosajón. Cierra el trabajo con los antecedentes de tribunales especiales en Argentina, donde no por caso en el orden nacional se utilizaron estos métodos de conciliación y arbitraje, revalorizando el rol de las Cámaras Arbitrales de Cereales. Así opina que "en el comercio de granos es vital contar con mecanismos idóneos para resolver prontamente los conflictos ya que es un mercado de gran agilidad y dinamismo y en el cual las transacciones se realizan de manera bastante informal".

Otras veces debatimos el tema del fuero casi de soslayo y sin ponencias escritas al tratar otros temas. Como asiduo participante de estos encuentros, recuerdo que al tratar la ley 25.169 de contrato asociativo de explotación también que establece la competencia civil, se mencionó en distintas ocasiones como esa disposición puede entrar en conflicto en las provincias donde el fuero agrario se asigna a otro tipo de juzgado. Lo mismo puede decirse que se trajo tangencialmente el fuero al tratar por Diógenes Drovetta en el IX Encuentro, Algunas cuestiones procesales agrarias, refiriéndose a las normas procesales especiales incluidas en leyes de fondo.

También en mi trabajo en el VII Encuentro, sobre Actualidad jurisprudencial en materia de contratos agrarios, traté la desinteligencia que se expuso en un caso real entre la norma de fondo y el decreto provincial en cuanto al domicilio y la prórroga de jurisdicción.

La evidencia de la especialidad de la materia, aún sin contar con la decisión política de constituir un fuero especializado, salió a la luz y se exteriorizó en formas un poco menos completas pero que igual remarcaban la

especialización y la necesidad de contar con órganos también especializados. Así, en distintas oportunidades se han presentado ponencias desde Corrientes contando la experiencia local con la fiscalía penal rural y ambiental. La magister Roxana Beatriz Romero fue la primera que presentó un trabajo en el VI Encuentro (Fiscalía de investigación rural y ambiental: aspectos sobresalientes). Creadas por ley 5691, la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental tiene competencia en todo el territorio provincial, dependiendo directamente de la Fiscalía General del Superior Tribunal de Justicia. La ley cita también los delitos sobre los que expresamente tiene competencia e incluye una cláusula de cierre. Cuatro años después, 2010, en el VIII Encuentro, la misma autora volvió sobre el Rol del Ministerio Público Fiscal en las cuestiones penales agroambientales, para dar cuenta que aún a esa fecha no se había efectivizado la concreción del órgano especializado si bien señalaba que existían distintos proyectos en el país para crear las fiscalías especializadas pero en materia ambiental. En 2014 se volvió a tocar el tema para que sepamos que la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental seguía sin crearse, pero la particularidad de la normativa ameritaba un tratamiento y comentario, al menos exegético que realizó Andrea Isetta en el X Encuentro (Análisis y comentarios de la ley N° 5691 de Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental de la Provincia de Corrientes).

A la vez, se comentaron avances respecto a las pruebas en delitos de abigeato recurriendo a métodos especializados y gracias a la existencia de una Unidad Especial (Policía Rural, Islas y Ambiental Rural) de la Policía de la Provincia de Corrientes, tanto por Rita Pernizza en el VII Encuentro (La eficacia de la prueba de ADN en la resolución de casos de abigeato) como por Roxana Romero en el IX Encuentro (Propiedad del ganado. Investigación penal. Particularidades de la prueba en la resolución de casos de abigeato).

#### **4. MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS CÁMARAS ARBITRALES DE CEREALES**

Los encuentros también dieron ocasión a tratar y a la vez aprender sobre otras posibilidades de resolución de conflictos en el sector agrario. En el año 2002 el Dr. Luis Facciano presentó el trabajo ya aludido que conecta el tema del fuero con el de las formas alternativas de resolución de conflictos que son señaladas en el título como “modernas tendencias en la resolución de

conflictos agrarios". En tanto que Ignacio Aguirre, asesor legal de la Cámara Arbitral de Cereales de Rosario, desarrolla La resolución de conflictos en el comercio de granos. Este último artículo desarrolla el Decreto 931/98 que contiene el Reglamento de Procedimientos para la Solución de Controversias ante las Cámaras Arbitrales de Cereales y Afines.

Señala Roque J. Caivano, Gerente Jurídico de la Cámara Arbitral de Cereales de Buenos Aires, que "Tradicionalmente, la solución de las controversias que surgen en el comercio de granos y productos agropecuarios, se ha canalizado por la vía del arbitraje institucionalizado. A la fundación de la Cámara Arbitral de Cereales de la Bolsa de Comercio de Rosario en 1899, le siguió prontamente la de la Cámara Gremial de Cereales de Buenos Aires en 1905, que luego se convirtió –con la adquisición de personería jurídica y la adhesión a la Bolsa de Cereales de Buenos Aires– en la Cámara Arbitral de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, hoy uno de los más activos centros de arbitraje del país" (La solución de controversias en el comercio de granos, publicado en la Revista de la Bolsa de Cereales N° 3021, octubre/diciembre de 1999 y reproducido en la página institucional de la Cámara Arbitral de Buenos Aires, [http://www.cabcbue.com.ar/camara/index.php?option=com\\_content&task=view&id=467](http://www.cabcbue.com.ar/camara/index.php?option=com_content&task=view&id=467)). Sin embargo, el sistema se institucionalizó a partir del Decreto nacional mencionado que fuera elaborado luego de una ronda de intensas "consultas con las entidades representativas de todos los sectores" y enriquecido con la posibilidad de que las cámaras también puedan ofrecer el servicio de conciliación (ver el trabajo citado). A su vez, dicho decreto amplió en mucho el ámbito competencial para no limitarse a las cuestiones vinculadas a la comercialización y en cambio poder actuar, siempre a partir del acuerdo de partes, en todas las "cuestiones derivadas de o relacionadas con la producción, comercialización o industrialización de productos agropecuarios, subproductos, derivados y afines, o de productos de la naturaleza, sea en su estado original o elaborados; con la prestación de servicios o cualquier otra clase de relación –contractual o no– entre las partes vinculadas a dichas actividades". No se requiere que las partes sean socias de las cámaras ni de las bolsas y, por su amplitud, pueden recibir y entender tanto en un tradicional contrato de arrendamiento u otro contrato agrario como en una cuestión vinculada a la actividad como podría ser un caso de infraestructura portuaria.

Es claro, como señala Facciano en el trabajo citado, que siendo este

procedimiento voluntario, ágil, resuelto a través de idóneos en la actividad con conocimiento técnico y en un ámbito que, si bien privado, tiene el aval del prestigio y tradición de las cámaras, esta alternativa se presente como una tendencia. A ello debería adicionarse el fracaso en la constitución de un fuero agrario en el ámbito del Poder Judicial que a la fecha, no existe en ninguna de las jurisdicciones. El caso del fuero bonaerense, que al menos contiene aún una norma específica con una competencia amplia y procedimientos especiales (hoy desfasados, tal vez, pero que recogen los principios consolidados por los distintos ordenamientos donde ha existido), al no haber concretizado su constitución con órganos propios, suma un problema mayor por los conflictos de competencia que invita a crear. En tal sentido, nuestra hipótesis en el libro *Fuero agrario* en cuanto señalamos que es la falta de un fuero con órganos propios y que avance con su práctica en el desarrollo de una buena experiencia de resolución de conflictos agrarios con órganos especiales y especializados, sigue siendo actual y termina favoreciendo la búsqueda de estos métodos alternativos.

Ello no obstante, como también señala en su artículo Caivano, sigue siendo importante en número y en la práctica, el sistema de autocomposición de los conflictos. También puede ser que suceda, como nosotros puntualizábamos a modo de hipótesis en nuestra investigación que terminó en el trabajo del *Fuero agrario*, que muchas situaciones se sigan resolviendo mal y se soporten por las partes por no encontrar el ámbito adecuado para el diferendo de sus desavenencias. De igual modo, no debería descartarse y sería interesante indagar con estudios de tipo más sociológico, si no es cierto que el hombre de campo, el productor, rehúye al conflicto jurídico. De diferentes conversaciones con Caivano, al que suelo frecuentar cuando visito con diferentes grupos de estudiantes de derecho agrario de grado o postgrado, he recabado la información que a pesar de esta “tendencia” que se amplía ligeramente, a acudir a las cámaras arbitrales, al final de cuentas, no son más de aproximadamente 100 los arbitrajes que se inician por año. Según la misma fuente, ese número no supera nunca la decena en las cámaras arbitrales del interior, concentrándose la centena en la de Buenos Aires. Caivano suele ser entusiasta al hablar del funcionamiento del sistema, señala que un caso no tarda más de 8 meses promedio en resolverse. También hace referencia al formalismo y a la comodidad con que las partes participan en un ámbito de entendidos. Pero a pesar de todo, el número sigue siendo bajo

y también queda por reflexionar si no se debe a cuestiones también vinculadas a la organización. Sigue siendo tradicional acudir a este sistema en el comercio y, especialmente, en el comercio internacional de cereales, donde la práctica está más vinculada a una estandarización del comercio y donde la misma Cámara y las Bolsas operan como garantes del cumplimiento de los contratos a partir de las sanciones que pueden imponer por incumplimiento a los operadores. Para el resto de las situaciones, las más vinculadas a la producción, esta sigue siendo una alternativa poco conocida, donde los abogados litigantes no tienen práctica. A eso debe sumarse que las cámaras son pocas y están ubicadas en las grandes ciudades. ¿Son una verdadera opción en cuanto a costos y en relación al principio de la cercanía e inmediatez?

Entonces, si bien tanto en el caso de los conflictos judiciales como en los del ámbito alternativo de las cámaras arbitrales, el índice de conflictividad agrario no parece ser grande; sigue quedando por discernir nuestra duda: ¿es una cuestión connatural a la actividad o a la sociología del hombre de campo o es una cuestión que se debe a la ineficacia de la organización institucional de estos conflictos?

Finalmente, para cerrar este punto vinculado a los medios alternativos favorecidos por las cámaras arbitrales, más allá del elogio genérico a su eficacia, sabido es que de ellas no depende el cumplimiento. Así, también se me ocurrió preguntar a Caivano sobre el grado de cumplimiento de los laudos, y sorpresivamente la respuesta fue que en los años más recientes ha habido un crecimiento notorio del grado de incumplimiento. Este dato es fácil de corroborar porque la misma Cámara Arbitral de Cereales de Buenos Aires prevé la publicidad a modo de sanción moral de dichos incumplimientos y también se notifica a otros entes que gestionan bases de datos crediticias, además de la posibilidad, en caso de que se trate de socios, de sanciones internas que llegan a la expulsión. Basta entrar al sitio Web institucional para corroborar el aumento año tras año, totalizando los incumplimientos de 2015 la suma de nada menos que 37.

## **5. LA NECESIDAD DEL FUERO AGRARIO, ENTRE DOGMÁTICA Y PRÁCTICA**

Desde aquél año 1995 en que comencé a diseñar el proyecto de investigación sobre el fuero agrario bonaerense y elaborar las hipótesis guía

de la investigación estoy convencido de la necesidad de un fuero agrario en cada una de las provincias argentinas.

A lo largo de estos años he seguido de cerca mis distintas hipótesis y las sigo constatando. Así, en 2006 comencé la tarea de buscar y comentar casos agrarios lo que fui publicando en las Actualidades de Derecho Agrario y Recursos Naturales Renovables que salieron con sello de LexisNexis, AbeledoPerrot y ahora bajo el nombre de Agrario, Ambiental y de los Recursos Naturales de LaLey. Al comenzar, algunos agraristas me dijeron que era una tarea absurda porque no encontraría casos para comentar. Lo cierto es que, como decía en mi hipótesis para el Fuero agrario, muchas causas agrarias se esconden en otros fueros, sufriendo el mal trato de ser resueltas bajo cánones de otras disciplinas. Se trata de cuestiones difíciles de encontrar para un investigador, porque se camuflan bajo materias como “daños y perjuicios”; “incumplimiento contractual”; etc. Sin embargo, cumplo ya 10 años en esta tarea y siempre he podido encontrar casos que comentar, los que por suerte, están ahora accesibles en un repertorio o publicación. Las veces que me topé con casos resueltos en la máxima instancia judicial de mi Provincia, me sorprendió la ausencia de citas a doctrinarios de derecho agrario. Eso habla mal de los magistrados, pero, pesa reconocerlo, habla mal también de los agraristas que no supimos convencer al resto de la comunidad jurídica acerca de la utilidad de nuestros conocimientos y enseñanzas.

La materia agraria tiene una identidad propia y especial vinculada al ámbito espacial en el que se desarrolla, a los ciclos biológicos y de la naturaleza, a los factores ambientales, a la dinámica específica en cada una de sus producciones y en el mercado de cada uno de los productos agrarios y a las características individuales y sociales de los que la desarrollan. Es esa identidad la que obliga a crear normas sustanciales propias que si no encuentran su correlato formal o procedimental pierden una cuota importante de su eficacia. El sistema agrario tiene que ser visto desde esas dos caras y en forma armónica, substancial y procesal.

Se entremezclan en este debate cuestiones de principio, como el que acabo de enunciar, cuestiones dogmáticas como ser la definición de la materia y cuestiones de viabilidad y conveniencia. También en este caso creo que la mirada tiene que ser global y abarcar las tres cuestiones. Si nos aferramos, por ejemplo, a la dogmática y adscribimos a la idea de que el derecho agrario tiene que ver con la actividad y la empresa o que se trata de un derecho sólo

privado, perderemos de vista muchos conflictos y necesidades reales que emergen en una provincia y que pueden justificar la creación de un fuero específico. Así, hemos visto como en algunos casos renace la necesidad de crear órganos especiales en materias vinculadas al derecho penal, en otros casos, se vinculan netamente a la comercialización o en otros aparecen vinculadas con la protección ambiental y el correcto uso de los recursos naturales.

Valga un nuevo caso de ejemplo, en el año 2013 se sancionó en Santiago del Estero la ley 7155 de creación de los juzgados de derechos reales y ambiental. De su articulado y de comentarios recogidos por Internet, surge que la apelación a los derechos reales se vincula con cuestiones de tenencia de la tierra, definiciones de derechos posesorios y dominiales y, en muchos casos, con tierra colectiva de pueblos originarios. Se trata de un llamado a cuestiones fundiarias que alguien podrá equivocadamente menospreciar como "rurales" más que agrarias. Se trata nada más ni nada menos de los problemas agrarios de base en aquella provincia. Sin resolver con justicia los conflictos por la tierra y de la tierra, no hay desarrollo económico y productivo éticamente viable.

El año pasado me invitaron a dar una capacitación a jueces agroambientales en Bolivia, ahí también el fuero asume otra fisonomía y las cuestiones fundiarias tienen una centralidad. De igual modo, para mi satisfacción, el Estado Plurinacional de Bolivia entendió la importancia de potenciar el fuero agrario sumándole la competencia agroambiental.

Otro modo de aflorar la especialidad, se da con las fiscalías rurales. No sólo contamos con el antecedente correntino (donde nos dan la noticia los colegas y amigos de la UNL que a la fecha se llamo a concurso para cubrir cargos). En mi provincia, los últimos años se evidenció la importancia de crearlas a partir de la cantidad de delitos rurales, en especial de abigeato, lo que pone en riesgo la producción y la seguridad de bienes y personas en el espacio rural. Al contrario de lo que sucede en Corrientes, en Buenos Aires no hay ley, pero sí se crearon experiencias concretas de especialización. Por no estar en leyes, me ha costado mucho encontrar la fuente para comentarlas, pero finalmente, motivado por este trabajo, encontré la apoyatura institucional de alguna de ellas. En 2014, en un diario local de Tandil se daba cuenta de la creación de una Ayudantía Fiscal especializada en Delitos Rurales, creada por la Procuración de la Suprema Corte bonaerense en el Departamento de Azul. La nota periodística da cuenta que la competencia de la

Ayudantía está basada en los delitos que se cometen en el campo o hechos conexos que pueden ser el abigeato, sustracción de animales tanto ganado mayor o menor, hurto de elementos utilizados en el campo, maquinarias de trabajo, alambrados o cercos. En realidad, la Resolución de la Procuradora General, de fecha 11 de agosto de 2014 sólo menciona el “abigeato y otros delitos conexos”. También el primero de febrero de 2016 el Fiscal General del Departamento Judicial de Bahía Blanca emitió la Instrucción General 117 que organiza un “Equipo de Investigación de Delitos Rurales” siendo que ese departamento es uno de los más extensos y con una amplia difusión de actividades agrícolas y pecuarias. Dicho equipo intervendrá en todas las investigaciones que se inicien por los delitos tipificados en distintos artículos del Código Penal que cita.

Es cierto que el fuero agrario bonaerense no incluía a los delitos y también estoy seguro que el derecho penal y sus actores sostendrán la unidad de la materia penal. Sin embargo, los antecedentes descriptos señalan la importancia de buscar alguna forma de especialización y difícil resulta resolver un delito penal respecto al hurto del ganado sin conocer la disciplina especial de las marcas y señales.

En mi humilde opinión el derecho agrario necesita terminar de acreditar ante la sociedad su utilidad. Para ello debe ser lo más práctico y eficaz posible, aún a pesar de un sacrificio inicial de la dogmática. Debe nacer de las dificultades reales y las deficiencias estructurales y tener una metodología más dialógica con los actores de esa realidad. No debe importar tanto si se trata de una fiscalía penal o de un juzgado de derechos reales si lo que están buscando es resolver un problema concreto del sujeto agrario. Tampoco debe temerse al desarrollo de un fuero agrario que se expanda con las materias propias del ámbito rural de su provincia y el uso de los recursos naturales si eso visibiliza el fuero con una mayor potencialidad de viabilidad práctica y eficacia normativa de leyes sentidas por la sociedad en relación a valores de la misma. Aún nuestras provincias tienen amplios ámbitos rurales con todavía abundante disponibilidad de recursos que deben ser gestionados en forma inteligente. Allí, creo que puede estar la fórmula que permita cumplir el objetivo de tener un fuero con órganos propios. Una vez habido, ese fuero potenciará el estudio del derecho agrario y la construcción de teorías o conceptos más perfectos.

# APUNTES DE DERECHO PROCESAL APLICABLES A HECHOS AGRARIOS

DIÓGENES D. DROVETTA<sup>326</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El título de este breve ensayo refiere a una serie de reglas procesales que suelen aplicarse jurisprudencialmente en casos que tienen como protagonistas a sujetos del Derecho Agrario o se discuten pretensiones vinculadas directa o indirectamente con el Derecho Agrario.

La litigiosidad en cuestiones propiamente agrarias es escasa, de manera que la jurisprudencia en derecho agrario no es frecuente. Se analizarán tres situaciones, vinculadas a casos concretos, en los cuales surgen algunas reglas procesales que suelen aplicarse en decisiones judiciales, todo de manera sintética para no aburrir al lector.

---

<sup>326</sup> Abogado (UCA 1990). Especialista en Derecho Tributario (U.A. 2006) Juez de Primera Instancia de Circuito N° 14 en lo Civil, Comercial y Faltas de Villa Constitución, Provincia de Santa Fe (2010). Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogado de Rosario.

## **2. APLICACIÓN DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS**

Un matrimonio de la localidad de J. B. Molina denuncia a su vecino por la aplicación de un producto fitosanitario en la zona urbana de dicha localidad. Expresaron que sintieron un olor muy fuerte en su casa, vieron que sus plantas se estaban marchitando y luego se sintieron descompuestos, por lo que fueron a consultar al médico del S.a.m.c.o. local. Luego denunciaron los hechos en la Comisaría local, acompañando el respectivo certificado médico.

Elevadas las actuaciones al Juzgado, se promovió sumario de investigación contravencional y fue citado a declarar el vecino denunciado, quien contó con la asistencia del Defensor General. Declaró que avisó en la Comuna que iba a pasar un producto “suave” a los yuyos donde había unas ramas dentro de su lote, pero que no recordaba que producto usó, aunque en la botella decía que contenía glifosato. Agregó que cuando el hijo del matrimonio afectado fue a hablar con él, le pidió disculpas y le dijo que no lo iba a pasar más. Sostuvo que desconocía la prohibición de fumar en su propio terreno urbano.

¿Qué normas corresponde aplicar?

Se trata de un conducta prevista en el art. 135 del Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe que dice: “Utilización indebida de productos peligrosos. El que utilizare productos químicos o de otra naturaleza sin tomar los recaudos necesarios para evitar un perjuicio a la salud psicofísica del hombre, será reprimido con arresto de hasta sesenta días”. Por su parte, el art. 34 de la ley Provincial 11.273 dice: “Prohíbese la aplicación terrestre de productos fitosanitarios de clase toxicológica A y B dentro del radio de 500 metros de las plantas urbanas”. En orden a integrar este último artículo, conviene recordar que hace poco más de un año, más precisamente el 20 de marzo del 2015, la Organización Mundial de la Salud, en Lyon, Francia, clasificó al glifosato, por su toxicidad, en el Grupo 2-A. La Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) define el Grupo 2 A “como menos maligno para el ser humano, pero probablemente carcinógeno.

¿Cómo se consuma la contravención?

La defensa argumentó que del certificado médico agregado en el sumario surgía que el denunciante y su esposa referían haber presentado “hace 10 días atrás un cuadro de dolor abdominal”, pero negó el nexo causal entre la dolencia de los denunciantes y la aplicación del producto. Adujo que el imputado avisó en la Comuna que iba a pasar el producto.

Se citó a prestar testimonio a la médica que atendió al matrimonio denunciante. Reconoció haber otorgado el certificado médico y además aclaró que el cuadro que presentaban los pacientes era compatible con una intoxicación por glifosato, pero que no lo podía asegurar.

### **3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Del tipo legal descripto en el artículo 135 del Código de Faltas, surge que no se requiere que efectivamente se produzca un daño en la salud de las personas para que se configure la falta, pues en tal caso se consumaría un delito, no una contravención. La falta es de tipo omisivo: La mera aplicación de un producto químico o de otra naturaleza, sin tomar los recaudos necesarios para evitar un perjuicio a la salud del hombre es suficiente para configurar la infracción.

El error de derecho (no saber que no se puede aplicar glifosato en lugares urbanos) no es excusable. Además, es groseramente desproporcionado combatir los yuyos de un jardín, en un lote urbano con glifosato, pues es como pretender matar un mosquito con una bala. Además si el vecino denunciado hubiera leído atentamente el envase del producto no lo hubiera aplicado, pues había reconocido que contenía glifosato.

¿La declaración del imputado es suficiente para condenar?

Estimo que en Derecho Contravencional y en sede judicial, sí lo es; siempre y cuando el imputado sea asistido por letrado, lo cual sucedió en el caso concreto. No sería válida en sede policial y sin asistencia letrada.

*Sentencia* — Se condenó al imputado a asistir a un curso de capacitación organizado por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, referido a la aplicación de productos fitosanitarios, debiendo justificar su asistencia dentro del término de un año que quede firme la sentencia. En caso de no acreditarse el cumplimiento de la pena impuesta, el contraventor deberá cumplir cinco (5) días de arresto domiciliario.

### **4. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RURAL**

Se celebra un contrato de arrendamiento en la ciudad de Rosario, por el término de tres años a partir del año agrícola 2011 hasta el año agrícola

2014, sobre un lote de campo situado en el distrito Alcorta. El arrendador, con domicilio en Rosario, demanda al arrendatario, con domicilio en Alcorta, el pago del año agrícola 2012/2013, que venció el día 20 de junio de 2013. Demanda el valor en pesos equivalente a 12 quintales de soja por hectárea, precio pizarra de la Bolsa de Comercio de Rosario, del segundo día hábil anterior al 20 de junio de 2013, es decir el precio del día 18 de junio de 2013. Como es frecuente, en la última cláusula se pactó someter cualquier difereando a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios de la ciudad de Rosario.

Al momento de presentarse la demanda el contrato aún no había vencido. Al tiempo de sentenciar ya regía el nuevo Código Civil y Comercial.

*Primera cuestión:* Corresponde interrogarse si por vía contractual resulta válida la prórroga de la competencia territorial.

El artículo 4 del Código Procesal Civil y Comercial<sup>327</sup> otorga una opción al actor, “quien puede elegir —para incoar la demanda— uno entre varios lugares determinados por la ley sin otorgar prevalencia a ninguna de las situaciones allí contempladas y sin que el ejercicio de dicho derecho signifique —desde el punto de vista del demandado— prórroga tácita de la competencia”<sup>328</sup>. Sin embargo, entre las pautas de demandabilidad no figura el domicilio del actor.

Ahora bien, habiéndose celebrado el contrato en la ciudad de Rosario, el actor presentó la demanda en Rosario, pero el Juez se declaró incompetente y remitió el expediente al Juez de Circuito con jurisdicción en la localidad de Alcorta. Tal inhibitoria, dispuesta escuetamente por decreto y sin fundar, (“ocurra ante quien corresponda”) no es ajustada a derecho, a tenor de la doctrina del fallo de Corte citado. Sin embargo el actor consintió tal inhibitoria. Y el demandado, al ser notificado de la demanda, nada dijo al respecto, por lo cual para evitar vaivenes que entorpezcan la tutela judicial efectiva y a su vez generan una comprensible irritación en los justiciables, el Juez aceptó su competencia.

---

<sup>327</sup> Art. 4° CPCCSF: “En los procesos contenciosos será competente, a elección del actor, el juez del lugar en que deben cumplirse las obligaciones que se demandan, el del lugar en que se realizó el hecho, acto o contrato que las origina o el del domicilio del demandado o de cualquiera de ellos si fueren varios y las obligaciones indivisibles o solidarias. El que no tuviere domicilio conocido podrá ser demandado donde se encuentre o en el lugar de su último domicilio o residencia”.

<sup>328</sup> <http://www2.justiciasantafe.gov.ar/bdj/index.php> Corte Suprema Justicia de Santa Fe, Sumario 00027

Debe recordarse que según el art. 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe: 1. “Es prorrogable, expresa o implícitamente: a) la competencia territorial, cuando se litiga sobre la base de derechos transigibles, salvo cuando todas las pautas de demandabilidad establecidas en el artículo 4 del Código Procesal Civil concurren a uno de los Distritos Judiciales”.

Por lo tanto en el caso concreto, si el contrato se hubiera celebrado en Alcorta, por más que su hubiera pactado la prórroga de jurisdicción, tal cláusula no hubiera sido válida, en virtud que las normas sobre competencia son de orden público. Es decir que si el lugar en que deben cumplirse las obligaciones que se demandan, el lugar en que se realizó el hecho, acto o contrato que las origina y el domicilio del demandado concurren todas en un mismo juzgado, la competencia territorial no es prorrogable.

Resulta obvio que el lugar en que deben cumplirse las obligaciones de un contrato de arrendamiento rural, es el lugar de situación del inmueble, cuyo uso y goce concede el arrendador al arrendatario. Sin embargo, puede entenderse que el domicilio de pago del arrendamiento es el lugar en que deben cumplirse las obligaciones, rigiendo supletoriamente los artículos 873 y 874 del Código Civil<sup>329</sup>. En el caso en análisis, se fijó como lugar de pago el domicilio del arrendador en la ciudad de Rosario, por la cual la inhibitoria del Juez de dicha ciudad se tornaba aún más discutible.

Todo lo expuesto podría considerarse inútil si se aplicara estrictamente el artículo 17 de la ley 13.246, segundo párrafo: “Serán asimismo insanablemente nulas y carecerán de todo valor y efecto cualesquiera cláusulas que importen la prórroga de la jurisdicción o la constitución de un domicilio especial distinto del real del arrendatario.” Sin embargo, esta breve glosa no es tan inútil, a tenor de la calificada opinión de Facciano, quien considera que “la prohibición de la prórroga de jurisdicción, contenida en este artículo

---

<sup>329</sup> Art. 873. Lugar de pago designado. El lugar de pago puede ser establecido por acuerdo de las partes, de manera expresa o tácita.

Art. 874. Lugar de pago no designado. Si nada se ha indicado, el lugar de pago es el domicilio del deudor al tiempo del nacimiento de la obligación. Si el deudor se muda, el acreedor tiene derecho a exigir el pago en el domicilio actual o en el anterior. Igual opción corresponde al deudor, cuando el lugar de pago sea el domicilio del acreedor. Esta regla no se aplica a las obligaciones: a. de dar cosa cierta; en este caso, el lugar de pago es donde la cosa se encuentra habitualmente; b. de obligaciones bilaterales de cumplimiento simultáneo; en este supuesto, lugar de pago es donde debe cumplirse la prestación principal

devino inaplicable por la sanción del decreto ley 1638/63”, concluyendo en que “sería válida la prórroga de la jurisdicción pactada por las partes en los contratos de arrendamiento o aparcería, con las limitaciones contenidas en las legislaciones locales” —las que ya expusimos— “aplicándose en su defecto las disposiciones de las mismas en materia de competencia”<sup>330</sup>. No obstante, la Cámara de Circuito de Rosario, interpretando el artículo 17 de la ley 13.246, con buen tino ha sostenido que: “Aunque la norma cuestión ya no justifique su existencia -ante el abismal cambio experimentado por el sector a que se dirige-, conserva su vigencia mientras una norma expresa no la derogue, tomando en consideración la severidad de su contenido (norma de orden público, que acarrea la insanable nulidad y la carencia de todo valor y efecto de cualesquiera cláusula que la contradigan)”<sup>331</sup>. Concluye que, conforme dicho precepto, es el domicilio del arrendatario el que determina la fijación de la competencia territorial del Tribunal que debe actuar.

Ahora bien, cabe interrogarse, como dice dicho fallo, si en razón del cambio abismal que ha experimentado el sector la norma no justifica su existencia, por qué se sigue aplicando, desairando la aplicación del adagio “cessante causa legis cessat lex” (allí donde falta la causa de la ley, ésta no se aplica)<sup>332</sup>

En segundo lugar corresponde preguntarse si al sentenciar se aplica el viejo Código Civil o el nuevo Código Civil y Comercial, ya que durante el transcurso del pleito se sancionó la ley 26.994. NO está demás aclarar que la aplicación de este Código es supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 13.246.<sup>333</sup>

Interpreto que corresponde aplicar la segunda regla referida a la eficacia temporal de las leyes prevista en el artículo 7° del actual CCC: “Las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario”. Por otro lado el artículo 962 del Código Civil y Comercial señala que: “Las normas legales relativas a los contratos son supletorias de la voluntad de las partes, a menos que de su modo de expresión, de su

---

<sup>330</sup> FACCIANO, Luis, *Contratos agrarios*, 2ª ed. actualizada, Nova Tesis, 2016, pág. 141.

<sup>331</sup> *In re*: Acuerdo N° 172 del 19/08/2011 de la Cámara Apelaciones de Circuito Civil y Comercial de Rosario, “Bertero c/ Cinalli”.

<sup>332</sup> CAPITANT, Henri, *Vocabulario Jurídico*, 6ª reimpr., Depalma, 1977, pág. 580.

<sup>333</sup> Ley 13.246: Artículo 41: En los contratos a los que se refiere la presente ley se aplicarán en el orden siguiente: a) Las disposiciones de la presente ley. b) Los convenios de las partes. c) Las normas del Código Civil, en especial las relativas a la locación. d) Los usos y costumbres locales.

contenido, o de su contexto, resulte su carácter indisponible". En conclusión, el principio general es que el Código Civil y Comercial no es aplicable a los contratos constituidos, modificados o extinguidos conforme al Código Civil o al Código de Comercio, pues se trata de normas supletorias. Por otro lado, "no existen problemas interpretativos si el plazo del contrato de locación estaba vencido al momento de entrada en vigencia del CCyC, pues es una situación agotada".<sup>334</sup>

En suma, entiendo que debe aplicarse, obviamente, la ley 13.246 y su modificatoria 22.298 y el "viejo" Código Civil, pues la relación jurídica que motivó el litigio (contrato de arrendamiento rural) se ha celebrado y ha vencido bajo su imperio. Ello porque el contrato de arrendamiento que ambas partes admitieron haber firmado, databa del 28 de julio del año 2011 y venció el 10 de julio de 2014. Lo cierto y concreto es que el contrato de arrendamiento principió y terminó bajo la vigencia del Código Civil anterior. Por otro lado, la demanda se había iniciado el 20/05/2014 y fue contestada el 8 de septiembre de 2014. En consecuencia "los hechos constitutivos de la litis, que proceden jurídicamente de la demanda y su contestación y de las peticiones formuladas en ella", (artículo 243 del CPCCSF) quedaron regidos por el viejo Código Civil.

En tercer término, corresponde interrogarse si es admisible la vía ejecutiva para el cobro de arrendamientos rurales.

Aún bajo el imperio del Código anterior era posible, por cuanto la vía ejecutiva es admisible por cuanto el documento acompañado —contrato de arrendamiento rural—, se ha convertido en un instrumento público, por cuanto sus firmas fueron certificadas por Juez Comunitario de Pequeñas Causas, razón por la cual no resultaba necesario su reconocimiento judicial. Como tal, goza de fuerza ejecutiva conforme al artículo 442 inciso 1 CPCCSF. Por otro lado, dicho instrumento contiene un crédito procedente de alquileres, razón por la cual también reviste carácter ejecutivo según el inciso 2° del referido artículo.

Las pocas dudas fueron despejadas por el artículo 1208 del Código Civil y Comercial<sup>335</sup>. Este artículo *no* distingue entre alquileres urbanos o

---

<sup>334</sup> KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, *La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2015, págs. 148 y 155.

<sup>335</sup> Art. 1208. Pagar el canon convenido. La prestación dineraria a cargo del locatario se integra con el precio de la locación y toda otra prestación de pago periódico asumida con-

rurales, en este último caso, accidental o no; con destino vivienda familiar o comercial, tampoco exige calificación ni homologación ni calificación judicial. Ni si las firmas fueron o no certificadas por oficial público. El artículo 1208 se refiere a la locación en general. Por ende, “ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”: Donde la ley no distingue no debemos distinguir. El intérprete no debe hacer distinciones arbitrarias que la ley no hace. Bajo pretexto de que se trata de un caso excepcional, no debe eludir un texto legislativo que es claro. En consecuencia ni siquiera es necesario “preparar la vía ejecutiva” para demandar el cobro ejecutivo de alquileres.

## 5. HECHOS REFERIDOS A LA LEGITIMACION EN JUICIO DE DESALOJO

El juicio de desalojo causa numerosos problemas, no sólo desde el punto de vista social, sino también serias dificultades desde el ámbito procesal, ocasionando no pocos disgustos a los actores. Son frecuentes los casos en que el actor resulta vencido en el juicio de desalojo, aún en juicios tramitados en rebeldía, por errar groseramente en el planteo de la acción.

Debe recordarse que la legitimación es un presupuesto de la relación jurídica procesal y como tal es revisable de oficio, ya que hace a la validez de la sentencia. La legitimación procesal, tanto activa como pasiva, se relaciona con la debida integración de la litis y con la vinculación de las partes con la cosa juzgada, lo cual resulta imprescindible analizar para evitar el dictado de una sentencia “inutiliter data”.

En general podemos afirmar que “la acción debe ser intentada por el titular del derecho y contra la persona obligada, es decir, las partes en la relación jurídica sustancial. Llámase *legitimatío ad causam*, la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado. Correspondiendo al actor la prueba de las condiciones de su acción, a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado. La falta de esa calidad, sea porque no existe identidad entre la persona del actor y aquélla contra la cual se concede, determina la procedencia de la defensa sine actione agit, que

---

vencionalmente por el locatario. Para su cobro se concede vía ejecutiva. A falta de convención, el pago debe ser hecho por anticipado: si la cosa es mueble, de contado; y si es inmueble, por período mensual.

debe ser opuesta al contestar la demanda y apreciada en la sentencia definitiva. Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia. Si de la prueba no resulta la legitimación activa o pasiva, la sentencia rechazará la demanda, no porque ésta haya sido mal deducida, sino porque la acción no corresponde al actor o contra el demandado".<sup>336</sup>

En el caso del juicio especial de desalojo, conviene recordar que "la acción de desalojo se basa en la existencia de un vínculo jurídico entre actor y demandado, en virtud del cual el ocupante de la cosa está obligado a restituirla al demandante, con prescindencia del título por el cual éste posee. La restitución de un inmueble es exigible por quien otorgó la tenencia, sin que importe que sea o no propietario. La acción de desalojo es de carácter personal. Por su intermedio se pretende la recuperación del uso y tenencia de una cosa, no se cuestiona el dominio ni se reclama la posesión. El accionante puede ser dueño de la cosa o puede no serlo"<sup>337</sup>

En este orden argumental, el art. 2465 del ex Código Civil decía que el tenedor "debe restituir la cosa al poseedor a cuyo nombre posee, o a su representante, luego que la restitución le sea exigida conforme a la causa que lo hizo tenedor de la cosa". En sentido coincidente el art. 1940 del Código Civil y Comercial señala: "El tenedor debe... c)...restituir la cosa a quien tenga derecho a reclamarla, previa citación fehaciente de los otros que la pretenden.

Es claro que en el caso de una intrusión no hay tal vínculo entre actor y demandado, y es aquí donde se profundizan las dificultades. Ello porque el concepto de intrusión tampoco es tan diáfano. Se suele iniciar la demanda presentando la Escritura y afirmando que "mi mandante ha tomado conocimiento que el inmueble se encuentra actualmente ocupado por terceros extraños sin título legítimo ni derecho alguno sobre el mismo". Con esta frecuente muletilla se suele iniciar un desalojo al por si acaso, apostando a que los ocupantes sean intrusos, pero ignorando el carácter de dicha ocupación. En tales circunstancias, el demandado tiene la defensa servida en bandeja, pues con el solo hecho de argumentar que es poseedor, complicará la situación procesal del actor y obligará al juez a realizar un esfuerzo argumental, ya sea para admitir o rechazar la demanda.

---

<sup>336</sup> ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal*, 2ª edición, Tomo I, Parte General, Ediar, 1963, pág. 388.

<sup>337</sup> RAMÍREZ, José Orlando, *El juicio de desalojo*, Depalma, 1988, págs. 75 y 76.

Si el demandado por intrusión opone la defensa de falta de legitimación activa, el juez debe analizar la falta de posesión del actor y la correlativa posesión actual del demandado, dado que la posesión de uno es excluyente de otro. Así lo dice el artículo 1913 del Código Civil y Comercial: “No pueden concurrir sobre una cosa varias relaciones de poder que se excluyen entre sí”.

Ello porque para tener éxito al demandar por desalojo, el propietario, además, debe probar ser poseedor. Y aquí es donde se producen las dificultades. Debe considerarse que tener título de propietario del inmueble en cuestión, no significa que jurídicamente lo sea, porque el título da derecho a la cosa, pero no atribuye el dominio, pues el “status” jurídico de propietario queda configurado por la existencia de tres requisitos concurrentes “sine qua non”: título, tradición y posesión. El artículo 577 del Código Civil afirmaba contundentemente: “Antes de la tradición de la cosa, el acreedor no adquiere sobre ella ningún derecho real”. Con otros términos el artículo 1892 del Código Civil y Comercial señala: “La adquisición derivada por actos entre vivos de un derecho real requiere la concurrencia de título y modo suficientes. Se entiende por título suficiente el acto jurídico revestido de las formas establecidas por la ley que tiene por finalidad transmitir o constituir el derecho real”. La tradición posesoria es modo suficiente para transmitir o constituir derechos reales que se ejercen por la posesión.

Que en muchos casos, no se discute el título, pero sí el modo. Y en el marco de los procesos de desalojo, la jurisprudencia exige al propietario que promueve una acción de desalojo, título y posesión, ya que hasta el simple poseedor está legitimado para demandar. Si no se tiene la posesión se carece de legitimación para accionar por desalojo.

A esta altura del análisis debo recordar que las manifestaciones que hacen las partes ante un oficial público (vgr. “que el comprador se encuentra en posesión material del bien adquirido” o “transfiriéndole en este acto todos los derechos de dominio y posesión”), no gozan del valor probatorio del artículo 993 del ex Código Civil, es decir “no hacen plena fe”. Sólo da fe de que ellas se efectuaron, pero no de su sinceridad, y aunque ésta última se presume, su inexactitud puede demostrarse por simple prueba en contrario, sin necesidad de recurrir a la querrela de falsedad<sup>338</sup>.

Más complicado se encuentra quien pretende demandar por desalojo

---

<sup>338</sup> SALAS - TRIGO REPRESAS, *Código Civil Anotado*, Depalma, 1972, T. I, pág. 492.

en base a un boleto de compraventa o a una cesión de derechos posesorios. Ha dicho la Cámara de Apelación de Circuito de Rosario, que “en el juicio de desalojo carece de legitimación para obrar quien invoca la titularidad de un boleto de compraventa si no prueba que se le ha otorgado la posesión del inmueble, pues la legitimación proviene de dicha posesión y no del dominio”.<sup>339</sup> Si la demandada sostiene y prueba que recibió el inmueble por un boleto de compraventa, aunque el actor afirme que sea nulo, todo debate sobre este punto es ajeno al juicio del desalojo, en virtud de que en el estrecho marco del juicio de desalojo no pueden discutirse derechos reales, ni su titularidad, ni menos aún su transmisión.

“En el juicio de desalojo carece de legitimación para obrar quien invoca la titularidad de un boleto de compraventa si no prueba que se le ha otorgado la posesión del inmueble, pues la legitimación proviene de dicha posesión y no del dominio”.<sup>340</sup>

En suma, el juicio de desalojo es la vía apropiada contra los meros tenedores, contra los tenedores precarios (comodatarios) pero no procede: a) contra los poseedores “animus domini” o aquellos que invoquen derechos reales: b) contra quienes recibieron la posesión en virtud de un contrato: boleto de compraventa, sociedad, adjudicación<sup>341</sup>.

Ahora bien, para aumentar las vicisitudes que ofrece este interesante pleito, “cuando se promueve el juicio de desalojo invocando la calidad de propietario, si ésta es refutada por los emplazados, el accionante debe, en principio, acompañar el título y acreditar, también, la posesión de la cosa. Empero, la falta de cumplimiento de estos extremos no determina la improcedencia de la acción, si el intruso u ocupante no ha invocado, a su vez, la calidad de poseedor del inmueble, esgrimiendo un legítimo interés”.<sup>342</sup>

Es decir que la carga de la prueba no debe recaer sobre el actor que invoca su derecho de propiedad o posesión, con su justo título, sino sobre el demandado que se lo cuestiona. De modo que en el caso concreto, teniendo la actora justo título, la demandada debe acreditar, que la actora nunca tuvo la posesión del inmueble. Dicho en otras palabras, no es suficiente que el

---

<sup>339</sup> ALVARADO VELLOSO, *Estudio...* fallo N° 4749.

<sup>340</sup> *Ibidem*.

<sup>341</sup> RAMÍREZ Jorge Orlando, *ob. cit.*, págs. 4 y 5.

<sup>342</sup> Acuerdo N° 49 del 16-03-2010 de la Cámara de Apelación de Circuito de Rosario. Autos” “Grimi Carlos y ot. c/Villalba Margarita y os. s/Desalojo” Expediente N° 18/09.

demandado invoque la calidad de poseedor para que se declare improcedente la acción de desalojo. Si no se acompaña ningún elemento que otorgue verosimilitud al derecho a tener la cosa con ánimo de dueño por parte de la accionada, si la demandada no tiene título alguno que justifique el hecho de la ocupación, es evidente que carece de derecho para ocupar el inmueble. Si los demandados por desalojo no producen prueba alguna que justifique la ocupación del inmueble en forma legítima, quedan convertidos en “tenedores precarios”, siendo sujetos legitimados pasivamente del juicio de desalojo.

Cabe aclarar que la improcedencia del desalojo no se encuentra sustentada en una posesión veinteañal del inmueble, ni es necesario haber iniciado el juicio de prescripción adquisitiva, sino en el sólo hecho de acreditar verosímilmente que los demandados actualmente son poseedores y, por consiguiente, no tienen obligación exigible de restituir o entregar el inmueble a los titulares registrales (art. 517 C.P.C.S.F. contrario sensu). Recuérdese que el artículo 2456 del Código Civil disponía que: “Se pierde también la posesión cuando se deja que alguno la usurpe, entre en posesión de la cosa y goce de ella durante un año, sin que el anterior poseedor haga durante ese tiempo acto alguno de posesión o haya turbado la del que la usurpó”. Y el artículo 1931 del Código Civil y Comercial dispone que: “La posesión y la tenencia se extinguen cuando se pierde el poder de hecho sobre la cosa. En particular, hay extinción cuando: a. se extingue la cosa; b. otro priva al sujeto de la cosa; c. el sujeto se encuentra en la imposibilidad física perdurable de ejercer la posesión o la tenencia; d. desaparece la probabilidad razonable de hallar la cosa perdida; e. el sujeto hace abandono expreso y voluntario de la cosa”.

Otro problema asiduo se plantea con los herederos del propietario, quienes se encuentran con el inmueble que pertenecía al causante ocupado por “personas extrañas”, muchas veces sin saber en qué carácter.

En tal sentido, el artículo 3417 del ex Código Civil rezaba que “El heredero sucede no sólo en la propiedad sino también en la posesión del difunto. La posesión que éste tenía se le transfiere con todas sus ventajas y sus vicios. Y el artículo 1901 del Código Civil y Comercial siguiendo este principio establece con claridad que: “El heredero continúa la posesión de su causante..... En materia de sucesión universal, no se puede hablar de accesión de posesiones, sino de unión de posesiones, ya que las posesiones del causante y del sucesor, por una ficción legal, se encuentran unidas. No

se trata de dos posesiones diferentes, sino de una misma y única posesión. El carácter de herederos forzosos, les otorga la posesión de la herencia desde el momento mismo su muerte (artículo 2280 CCC), sin otra formalidad ni intervención judicial, y los herederos quedan habilitados para tomar las medidas necesarias para la conservación de los bienes indivisos” (artículo 2324 CCC), entre las que se encuentra iniciar la acción de desalojo. Por ende, cualquiera de los herederos forzosos tiene legitimación procesal activa para demandar por desalojo, si bien por una ficción legal, pero la tienen al fin. Digo cualquiera porque suele ocurrir que se presente sólo uno de los herederos reclamando el desalojo. En tal sentido el artículo 2324 del Código Civil y Comercial señala que: “Cualquiera de los herederos puede tomar las medidas necesarias para la conservación de los bienes indivisos...Y no tengo dudas que la acción de desalojo es un acto conservatorio y una medida urgente.

A los herederos forzosos les bastará con acreditar el vínculo, sin que sea menester la declaratoria de herederos, el título del causante y que éste tenía la posesión.

Pero si el causante no era propietario, sus sucesores tampoco lo pueden ser, en virtud de la regla “nemo plus iuris” (artículo 3270 del ex Código Civil y artículo 399 del Código Civil y Comercial): Nadie puede transmitir a otro un derecho mejor o más extenso que el que tiene...

Por ende, si el actor invoca ser propietario y no acompaña la Escritura, sino un boleto de compraventa, invocó una calidad que luego no se probó y por ende la demanda podría ser rechazada. Empero corresponde al Juez, en virtud del artículo 243 del CPCCSF, ceñirse a los hechos constitutivos de la litis que proceden jurídicamente de la demanda y su contestación y de las peticiones formuladas en ellas, sea cual fuere la calificación que se les hubiese dado. Así en virtud del principio “iura novit curia” corresponde al juez calificar la relación sustancial de la litis y determinar la norma jurídica que rige el caso concreto. Por ende, el juez no está obligado a seguir la errónea calificación que las partes hagan de la relación jurídica, sino que debe darle la que corresponde de acuerdo a lo que surge del relato de los hechos.

## **6. CONCLUSIÓN**

Desde luego que esos casos no agotan el tema, sino que constituyen un muestreo de las numerosas complicaciones que suelen derivar del Có-

digo de Faltas, de un contrato de arrendamiento o de un juicio de desalojo. Como se habrá notado, en cada caso concreto, se efectúa un paneo por todo el ordenamiento jurídico, el cual se encuentra íntimamente entrelazado, sin perjuicio de las distintas especialidades, no siendo suficiente la erudición en una sola rama del Derecho. Al igual que una partida de ajedrez, cada litigio y la resolución final de la controversia dependerá de los cuidadosos movimientos que hagan las partes, quienes deberán estar atentas no sólo a lo que haga su adversario, sino también al criterio, acertado o no, del Juzgado que sentenciará, ya sea para su suerte o su desgracia.

## **TEMA 11**

# **DERECHO SUCESORIO AGRARIO**



# LA SUCESIÓN DEL ESTABLECIMIENTO AGROPECUARIO

VIOLETA LILIAN MARTINELLI<sup>343</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Es ciertamente conocido que nuestro país tiene una raíz predominantemente agrícola ganadera, encontrando su sustento en la empresa familiar, la que sin duda es uno de los ejes de la economía tanto Argentina como mundial, estimándose que el 90% de las empresas locales son familiares, por lo que las mismas deben de ser fortalecidas en su principal debilidad, cual es que las mismas no superan la sucesión por causa de muerte. Conforme investigaciones llevadas a cabo, el 70% de las empresas familiares no pasa a la segunda generación, y del 30% que efectivamente lo logra, sólo el 15 % continúa en actividad en la tercera generación.<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> Abogada. Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Derecho Agrario. Universidad del Litoral. Especialista en Derecho Empresario. Universidad Nacional de Rosario. Especialista en Derecho Procesal Profundizado. Universidad Notarial Argentina.

<sup>344</sup> Conf. MEDINA Graciela, y FAVIER DUBOIS (H) Eduardo M., *La empresa familiar. La importancia los desafíos de la empresa familiar*. Publicado en Revista de Derecho de Familia y de las personas. Ed. La Ley. Buenos Aires, Año IV, N° 1, Enero/Febrero 2012. <http://www.iadef.org/2012/07/23/empresa-familiar-proyecto-de-incorporacion-al-codigo-civil/>

Si bien es cierto que el derecho sucesorio ha sido el ámbito del derecho privado que menos modificaciones ha sufrido con el dictado del CCCN, no se puede dejar de reconocer que varias de dichas reformas hacen alusión al establecimiento agropecuario, contribuyendo a lo que se ha dado en llamar la “planificación sucesoria”, tendiente a favorecer el paso de dicho establecimiento de una generación a otra, no sólo en miras de la propiedad del mismo sino también de su gestión.

## **2. EL ESTABLECIMIENTO AGROPECUARIO EN EL CCCN**

El principio general establecido por el Código de Vélez —art. 3452— de que todos los que tengan algún derecho en la sucesión pueden pedir la partición en cualquier momento, no obstante prohibición del testador, o convención en contrario, es mantenido por el CCCN en su art. 2365, precisando que se puede pedir en todo tiempo “después de aprobados el inventario y el avalúo de los bienes”.

Sin embargo ya con anterioridad al CCCN, la reforma introducida por la ley 17.711 había incorporado como parámetro de la divisibilidad de las cosas el aspecto productivista y social, que también receptan los arts. 228 y 2.375 del CCCN, estableciendo que aunque los bienes sean físicamente divisibles, no se los debe dividir si ello torna antieconómico el aprovechamiento de las partes. Agregando el CCCN que si no son licitados —instituto éste reincorporado por el nuevo art. 2372—, pueden ser adjudicados a uno o varios de los copartícipes que los acepten, compensándose en dinero la diferencia entre el valor de los bienes y el monto de las hijuelas —conforme lo dispone el art. 2377 que regula la formación de los lotes—, estableciendo dicho artículo el mandato de que “debe evitarse el parcelamiento de inmuebles y la división las empresas”, lo cual por cierto se constituye en un avance importante del CCCN.

De tal forma, ha quedado establecido por el Código Unificado que aun cuando los bienes sean divisibles, ninguno de los copartícipes puede exigir la venta de los mismos cuando es posible dividirlos y adjudicarlos en especie —art. 2374—. Tampoco deberán dividirse cuando ello haga antieconómico el aprovechamiento de la partes, previendo como primera posibilidad la licitación de los bienes en cuestión. En su defecto, en caso de no haber sido licitados, podrán ser adjudicados en condominio a varios

coparticipes que los acepten, pudiendo ser la diferencia de las hijuelas —si las hubiere— compensadas en dinero.<sup>345</sup>

Mediante la reinstalación de la licitación —art. 2372 CCCN—, prevista ya en el Código velezano, pero suprimida por la ley 17.711-, se contribuye a la indivisión del establecimiento rural. Si uno de los coparticipes quiere que se incluya en su hijuela un bien determinado puede ofertar por él un monto superior al de la tasación, pudiendo los demás también pujar y eventualmente superar la oferta, siendo adjudicado el bien al que ofrezca el mayor valor. La imputación a la hijuela del que gane la licitación será por el mayor importe ofertado, quedando modificado el valor del bien en mérito de dicha licitación. De hecho, ello se constituye en una suerte de derecho de preferencia de los coparticipes a que se les adjudique un determinado bien dentro de su hijuela por un valor superior al avalúo.

Ahora bien, el CCCN se ha referido concretamente al establecimiento agrícola, entre otros —de índole comercial, industrial, artesanal o de servicios—, que constituya unidad económica, disponiendo que el cónyuge o un heredero en cuya formación hubieren participado, pueden pedir su atribución preferencial, pudiendo asimismo pedirse la atribución preferencial de los derechos sociales en el caso de explotación en forma social —art. 2380—. El saldo, si lo hay, debe pagarse al contado, salvo acuerdo de partes. De tal forma, si bien el art. 2377 del CCCN establece que para la formación de los lotes no se tiene en cuenta la naturaleza ni el destino de los bienes, dicha regla no es absoluta, puesto que los supuestos de atribución preferencial constituyen una excepción a tal principio.

También pueden pedir tal atribución preferencial el cónyuge supérstite y el heredero, de las cosas muebles necesarias para la explotación de un bien rural realizada por el causante como arrendatario o aparcerero, cuando el arrendamiento o la aparcería sean en provecho del demandante o si se contrata un nuevo arrendamiento con éste —art. 2381 inc. c—. Cabe señalar que aún cuando el art. 2381 inc. a establece la posibilidad de que dichos legitimados pidan asimismo la atribución preferencial del derecho a una locación de inmueble que le sirve de habitación, o del derecho del local de uso profesional donde ejercía su actividad, como de los muebles existentes,

---

<sup>345</sup> Conf. OLMO, Juan Pablo en *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*. Rivera, Julio César. Medina, Graciela. Directores. Tomo VI. La Ley. 2014, pág. 247/8.

esta situación no puede aplicarse analógicamente al arrendamiento rural ni a la aparcería, ya que los mismos están específicamente regulados en los art. 7<sup>346</sup> y 27<sup>347</sup>, respectivamente, de la ley 13.246.<sup>348</sup>

Tal como se viene expresando, solamente están legitimados para pedir la atribución preferencial de dichos bienes o derechos el cónyuge supérstite y los herederos que reúnan las condiciones establecidas. Si varios interesados solicitan la atribución preferencial del mismo bien, debe resolver el juez, de acuerdo a la aptitud de los postulantes y a la importancia de su participación en la actividad —art. 2382—. Aquí el código se aparta de la solución adoptada para la asignación de lotes prevista en el art. 2378, cual es el sorteo, estableciendo un criterio económico tendiente a favorecer la continuación de la explotación y de la actividad del heredero.

Otro instituto que expresamente se refiere al establecimiento agropecuario es el relativo a la indivisión forzosa.

El estado de indivisión en el Código de Vélez, conforme lo expresado en la nota del art. 3451, era considerado como una situación accidental y pasajera que la ley no fomentaba, por lo cual dicho art. 3451 era la única norma que regulaba la administración de herencia dentro del estado de indivisión y lo hacía en función de dos principios bien definidos: la exigencia del consentimiento unánime de los herederos y la posibilidad de facultar al juez a decidir en caso de desacuerdo. Sin embargo, aquello que se había considerado como pasajero no fue tal, y la aplicación lisa y llana del principio de división del art. 3452 no siempre fue ventajosa o conveniente.<sup>349</sup>

Fue así que ello ameritó que en el año 1954 se incluyera en la ley ómnibus 14.394 el instituto de la indivisión forzosa. Y al dictarse el CCCN se entendió pertinente la incorporación de este instituto en el Capítulo 2 del

---

<sup>346</sup> Art. 7 Ley 13.246: “Si ocurriere la muerte del arrendatario, será permitida la continuación del contrato por sus descendientes, ascendientes, cónyuge o colaterales hasta el segundo grado que haya participado directamente en la explotación, o su rescisión, a elección de éstos. La decisión deberá notificarse en forma fehaciente al arrendador, dentro de los Treinta (30) días contados a partir del fallecimiento”

<sup>347</sup> Artículo 27 Ley 13.246 (Texto según Ley 22.298) El contrato de aparcería concluye con la muerte, incapacidad o imposibilidad física del aparcerero. El contrato no terminará, salvo opción contraria del aparcerero, por muerte del dador o por enajenación del predio.

<sup>348</sup> Conf. FACCIANO, Luis, Normas del nuevo Código Civil y Comercial unificado con incidencia en la actividad agraria. Videoconferencia. Bolsa de Comercio de Rosario. 24/02/2015

<sup>349</sup> Conf. ROLLERI, Gabriel G. en *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*. Rivera - Medina, Directores. T. VI. La Ley., cit., pág. 146.

Título VI sobre Estado de indivisión, incorporándose las figuras ya previstas por los artículos 51 a 53 de la Ley 14.394, con muy pocas modificaciones.

De tal forma, en el art. 2330 CCCN se mantiene la estructura del art. 51 de la ley ómnibus precitada, en cuanto a la indivisión impuesta por el testador hasta un máximo de 10 años, o hasta que alcancen la mayoría de edad los herederos menores, de un establecimiento comercial, industrial, agrícola, ganadero, minero o cualquier otro que constituye una unidad económica, aún cuando aclara —ya que era discutido en doctrina— que la misma debe ser hecha por testamento. Se suprime además la posibilidad de que la cesación de la indivisión sea solicitada por terceros, lo que no se encontraba en los proyectos antecedentes.

El CCCN, en forma concordante con la ley 14.394, mantiene asimismo el pacto de indivisión acordado por los herederos —2331 CCCN.

Admite también casos de oposición a la inclusión en la partición de dichos establecimientos, por parte del cónyuge que los hubiera adquirido o constituido en todo o en parte, excepto en el caso que se les adjudique en su lote. Cabe poner de resalto que el CCCN va incluso más allá, y en miras del reconocimiento del esfuerzo y la colaboración agrega que tiene el mismo derecho el cónyuge que no adquirió ni constituyó el establecimiento pero que participa activamente en la explotación —colocando en esta misma situación al heredero que haya participado de tal manera conf. art. 2.333, lo que es ciertamente innovador, ya que la ley 14.394 contemplaba solamente la oposición del cónyuge—. Ello tiene el mismo fundamento —aun cuando los beneficiados no son los mismos parientes— que lo dispuesto por el art. 7 de la ley 13.246, que establece que los descendientes, ascendientes, cónyuge o colaterales hasta el segundo grado que han participado directamente en la explotación, puedan continuar el arrendamiento en el caso de la muerte del arrendatario, siempre que notifiquen en forma fehaciente al arrendador dentro de los treinta (30) días contados a partir del fallecimiento.

Otra novedad del CCCN es que esta indivisión prevista por el plazo de 10 años puede ser prorrogada judicialmente a pedido del cónyuge superviviente hasta su fallecimiento, lo que por cierto puede llegar a permitir que esta indivisión vitalicia acarree implicancias económicas inesperadas.<sup>350</sup> A instancias de cualquiera de los herederos, el juez puede decretar el cese

---

<sup>350</sup> Conf. ROLLERI, op. cit. pág. 168.

de la indivisión antes de vencer el plazo, si concurren causas graves o de manifiesta utilidad económica.

Por su parte, en los casos de conflicto de intereses entre los acreedores de la sucesión, y los de los herederos o el cónyuge que se oponen a la división, se prevé que la indivisión les resulta inoponible a los acreedores de la sucesión —art. 2334— siendo por el contrario oponible a los acreedores de los herederos, los cuales sólo pueden cobrar sus créditos con las utilidades de la explotación correspondiente a su deudor.

Por inclusión del Poder Ejecutivo se previó que, para que sean oponibles a terceros las indivisiones autorizadas por los arts. 2330 a 2333 que incluyen bienes registrables, debe ser inscripta en los registros respectivos. Por lo que si se trata de un inmueble, deberá registrarse en el Registro de la Propiedad Inmueble, si es un establecimiento comercial o fondo de comercio en el Registro de Comercio respectivo y si son cuotas sociales o acciones de una sociedad en el Registro Público de Comercio o en la Inspección General de Justicia.

El CCCN, en su art. 1010, mantiene la prohibición de los pactos sobre herencia futura prevista en el art. 1175 del Código de Vélez, no pudiéndose disponer sobre derechos hereditarios futuros, ni ser los contratos fuente de vocación hereditaria, manteniendo también las excepciones -con algunas modificaciones- que dicho Código ya venía previendo. Tal el caso, según la interpretación predominante, de la partición de ascendientes entre sus descendientes por donación, el reconocimiento de la onerosidad de la transmisión de bienes del causante a uno de los hijos formulado por los otros legitimarios y la dispensa de colación en el mismo acto de donación a un hijo.<sup>351</sup> Es menester hacer constar que, más allá de las excepciones precitadas, en virtud del Código velezano no era viable realizar, en vida de los integrantes de una empresa, ningún tipo de pacto, correspondiendo aplicar al fallecimiento las disposiciones relativas a la legítima de los herederos forzosos, pudiendo decidir el causante únicamente sobre la porción disponible. Sin embargo, ello se ha visto modificado en la regulación del Código Unificado, el que detalla expresamente los motivos para la realización de estos pactos, cuales son la conservación de la unidad de gestión empresarial —evitando la

---

<sup>351</sup> Conf. FERRER, FRANCISCO, *El derecho de sucesiones en el proyecto de Código Civil y Comercial*. 22 mayo, 2013 en <http://www.rubinzalonline.com.ar/blog/el-derecho-de-sucesiones-en-el-proyecto-de-codigo-civil-y-comercial-por-francisco-ferrer/#VIRwZzGG-rE>

atomización— o la prevención de soluciones de conflictos -frente a herederos con distintas posturas o intereses contrapuestos dentro de la empresa-.<sup>352</sup> Así, el nuevo artículo 1.010, abre una importante excepción a la prohibición de pactos sobre herencia futura, que no reconoce antecedente en los proyectos nacionales precedentes, vinculada al principio de conservación de la empresa y a la planificación sucesoria, receptando la nueva tendencia de las legislaciones europeas, en pos de la conservación de la pequeña y mediana empresa, de carácter personal, familiar o societario. Así, se admiten tales pactos si se refieren a una explotación productiva o a participaciones societarias de cualquier tipo, con miras a la conservación de la unidad de la gestión empresarial o a la prevención o solución de conflictos, pudiendo incluir disposiciones referidas a futuros derechos hereditarios y establecer compensaciones a favor de otros legitimarios. Cabe señalar que la norma agrega que estos pactos son válidos, sean o no parte el futuro causante y su cónyuge, si no afectan la legítima hereditaria, los derechos del cónyuge, ni los derechos de terceros. Es decir, que el artículo otorga validez a contratos sobre herencia futura celebrados por los que tienen “derechos hereditarios eventuales”, si el objeto del acuerdo es una explotación productiva o participaciones societarias.

### 3. CONCLUSIONES

El CCCN seguramente no ha resuelto todas las cuestiones vinculadas con la sucesión del establecimiento agropecuario, pero sin duda ha sido un gran avance.

Por primera vez un Código de fondo en nuestro país menciona, contempla y regula situaciones propias de este tipo de establecimientos, poniendo por cierto el acento no ya en el bien en tanto propiedad o dominio, sino en la empresa o explotación que sobre tal bien desarrolla su actividad. Así, el Código ha incorporado institutos que frente a la muerte del titular de la explotación facilitan, procuran o promueven la continuidad de la actividad productiva, favoreciendo de tal manera la subsistencia de la familia agraria.

El tiempo y la aplicación del Código dirán si con ello ha sido sufi-

---

<sup>352</sup> Conf. IPPOLITO, Silvia C. en *Código Civil*. Ghersi-Weingarten (dir). Nova Tesis. T. III, pág. 566/7, 27 de noviembre de 2014.

ciente, pero de lo que no cabe ninguna duda, es de que ha sido un progreso de significación.

## **TEMA 12**

# **EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL Y EL DERECHO AGRARIO**



# LA INCIDENCIA DE LA UNIFICACIÓN DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL EN EL DERECHO AGRARIO

LUIS A. FACCIANO<sup>353</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El Código Civil y Comercial Unificado (CCC) sancionado por la ley 26.994<sup>354</sup> y que empezó a regir el 1º de agosto de 2015, que constituye una revolución jurídica, fundamentalmente por la concreción de la unificación del derecho privado, contiene asimismo varias normas que inciden directa o indirecta en la normativa agraria. Razones más que suficientes a mi juicio, para que el tema esté presente en este 11º Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, que tiene la particularidad de conmemorar el vigésimo aniversario de la realización de su primera edición en 1996.

En este trabajo me referiré en primer término a las normas del CCC que son aplicables subsidiariamente a los contratos agrarios. Como es sabido, éstos son regulados por una ley especial de orden público, la 13.246 y sus

---

<sup>353</sup> Abogado (UNR), especializado en Derecho Agrario (UNL). Doctor en Derecho (UNR) 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>354</sup> B.O. 8-10-2014.

modificatorias 21.452 y 22.298<sup>355</sup>, la que se mantiene incólume ya que no fue abrogada por el nuevo Código, el que en general respeta los microsistemas normativos autosuficientes como el señalado. Sin embargo, como indiqué, el CCC es aplicable de manera subsidiaria, conforme lo establece la misma ley 13.246 en su art. 41. A continuación abordaré a las otras normas del nuevo Código relacionadas con nuestra materia.

Cabe señalar que las disposiciones del CCC aplicables a lo agrario, en algunos casos son novedosas, en otras sufren modificaciones respecto a lo que regulaba el Código Civil (CC) y en otras mantienen lo que ya regulaba éste.

## 2. NORMAS DEL NUEVO CCC APLICABLES A LOS CONTRATOS AGRARIOS<sup>356</sup>

Los contratos agrarios que tienen por objeto la cesión transitoria onerosa del uso y goce de un predio rural para destinarlo a la explotación agropecuaria, es decir los de arrendamiento rural y los de aparcería agrícola, son como dije, materia de una ley especial, la 13.246. También están regulados por la misma los contratos de aparcería pecuaria

Su art. 1º declara el carácter de orden público de sus preceptos, excepto los referidos a las aparcerías pecuarias.

Por su parte, el artículo 41º indica el **orden de prelación de la normativa aplicable a los contratos** que regula, colocando en primer término a sus disposiciones, en segundo lugar a la voluntad de las partes, luego a las normas del Código Civil (CC), en especial las relativas a la locación y finalmente los usos y costumbres. El CCC también se refiere en su art. 963 a esta cuestión cuando concurren disposiciones del mismo y de alguna ley especial, estableciendo el siguiente orden: a) normas indisponibles de la ley especial y del CCC; b) normas particulares del contrato; c) normas supletorias de la ley especial y d) normas supletorias del CCC.

Entiendo que del análisis armónico de ambos artículos, el orden de prelación de la normativa aplicable a los contratos agrarios hoy es la

---

<sup>355</sup> En adelante ley 13.246.

<sup>356</sup> Para ampliar el tema: FACCIANO, Luis A. F., *Contratos agrarios. Arrendamientos y aparcerías rurales*, 2ª edición, edit. Nova Tesis, Rosario, 2016.

siguiente: 1º) normas de orden público de la ley 13.246; 2º) normas de orden público (o indisponibles) del CCC; 3º) la voluntad de las partes expresada en el contrato; 4º) normas supletorias de la 13.246; 5º) normas supletorias del CCC, 6º) usos y costumbres.

En cuanto a las **facultades de los firmantes de contratos de locación en representación de otra persona, humana o jurídica**, el CCC exige facultad expresa para celebrarlos “por más de tres años, o cobrar alquileres anticipados por el mismo período” (art 375 inc. k). Por lo tanto deberá tenerse presente esta exigencia y exigir la acreditación de tal facultad al momento de celebrar el contrato si una de las partes es representada en ese acto, ya sea como apoderado de otra persona humana o jurídica, o como representante legal de una sociedad, por ejemplo el caso del socio gerente de una SRL o presidente del Directorio de una S.A., o bien el caso de los representantes legales de incapaces.

Existe una importante modificación respecto al **plazo máximo**. En efecto, al no indicarlo la ley agraria para los contratos que regula, se aplicaba supletoriamente el tope máximo de diez años prescripto por el art. 1505 del CC. El CCC se ocupa del plazo máximo en el art. 1197 fijándolo para las locaciones con cualquier destino no habitacional en 50 (cincuenta) años, lo que constituye una significativa elongación, que permite contratos de larguísima duración útiles, por ejemplo, en explotaciones forestales. Recordamos que la ley 13.246 permite excepcionalmente un plazo de hasta 20 años en los casos que el arrendatario o aparcerero se obligue a efectuar mejoras que retarden por lo menos por dos años el comienzo de la explotación, los llamados contratos *ad meliorandum*, los que han perdido ahora trascendencia con esta novedad del CCC.

Cabe señalar igualmente que, al estar regulado por el art. 4º de la 13.246, no se altera el **plazo mínimo** para los contratos de arrendamiento y aparcería agrícola que sigue siendo de 3 (tres) años<sup>357</sup>. Debemos recordar que los contratos accidentales por dos cosechas como máximo vencen al levantamiento de la segunda de las mismas y los de pastoreo pueden tener un plazo de hasta un año, conforme lo dispuesto por el art. 39 de la ley 13.246.

Con respecto al **precio**, el art. 2º de la ley 13.246 establece que la con-

---

<sup>357</sup> El art. 1198 del C.C.C establece un plazo mínimo legal para los inmuebles de dos años que será aplicable sólo a los casos en los contratos excluidos de la 13.246 por no tener los dos elementos exigidos: inmueble rural y destinado a una actividad agraria.

traprestación a pagar por el arrendatario es un precio en dinero. Al no haber ninguna otra referencia sobre el mismo nos debemos dirigir al CCC, cuyo art. 1187 deriva al precio en la compraventa, rigiendo entonces al respecto el art. 1133 y siguientes. Éste cambia la denominación y en lugar de hablar de “precio cierto” sin demasiada justificación habla de “precio determinado”, incluyendo las mismas tres opciones del 1349 del CC: precio determinado propiamente dicho, fijado por un tercero, o determinable, siendo esta última opción la que permite fijar el precio en el equivalente en pesos por ejemplo al valor de la soja en un mercado determinado. Constituye una novedad y que permite fijarlo convencionalmente, un párrafo que se agrega y establece que *“en cualquier otro caso, se entiende que hay precio válido si las partes previeron el procedimiento para determinarlo”*. Resulta interesante en este tópico lo previsto en los artículos 1135<sup>358</sup> y 1136<sup>359</sup> (que son también aplicables por la remisión del art. 1187) de los que resulta que cuando existe una diferencia de menos del 5% entre la superficie arrendada acordada y la real, no se puede exigir el reajuste del precio.

Con respecto al **precio en moneda extranjera** nos encontramos con un cambio radical y, en principio, un regreso al sistema de los artículos 617 y 619 del Código Civil anterior a la reforma de la ley de convertibilidad n° 23.928<sup>360</sup>. En la redacción de dichos artículos dada por esa ley y vigentes hasta el último 31 de julio<sup>361</sup>, la obligación constituida en moneda que no fuera

---

<sup>358</sup> Art. 1135 CCC. Precio no convenido por unidad de medida de superficie. Si el objeto principal de la venta es una fracción de tierra, aunque esté edificada, no habiendo sido convenido el precio por unidad de medida de superficie y la superficie de terreno tiene una diferencia mayor del cinco por ciento con la acordada, el vendedor o el comprador, según los casos, tiene derecho de pedir el ajuste de la diferencia. El comprador que por aplicación de esta regla debe pagar un mayor precio puede resolver la compra.

<sup>359</sup> Art. 1136 CCC. Precio convenido por unidad de medida de superficie. Si el precio es convenido por unidad de medida de superficie, el precio total es el que resulta en función de la superficie real del inmueble. Si lo vendido es una extensión determinada, y la superficie total excede en más de un cinco por ciento a la expresada en el contrato, el comprador tiene derecho a resolver

<sup>360</sup> B.O. 28-3-91.

<sup>361</sup> Art. 617 CC “Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se hubiere estipulado dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar sumas de dinero”.

Art. 619 CC. “Si la obligación del deudor fuese de entregar una suma de determinada especie o calidad de moneda, cumple la obligación dando la especie designada, el día de su vencimiento”.

de curso legal en el país era considerada como de dar sumas de dinero y se cumplía la obligación dando la especie designada. La solución era similar en el art. 765 del Ante-Proyecto pero éste fue modificado por el Poder Ejecutivo antes de ser remitido al Congreso y la redacción aprobada<sup>362</sup> la considera como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse pagando el equivalente en Pesos. Sin embargo no fue advertida la contradicción con el artículo siguiente<sup>363</sup> que le exige al deudor entregar la especie designada, la que prelude una discusión doctrinaria que deberá seguramente ser resuelta por la jurisprudencia. Con referencia al contrato de arrendamiento rural, la exigencia del art. 2º in fine de la ley 13.246 de que el precio sea en dinero, provoca a mi juicio la imposibilidad de fijar el precio en moneda extranjera por ser ésta considerada una cosa. Sin embargo cabe señalar que el artículo 772 que incluye la categoría que la doctrina había denominado “deudas de valor”, permite expresar una deuda “en una moneda sin curso legal que se usada habitualmente en el tráfico” (dólares), pero la que deberá ser cuantificada en pesos “al momento que corresponda tomar en cuenta para la evaluación de la deuda”.

Como es sabido el régimen especial de **mejoras** de los artículos 9 a 14 de la ley 13.246 fue derogado *in totum* por la ley 22.298 en el año 1980, por lo que desde ese momento fue de aplicación el régimen común del C.C. El nuevo CCC, si bien no efectúa grandes innovaciones, simplifica el sistema, permitiendo al locatario (arrendatario o aparcerero en nuestro caso) realizar mejoras en la cosa locada, excepto que esté prohibido en el contrato, alteren la substancia o forma de la cosa, o haya sido interpelado a restituirla, no teniendo derecho a reclamar el pago de mejoras útiles y de mero lujo o suntuarias, pero si el valor de las necesarias.<sup>364</sup> Me interesa remarcar la asimilación que efectúa el art. 1212 de la realización de mejoras prohibidas al incumplimiento de la obligación de conservar la cosa en el estado en que se recibió, por lo que habilita a solicitar la resolución del contrato por dicha

---

<sup>362</sup> Art. 765 CCC. Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal.

<sup>363</sup> Art. 766. Obligación del deudor. El deudor debe entregar la cantidad correspondiente de la especie designada.

<sup>364</sup> Art. 1211 CCC.

causa ya que esta obligación es una de las establecidas en la ley 13.246.<sup>365</sup> Las mejoras de mero mantenimiento son a cargo del arrendatario el que podrá efectuar las reparaciones urgentes a cargo del arrendador, todo dentro de la obligación de conservar en buen estado la cosa arrendada.

Respecto a la **formación del contrato**, en el CC el consentimiento debía “manifestarse por **ofertas** o propuestas de una de las partes<sup>366</sup>, haciéndose perfecto el contrato desde que la otra u otras remiten la aceptación<sup>367</sup>. En cambio, el art. 971 del nuevo CCC considera conformado el consentimiento con la recepción de la aceptación o por conductas de las partes que sean suficientes para demostrar la existencia de un acuerdo.

Respecto a la **muerte de las partes y enajenación del predio arrendado o dado aparcería**, la ley 13.346 se ocupa parcialmente de estas cuestiones y establece que en caso de fallecimiento del arrendatario tienen la opción de continuación del contrato ciertos familiares<sup>368</sup> participantes en la explotación, la que debe ser ejercitada dentro de los 30 días<sup>369</sup>. Si el continuador es cónyuge o heredero, el art. 2381 inc. c) del nuevo CCC le da el derecho de **atribución preferencial** de los bienes necesarios para continuar la explotación, en una importantísima innovación, proveniente del derecho francés. Por su parte, en caso de muerte del aparcerero, el contrato se extingue, estableciendo el mencionado artículo 2381 inc c) del CCC que si el cónyuge o heredero celebra un nuevo contrato se aplicará el sistema de atribución preferencial. Si el que muere es el dador, continúa el contrato, salvo opción en contra del aparcerero<sup>370</sup>, dando igual solución la ley 13.246 si se transmitiera el dominio del inmueble dado en aparcería. Es decir que los únicos supuestos en que se aplica supletoriamente el CCC, además del novedoso instituto de la atribución preferencial, son el del fallecimiento del arrendador y el de enajenación de la finca arrendada, estableciendo su art. 1189 que en estos casos continúa el contrato con los herederos, pero permitiendo pactar lo contrario<sup>371</sup>, aventando la discusión de si estábamos o no frente a una norma indisponible.

---

<sup>365</sup> Art. 18 ley 13.246.

<sup>366</sup> Art. 1144 CC.

<sup>367</sup> Art. 1154 CC.

<sup>368</sup> Ascendientes, descendientes, cónyuge y colaterales hasta el 2º grado.

<sup>369</sup> Art. 7 ley 13.246.

<sup>370</sup> Art. 27 ley 13.246.

<sup>371</sup> Artículo 1189 CCC. Transmisión por causa de muerte. Enajenación de la cosa

Aclara el CCC que el locatario (arrendatario o aparcerero) tiene a su cargo el **pago de las cargas y contribuciones** que se originen en el destino que dé a la cosa locada y el locador (arrendador o dador) el **de las que graven la cosa**, excepto pacto en contrario.<sup>372</sup>

Respecto a la **forma y prueba** de los contratos agrarios, el art. 40 de la ley 13.246 establece para los contratos de arrendamientos y aparcerías la formalidad escrita *ad probationem*, la que siendo omitida permitirá la prueba de su existencia de acuerdo con las disposiciones generales, lo que también es aplicable a los contratos sucesivos ya que la norma no distingue entre primer contrato y los siguientes. Será de aplicación por lo tanto lo dispuesto por los artículos 1019<sup>373</sup> y 1020<sup>374</sup> del C.C.C., que establecen un sistema mucho más flexible que el de los viejos arts. 1190 y ss. del C.C., permitiendo que puedan ser probados por otros medios, inclusive por testigos, si hay imposibilidad de obtener la prueba de haber sido cumplida la formalidad o si existe principio de prueba instrumental, o comienzo de ejecución.

También es de aplicación a los contratos agrarios, la disminución de diez<sup>375</sup> a cinco años, del plazo común de la **prescripción liberatoria** para las acciones personales<sup>376</sup>. En la ley especial agraria sólo tiene un régimen específico la aparcería, respecto a la cual todas las acciones prescriben a los cinco años<sup>377</sup>. Por lo tanto en el arrendamiento, por aplicación del régimen común para las acciones personales, las acciones prescribían a los diez años y el cobro de los arriendos a los cinco (art. 4027 inc. 2 C.C.), plazos que a

---

locada “Excepto pacto en contrario, la locación: a) se transmite activa y pasivamente por causa de muerte; b) subsiste durante el tiempo convenido, aunque la cosa locada sea enajenada.”

<sup>372</sup> Art. 1209 CCC.

<sup>373</sup> Art. 1019 CCC. Medios de prueba. “Los contratos pueden ser probados por todos los medios aptos para llegar a una razonable convicción según las reglas de la sana crítica y con arreglo a lo que disponen las leyes procesales, excepto disposición legal que establezca un medio especial. Los que sea de uso instrumentar no pueden ser probados exclusivamente por testigos”.

<sup>374</sup> Art. 1020 CCC. Prueba de los contratos formales. “Los contratos en los cuales la formalidad es requerida a los fines probatorios pueden ser probados por otros medios, inclusive por testigos, si hay imposibilidad de obtener la prueba de haber sido cumplida la formalidad o si existe principio de prueba instrumental, o comienzo de ejecución. Se considera principio de prueba instrumental cualquier instrumento que emane de la otra parte, de su causante o de parte interesada en el asunto, que haga verosímil la existencia del contrato”.

<sup>375</sup> Art. 4023 CC.

<sup>376</sup> Art. 2560 CCC.

<sup>377</sup> Art. 28 ley 13.246.

partir de la vigencia del C.C.C. pasan a ser de cinco (art. 2560) y dos años (art. 2562 inc), respectivamente.

Respecto a la **resolución de los contratos de arrendamiento y aparcería** la ley 13.246 introdujo, ya en su redacción originaria de 1948, el pacto comisorio tácito en los artículos 19 y 25 respectivamente aplicables a los incumplimientos contractuales previstos por la ley<sup>378</sup>. Existen además, otras causales de resolución y rescisión que surgían del C.C. y ahora del C.C.C. remarcando como novedad que a partir de la vigencia del C.C.C. sería aplicable a los contratos agrarios el instituto de la **resolución anticipada**, ya que la nueva norma no hace distinción alguno, a diferencia del régimen fenecido que lo limitaba a las locaciones con destino habitacional o comercial, regulándolo en la ley de locaciones urbanas y quedando obviamente excluido el destinado a explotación agropecuaria. Considero que tal como está prevista en el art. 1221<sup>379</sup> no es estrictamente apropiada para los contratos agrarios, por lo que su aplicación deberá efectuarse teniendo en cuenta las especiales características de la explotación agropecuaria, sujeta a ciclos biológicos lo que se traduce en que el precio fijado, más allá de la periodicidad del pago que se pacte está calculado anualmente.

### 3. ALGUNAS OTRAS NORMAS DEL CCC CON INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD AGRARIA

Continuando con otras normas del nuevo CCC que son aplicables a

---

<sup>378</sup> Las causales previstas para el arrendamiento son la falta de pago del precio, el abandono injustificado de la explotación y las de no dedicar al suelo a la explotación establecida, no luchar contra las plagas y malezas o no conservar las mejoras. Para la aparcería el abandono injustificado de la explotación, la falta de entrega de la parte de los frutos o el incumplimiento de las obligaciones del art. 23 (explotación personal, dar a las cosas el destino convenido, conservar las cosas y mejoras, aviar al dador la fecha de percepción y distribución de los frutos y poner en conocimiento der éste toda usurpación o novedad dañosa a su derecho).

<sup>379</sup> Art. 1221 del Código Civil y Comercial. "El contrato de locación puede ser resuelto anticipadamente por el locatario: a) si la cosa locada es un inmueble y han transcurrido seis meses de contrato, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador. Si hace uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, debe abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar el inmueble y la de un mes si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso; ..."

cuestiones agrarias, vemos que su artículo 228 define a las cosas divisibles como "... las que pueden ser divididas en porciones reales sin ser destruidas, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma. Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales." Como vemos, este artículo, que es equivalente al 2326 del actual Código Civil, elimina la tradicional denominación de "**Unidad económica**" y la reemplaza por la más genérica "**fraccionamiento parcelario**". Consideramos que es una reforma poco feliz, la que en su momento objetamos en las audiencias públicas si éxito proponiendo se incluyera expresamente en el último párrafo la mención a la Unidad Económica Agraria respecto a los inmuebles rurales. Esto se fundamenta en la elaboración doctrinaria de dicho concepto, con implicancias distintas a los de un mero fraccionamiento, con efectos no sólo económicos, sino también productivos, sociales y ambientales, íntimamente relacionados con el concepto de desarrollo sustentable, que goza de jerarquía constitucional al haber sido incluido en el art. 41 de la Constitución Nacional por la reforma de 1994. Incluso en otras partes del mismo C.C.C., como veremos en los párrafos siguientes, se hace referencia a la Unidad Económica.

Se deroga la ley 14.394 que instituía, entre otras cosas, el régimen de protección de vivienda denominado de "bien de familia". El nuevo CCC instituye por el artículo 249 y ss. otro **régimen de protección por el cual las viviendas afectadas al mismo no pueden ser ejecutadas por deudas posteriores a la inscripción de la afectación (excepciones: expensas, impuestos, garantía real, deuda por construcciones en el inmueble, deudas alimentarias)**. La novedad es que el art. 256 hace aplicable este capítulo a los inmuebles rurales que no excedan una unidad económica de acuerdo a lo que establezcan las reglamentaciones locales. Es decir que no sería aplicable sólo a la vivienda, sino a la unidad productiva agraria en la que la misma se encuentre, permitiendo la afectación de un inmueble rural al **régimen de protección de vivienda**.

En función del nuevo artículo 320 están obligadas a llevar **contabilidad** todas las personas jurídicas privadas y todos quienes realizan una actividad económica organizada o son titulares de una empresa o establecimiento agropecuario (entre otros). Estarán excluidas las personas humanas

que desarrollen actividades agropecuarias y conexas no ejecutadas u organizadas en forma de empresa. La crítica es que, por definición, la actividad agraria es ejercida empresarialmente, ya sea por personas físicas o jurídicas. Se consideran conexas las actividades dirigidas a la transformación o a la enajenación de productos agropecuarios cuando están comprendidas en el ejercicio normal de tales actividades. Pueden ser eximidas de llevar contabilidad las actividades que, por el volumen de su giro, resulta inconveniente sujetar a tales deberes según determine cada jurisdicción local. ¿El límite será la unidad económica agraria?

Respecto al **asentimiento conyugal**, el art. 470 del CCC incorpora la necesidad de prestarlo para enajenar o gravar establecimientos, comerciales, industriales y agropecuarios.

En materia de división de sociedad conyugal, el artículo 499 establece que “Uno de los cónyuges puede solicitar la **atribución preferencial** de los bienes amparados por la propiedad intelectual o artística, de los bienes de uso relacionados con su actividad profesional, del establecimiento... agropecuario por él adquirido o formado que constituya una unidad económica, y de la vivienda por él ocupada al tiempo de la extinción de la comunidad, aunque excedan de su parte en ésta, con cargo de pagar en dinero la diferencia al otro cónyuge o a sus herederos. Habida cuenta de las circunstancias, el juez puede conceder plazos para el pago si ofrece garantías suficientes.”

Por su parte los artículos 2380/1/2 se ocupan de la posibilidad de la **atribución preferencial de un establecimiento en una sucesión mortis causa**. Como ya mencionamos se deroga la llamada “ley ómnibus” n° 14.394, que contenía normas sobre la indivisión hereditaria forzosa en el art. 51 y ss. El establece que “el cónyuge sobreviviente o un heredero pueden pedir la atribución preferencial en la partición, con cargo de pagar el saldo si lo hay, del establecimiento agrícola, ... que constituye una unidad económica, en cuya formación participó. En caso de explotación en forma social, puede pedirse la atribución preferencial de los derechos sociales, si ello no afecta las disposiciones legales o las cláusulas estatutarias sobre la continuación de una sociedad con el cónyuge sobreviviente o con uno o varios herederos. El saldo debe ser pagado al contado, excepto acuerdo en contrario” (art. 2380). Asimismo “*El cónyuge sobreviviente o un heredero pueden pedir también la atribución preferencial: ... c) del conjunto de las cosas muebles necesarias para la explotación de un bien rural realizada por el causante como*

*arrendatario o aparcerero cuando el arrendamiento o aparcería continúa en provecho del demandante o se contrata un nuevo arrendamiento con éste.” (art. 2381) y “Si la atribución preferencial es solicitada por varios copartícipes que no acuerdan en que les sea asignada conjuntamente, el juez la debe decidir teniendo en cuenta la aptitud de los postulantes para continuar la explotación y la importancia de su participación personal en la actividad.”*

Si bien “la herencia futura no puede ser objeto de los contratos ni tampoco pueden serlo los derechos hereditarios eventuales sobre objetos particulares. Sin embargo, los **pactos relativos a una explotación productiva** o a participaciones societarias de cualquier tipo, **con miras a la conservación de la unidad de gestión empresaria** o a la prevención o solución de conflictos, **pueden incluir disposiciones referidas a futuros derechos hereditarios** y establecer compensaciones en favor de otros legitimarios. Estos pactos son válidos, sean o no parte el futuro causante y su cónyuge, si no afectan la legítima hereditaria, los derechos del cónyuge, ni los derechos de terceros.” (artículo 1010). Se incorpora entonces regulación relativa a los llamados “**protocolos de familia**” utilizada por las empresas agropecuarias.

En cuanto a los **derechos del usufructuario**, el artículo 2141 establece que “Pertencen al usufructuario singular o universal: a) los frutos percibidos. Sin embargo, si el usufructo es de un conjunto de animales, el usufructuario está obligado a reemplazar los animales que faltan con otros iguales en cantidad y calidad, si no opta por pedir su extinción; b) los frutos pendientes al tiempo de constituirse el usufructo. Los pendientes al tiempo de su extinción pertenecen al nudo propietario; c) los productos de una explotación ya iniciada al tiempo de constituirse el usufructo. El uso y goce del usufructuario se extiende a los acrecentamientos originados por hechos de la naturaleza, sin contraprestación alguna.” Reemplaza a lo dispuesto por los artículos 2862 a 2877 del actual Código Civil.

Tiene también mucha importancia en el ámbito agrario, el reconocimiento y sistematización por el CCC de la categoría de los **contratos asociativos**, estableciendo el art. 1442 que las disposiciones del capítulo que los regula se aplican a todo contrato de colaboración, de organización o participativo, con comunidad de fin, que no sea sociedad. Entre otras disposiciones, el art. 1444 establece que estos contratos no están sujetos a requisitos de forma. Vemos que entrarían en esta categoría las aparcerías, es decir que se les aplicaran a las agrícolas, cuya normativa es de orden público,

en forma subsidiaria sus disposiciones. También ingresan sin esfuerzo en la misma el contrato asociativo de explotación tampera, por lo que nos preguntamos si podremos recurrir a esta disposición del 1444 en el caso de un contrato no homologado, para sostener su validez. También es un contrato asociativo el de maquila, respecto al cual cabe similar duda respecto a un contrato no registrado.

Tiene igualmente incidencia en la actividad agraria, específicamente en la tampera, la regulación del **contrato de suministro** introducida por el C.C.C. (art 1176 a 1186). Entiendo que la misma es aplicable a la venta de leche que efectúa el empresario tampero, al no existir normativa específica aplicable a esta cuestión, ya que la misma está comprendida en la definición del 1176: “es el contrato por el cual el suministrante se obliga a entregar bienes... en forma periódica o continuada, y el suministrado a pagar un precio por cada entrega o grupo de ellas”. Son pertinentes lo dispuesto por el art. 1181 respecto al precio que deberá ser el corriente de plaza (inc. b) y que debe pagarse dentro de los primeros 10 días del mes siguiente a la entrega (inc. c) y por el 1183 que estipula que si no hay plazo de duración establecido, la parte que resuelva debe avisar en un término razonable y nunca menos de 60 días.

No puede dejar de mencionarse la desaparición del contrato de locación de obras, que es reemplazado por el **contrato de obra**<sup>380</sup>, que será entonces aplicables a los contratos celebrados entre los empresarios agrícolas y los denominados “contratistas rurales” para la realización de determinadas tareas rurales como siembra, fumigación, cosecha, etc.

Entiendo que será también muy utilizado en un futuro no muy lejano el **derecho de superficie** sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar y forestar, o sobre lo plantado o forestado<sup>381</sup> pudiendo ser constituido por

---

<sup>380</sup> Contendida en el Capítulo 6 (“Obras y servicios”) del Título IV (“Contratos en particular”) del Libro Tercero (“Derechos personales”). Se aplican las disposiciones comunes a obras y servicios de los artículos 1251 a 1261 y la especiales para las obras del 1262 al 1277.

<sup>381</sup> Art. 2114 CCC, Concepto. “El derecho de superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos...”

título oneroso o gratuito<sup>382</sup> hasta por 50 años<sup>383</sup>. Se deroga la ley 25.509 que creaba el Derecho real de superficie forestal y se crea este nuevo derecho real que permite hacer propio lo plantado o forestado.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Creo que la sanción del Código Civil y Comercial unificado ha sido la principal modificación que ha sufrido la normativa aplicable a las cuestiones agrarias en los veinte años que han transcurrido desde el 1º Encuentro.

Pese a ser aplicable sólo subsidiariamente a los contratos de arrendamiento y aparcería agrícola, surge de la breve reseña efectuada que las modificaciones introducidas son de suma importancia. Plazo máximo, imposibilidad de contratar en moneda extranjera, posibilidad de resolución anticipada son ejemplos de lo expresado.

Las nuevas categorías de contratos asociativos, y su incidencia en los contratos tamberos y de maquila, y de suministro aplicable a la venta de leche, la transformación del contrato de locación de obra en contrato de obra y su aplicación a los contratos de tareas agrarias, son también demostración de esa importancia.

Y en la normativa de carácter general no puedo dejar de detenerme, por un lado en la introducción del instituto de la atribución preferencial de bienes en las sucesiones mortis causa, de gran importancia para la continuación de la empresa agraria familiar, y en la creación del derecho de real de superficie para plantar, manteniendo el de forestar, al que auguro una gran aplicabilidad.

Todo lo cual justificó, a mi juicio la inclusión de su tratamiento en este 11º Encuentro.

---

<sup>382</sup> Art. 2119 CCC.

<sup>383</sup> Art. 2117 CCC.



# EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y LA RESCISIÓN DEL ARTÍCULO 1203 DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

LILIAN DEL ROSARIO LANDA<sup>384</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo, nos proponemos abordar desde los aspectos prácticos, la aplicabilidad de los nuevos criterios que presenta el Código Civil y Comercial de la Nación, así como las novedosas propuestas en materia agraria, especialmente diseñadas para la lechería y que aún a no han encontrado forma jurídica específica o sanción definitiva en algunos casos.

El Código Civil y Comercial de la Nación nos propone una mirada distinta, un cambio paradigmático —que sus detractores sostienen innecesario— no obstante, es la ley mayor del derecho privado argentino y a ella debemos someternos, en el ejercicio del derecho y en especial del derecho agrario.

Tratar de analizar la legislación a la luz de sus principios, sean estos

---

<sup>384</sup> Abogada. Directora Instituto Derecho Agrario de Rafaela. Docente de Grado de la UCSE Dep. Acad. Raf. Docente de Pos Grado en Derecho Agrario, U.N.L. Productora Agropecuaria. [lilianlanda@fibertel.com.ar](mailto:lilianlanda@fibertel.com.ar)

generales del derecho o específicos de la materia, tomar como fuente los usos, prácticas y costumbres, de suyo, en tanto no sean contrarios a derecho, interpretar coherentemente los principios y valores jurídicos, imponer al juzgador el deber de resolución fundada en la razonabilidad; nos hace suponer la necesidad de una profunda revisión en los modos de interpretar y aplicar la ley y tal vez nos anima a revisar aquellos viejos paradigmas que hoy, pueden haberse modificado.

El microsistema del derecho agrario, se ha conservado en sus leyes especiales, no obstante se ha visto impactado mediante normas del Código que se vuelven operativas en algunos casos, por el silencio de la ley agraria o de aplicación subsidiaria, atento el orden de prelación de fuentes. Por eso resulta interesante abordar algunos casos que pueden resultar referencias importantes para nuestra materia.

## **2. LA RESCISIÓN DEL ART. 1203 DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN**

Durante el mes de abril del corriente año 2016, la provincia de Santa Fe, parte de las provincias de Córdoba, entre Ríos y Buenos Aires, sufrieron las consecuencias de un fenómeno hídrico, absolutamente excepcional. La cuenca lechera santa fe/córdoba, resultó gravosamente afectada por las lluvias caídas, que en algunos sectores superaron los mil milímetros en solo veintiún días. Las pérdidas se multiplicaron en millones de dólares, que impactaron en la economía regional de modo significativo.

Si bien los avances tecnológicos en materia climática permiten predecir el comportamiento del clima, con altos grados de certeza, para la zona indicada se anunció, que dada la característica de año Niño, se producirían fuertes lluvias y tormentas para diciembre/ enero pasados; sin embargo este diagnóstico no se cumplió y se vivió un verano benigno, hasta el 1º de abril, momento en que comenzaron las lluvias ininterrumpidas.

Vale esta narración a los fines de demostrar que el fenómeno ha sido de fuerza mayor y de caso fortuito, es decir de imposible previsión. Anteriormente tomaríamos en cuenta las normas jurídicas que reglaban la teoría de la imprevisión y actualmente aplicamos lo normado por el art. 1203 del CCyC.

La norma lleva como denominación: Frustración del uso y goce de la cosa y refiere a dos situaciones:

- El locatario se ve impedido de usar y gozar de la cosa y
- La cosa no puede servir para el objeto de la contratación.

Siguiendo al maestro Brebbia, entendemos que los contratos agrarios son instrumentos para la organización de la empresa agraria, de modo tal que cuando el arrendatario no puede usar de la cosa (en nuestro caso, el predio rural) porque ni siquiera tiene modos de acceder a ella, denominemos esta circunstancia como subjetiva o el predio ya no es apto (aunque sea transitoriamente) para la explotación agraria (lechería, ganadería, agricultura etc.), denominemos a este aspecto, elemento objetivo; nos encontramos ante la posibilidad de la rescisión y o en su caso de cesación del pago del precio por el tiempo en que el elemento objetivo perdure.

En nuestra materia, es importante lograr interpretar el concepto de “tiempo” o lapso en que la cosa nuevamente pueda ser apta y aquí no podemos olvidar los ciclos biológicos, ni las ciencias agrarias, no es suficiente en el caso de análisis aguardar a que el agua “se retire” o escurra, sino que se restauren los suelos y recuperen su aptitud.

### **3. ARRENDAMIENTO DESTINADO A PRODUCCIÓN GANADERA Y LECHERA**

Si el arrendamiento tenía por objeto la explotación lechera o ganadera, el arrendatario ha perdido las pasturas que utiliza para la alimentación de los rodeos, amén de las pérdidas en los niveles de productividad y los daños a los animales, este plazo, para recuperar la aptitud de uso que dio lugar a la celebración del contrato, puede insumir como mínimo un año. ¿quién asume ese costo? Fertilizar, nivelar, realizar plantaciones que consuman agua y logren el descenso de las napas etc. Entendemos que si lo asume el arrendatario, es absolutamente imperioso que se lo libere del canon locativo.

### **4. EL ARRENDAMIENTO PARA AGRICULTURA**

A los fines de la agricultura, los plazos de restauración pueden ser un poco más breves, atento a que si el suelo lo permite se podrá implantar una nueva cosecha, en la zona centro de Santa Fe, se ha sembrado trigo, otros debieron aguardar más tiempo y llegarán a la época de la siembra del girasol.

Los contratos con este objeto que se mantuvieron, en su mayoría se reconvinieron y se convirtieron en especie de aparcerías, donde el arrendador, participa de un porcentaje al momento de la nueva cosecha. Dicho porcentaje ronda el 25% de lo obtenido, esto según las zonas de que se trate.

También se lograron acuerdos mixtos, donde el arrendatario o aparcerero tomador efectiviza un valor mínimo mensual, el cual se deduce del porcentual al momento de cosecha.

En numerosos casos, en que nos ha tocado intervenir, se ha optado por la rescisión, ante la gravedad del fenómeno vivido que implicó la pérdida total de la cosecha de soja.

Esta opción, fue resistida por los propietarios, quienes en algunos casos no tomaron dimensión del daño y en otros trataron de defender su renta. Las posturas extremas han sido las que quedaron sin resolución y tal vez devenguen en procesos judiciales de largo aliento.

## **5. ALGUNOS INTERROGANTES**

¿Podemos considerar esta rescisión del art. 1203, como una especie de rescisión anticipada regulada por el art. 1221?

Entendemos que si bien son figuras emparentadas en sus efectos: la restitución del predio rural arrendado, estamos ante institutos diferentes; en el caso del Art. 1203 estamos ante una opción del arrendatario que cuenta con otra alternativa como lo es el no pago del precio; ante un hecho determinado, comprobable de caso fortuito o fuerza mayor..

Por su parte en el 1221, estamos ante una alternativa también del arrendatario, que sin causa expresada, pero con deber de comunicación fehaciente e indemnizar según el caso, puede lograr la extinción del contrato.

Sin entrar en clasificaciones, ni analizar géneros y especies, entiendo que estamos ante una nueva visión del orden público. Aquél invulnerable, plazo mínimo, previsto hace casi setenta años, impuesto en beneficio del arrendatario, para garantizar explotaciones cuyos modus hoy han variado absolutamente, se encuentra en crisis y merece la flexibilización que los tiempos actuales nos imponen.

## **6. CONCLUSIONES**

Consideramos que los mecanismos de mediación prejudicial obligatoria, en la provincia de Santa Fe, no son suficientes para arribar a soluciones equitativas y se convierten en su caso en meros pasos previos a un juicio contradictorio.

En el caso de las explotaciones lecheras debemos sumar las dificultades en materia de precios de la producción láctea, circunstancia que generó el cierre y liquidación de tambos, con la consecuente restitución de predios.

Las instancias de mediación voluntaria, el acercamiento de partes, la búsqueda de la buena fe contractual y de un equilibrio difícil de lograr, generaron diferentes resultados.

Muchos contratos se renegociaron en sus precios y plazos, en otros casos se firmaron addendas de condonación de precios durante los meses más complejo; en otros arrendamientos operó la rescisión.

El asesoramiento interdisciplinario, nos indica que la mejor solución para ambas partes es la reconsideración del contrato, en plazos y precios. La rescisión puede traer serios perjuicios, especialmente al propietario de la tierra.

El acuerdo de partes, se convirtió en la práctica y uso que han sido fuente de derecho para estos casos y el art. 1203, la referencia legal de fondo.



# EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y EL PLAZO MÁXIMO DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

MÓNICA LILIANA NAVARRO<sup>385</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN AL CASO

La actividad agraria, fue uno de los primeros medios económicos, utilizados para sustento de las necesidades primarias de las familias de nuestro país. El Código Civil de Vélez del año 1871, no tuvo mayormente en cuenta las relaciones agrarias, someramente citaba en algunos artículos la materia agraria, y también lo hizo en la locación urbana.

En el año 1948 nace la Ley 13.246 de Arrendamientos Rurales (la que tuvo varias reformas hasta la actualidad).

El Código Civil de Vélez Sarsfield, como lo es hoy, el Código Civil y Comercial de la Nación, fue de aplicación supletoria a lo que establece la Ley 13.246 de Arrendamientos Rurales.

---

<sup>385</sup> Abogada Especializada en Derecho Agrario. Docente de la materia Derecho Agrario U.C.S.E, Del. Ac. Raf. Docente del Pos Grado de Derecho Agrario U.N.L.Miembro del Instituto de D. Agrario del Colegio de Abogados Rafaela (S.F). Mail: dramonicalnavarro@gmail.com

La ley 13.246 de Arrendamientos Rurales, establece en su artículo 4° el plazo mínimo para estos contratos, en 3 años de duración, en atención a resguardar el ciclo biológico y productivo, que es el fin que tiene en cuenta para preservar la producción agraria. Pero no establece un plazo máximo, y para el caso de no haberlo fijado en el contrato, la doctrina es pacífica en considerar, que se aplica el plazo máximo establecido en el Código Civil y Comercial, en materia de plazo para locación urbana.

Ello es así de acuerdo al orden de prelación de normas aplicables que establece la Ley de arrendamientos rurales en su artículo 41°, en caso de existir conflictos de partes ante lo no establecido en esta ley, se aplica: 1) ley 13.246; 2) lo convenido por las partes (en el contrato); 3) normas del Código Civil y Comercial, en materia de locación urbana; 4) usos y costumbres locales.

## 2. VÍNCULO CON EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

Hoy como el Derecho Agrario tiene directa relación con los recursos naturales del derecho ambiental, necesita relacionarse con todos los derechos, dirimiendo así, los conflictos agrarios, en competencia civil de Distrito o Circuito siempre que se trate de materia civil.

Uno de los conflictos de intereses que se puede ocasionar, es que la ley de arrendamientos rurales, establece un plazo mínimo de tres (3) años de duración, pero no un plazo máximo, por ello siempre fue de aplicación en materia de plazo máximo, lo que establecía, el derogado artículo 1505 del C.C. de Vélez: *“el contrato de locación no puede hacerse por mayor tiempo que el de diez (10) años. El que se hiciere por mayor tiempo quedará concluido a los diez años”*.

El Código Civil y Comercial de la Nación, comentado por su director Dr. Ricardo Lorenzetti, en referencia a los contratos en particular, sobre la nota del artículo 1505 del Código de Vélez, expresa que la limitación a diez años había sido criticada en la doctrina, ya que en situaciones actuales es lícito y lógico, que se celebren contratos de locación por plazos mayores a éstos. La Jurisprudencia en varios fallos, había declarado la inconstitucionalidad del plazo máximo que establecía el artículo 1505 del derogado código de Vélez.

El Dr. Lorenzetti, refiere en sus comentarios, a los autores Frustagli y Hernández, que en sentido concordante con lo expresado, coinciden en señalar, que en materia de locaciones urbanas, el orden público se encontra-

ba en crisis, en varios aspectos, haciendo mención, a lo que refiere el plazo máximo. También refieren que la doctrina ha sido conteste en decir que el mismo constituía un obstáculo para la concreción de proyectos económicos a largo plazo en donde se debe hacer inversiones.

El jurista, Leiva Fernández, expresa que la propuesta de la modificación del plazo máximo, que se planteó en el artículo 1129 del Proyecto de Reforma del año 1998, (el cual fue utilizado como fuente para la reforma), está basado en que la realidad económica de antes, no es conteste con la realidad actual, y funda esta modificación en: ...” *a) que el plazo máximo no se encuentra interesado el orden público, b) que en el código civil derogado existen situaciones más gravosas que el contrato de locación que no tienen un plazo máximo como el comodato en el ámbito contractual y el usufructo en el campo de los derechos reales que puede extenderse hasta una vida, con el agravante que el comodato es gratuito y el usufructo también puede serlo, y c) la previsión del artículo 1505 del código derogado, no refleja las necesidades de la actividad económica actual, pues las inversiones necesarias para locaciones con destino comercial o industrial, pueden ser cuantiosas y requerir más de diez años para armonizar las mismas*”.

Ahora bien, esta rica y nutrida doctrina que he citado y otras, están basadas en contratos civiles y/o comerciales, a los que cabe por la lógica expresada, la aplicación del código vigente, pero la que es difícil para los contratos de arrendamiento rural o de aparcería agrícola, que tienen una finalidad muy diferente.

En referencia a fijar un plazo mayor, para realizar obras de gran inversión, el artículo 45 de la Ley 13.246 de Arrendamiento Rural, establece **una cláusula excepcional del plazo**, que dice: *“Los contratos en los cuales el arrendatario o aparcerero se obligue a realizar obras de mejoramiento del predio, tales como plantaciones, obras de desmonte, irrigación, avenimiento que retarden la productividad de su explotación por un lapso superior a dos años, podrán celebrarse hasta por el plazo máximo de 20 años”*.

Este artículo 45° de la citada ley, es de aplicación, como la llaman algunos juristas agrarios, para un contrato de arrendamiento rural o de aparcería, como excepción, o bien establecerlo como cláusula dentro del mismo contrato, llamada *“ad meliorandum”*, cuando los trabajos y/o obras, que se

debe y se obligue a realizar el arrendatario, retarden la productividad, más allá que el plazo de dos (2) años.

Siendo este artículo en consecuencia, una dispensa o excepción para el caso concreto citado, al plazo máximo de cincuenta (50) años que hoy rige en el Código Civil y Comercial de la Nación. La doctrina agrarista, considera a las mejoras enumeradas en el citado artículo, como meramente enunciativas, ya que también se deben considerar las obras destinadas a vitivinicultura, olivicultura, selvicultura, represamiento de aguas, de riego, desagüe, y obras conservacionistas de recuperación del suelo que establece la ley nacional 22.428, como otras leyes provinciales que versen sobre la materia.

Entiendo que realizando una interpretación integral de la ley de arrendamiento rural, la norma acepta o fija un plazo mínimo de tres (3) años, y un plazo máximo de veinte (20) años, pero excepcionalmente se aplicará para este tipo de *cláusulas ad meliorandum*; pero, en los contratos rurales, que no establezcan este tipo de excepciones por obras y/o mejoras a largo plazo, y no se haya fijado en el mismo el plazo máximo, deberá aplicarse la norma del **artículo 1197** del C.Civ. y Com.

Hoy el Código Civil y Comercial de la Nación, establece en materia de contratos: en el Título IV. Contratos en Particular, Capítulo 4. Sección 3º-Tiempo de locación, y en su artículo: "**1197- Plazo Máximo: El tiempo de locación, cualquiera sea su objeto, no puede exceder de veinte años para el destino habitacional y cincuenta años para los otros destinos...**".

En cuanto a la resolución de conflictos de partes de un contrato rural, que se judicialice, por carecer del plazo máximo, queda a interpretación del Juez, aplicar, el plazo máximo que fija el artículo 1197 del C.Civ. y Com., in fine del primer párrafo, el que según lo expresado ut supra, se estableció para locaciones industriales y/o comerciales, que deban realizar mejoras a largo plazo, al menos eso ocurre cuando las partes del contrato no lo acordaron.

Pienso entonces, ¿qué puede pasar si dejamos, a un arrendatario en un predio rural durante el plazo de cincuenta años?, limitando la posibilidad al arrendador y/o herederos del mismo, a utilizar su propiedad por tanto tiempo, sobre todo cuando existen cambios constantes para la producción agraria, en economía, recursos naturales, tecnología, de agro negocios etc., temiendo, que el actuar de arrendatarios sin criterio, y con una mirada puesta solamente en el que mayor rendimiento económico de su producción, no tienen en cuenta la rotación de cultivos, la preservación del medio

ambiente, sembrando sistemáticamente granos que degradan y hacen un uso irracional la tierra.

La finalidad de la redacción del artículo es proteger al locatario, que siempre, es la parte más débil, dándole la posibilidad de hacer mejoras y tener un plazo contractual mayor para recuperar lo invertido y obtener ganancias; aquí surge la primer gran diferencia, con la figura del arrendatario rural, ya que existe un plazo de veinte años para aquellos que deban realizar mejoras a plazo, y poder recuperar lo invertido, no existiendo un plazo máximo para los otros contratos, en donde no se efectúan inversiones en obras a largo plazo.

En el ámbito rural fueron modificándose con el tiempo los roles, ya que antes el propietario de la tierra era la parte más fuerte del contrato, hoy por el contrario, él arrendatario es la parte menos débil, ya que tiene un poder adquisitivo mucho más importante que el dueño que alquila la tierra, porque adquieren importante maquinaria y/o tecnología para llevar adelante la empresa agraria, sin diferenciar el que realiza agricultura y/o ganadería, por ello, el arrendatario hoy dejó de ser la parte más débil del contrato, y fijarle un plazo de cincuenta (50) años, beneficia a una tenencia y posesión de la tierra, que se torna casi eterna para el dueño y/o heredero de la misma, negándole la posibilidad de utilizarla, para el fin que fuera necesario.

Este artículo habla, sobre los derechos a reglamentar, y de no aniquilar los derechos.

### **3. CONCLUSIÓN**

Es razonable, dicha fijación de los plazos establecidos en el Art. 1197 para locación urbana y/o para contratos comerciales o industriales; que ya la Comisión Federal de Juristas lo había propuesto, y fueron plasmados, en el proyecto del año 1998, al que siguió el nuevo código en este aspecto.

El texto vigente de la ley 13246, puedo decir que no es, un “microsistema normativo autosuficiente”, como se lo cita en los fundamentos, cap. II, “Método”, 1.4, p. 511, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2012. Por ello esta norma codificada y en vigencia, será de aplicación **“supletoria a ley de arrendamiento rural”**, y el Juez, deberá interpretar cada caso a resolver, y su función será, esclarecer o comprender el sentido del derecho con razonabilidad, ya

que la norma, fue pensada para la locación urbana y comercial y no para un arrendamiento rural, porque es un Código de materia Civil y Comercial.

Debe existir pluralidad de todas las fuentes normativas, y *confío del hacer de los jueces y abogados*. Quizás este tema del plazo máximo, en donde no existe variada jurisprudencia, lleve a judicializar los reclamos, y queda solo esperar, como resolverán nuestros jueces civiles, no tan acostumbrados a la problemática agraria, actividad que depende de otros factores externos, que no requiere la locación urbana o comercial. Aplicando los principios constitucionales, donde debe primar la voluntad de las partes, la buena fe, los usos y costumbres, y sobre todo el derecho sustentable, como prioridad para las generaciones futuras que puedan seguir trabajando la tierra, aplicando con buen criterio, la lógica y el conocimiento al momento de fallar.

Creo, tal como lo expresara el Dr. Eduardo Pigretti, que *“los contratos agrarios constituyen un reflejo cierto de lo que está pasando en el campo. De ahí su enorme valor como fuente del derecho agrario, ya que las leyes van oportunamente a regular estas relaciones jurídicas nacidas de las reales necesidades de los productores agropecuarios. Y también nuestros jueces deberán resolver sobre ellos, teniendo en cuenta no sólo la legislación sino también las costumbres y usos rurales, a los cuales las normas agrarias asignan una especial validez, por cuanto son fruto espontáneo del trabajo y de la libertad, en el marco del quehacer de agricultores y ganaderos que por ellos se obligan”*.

## BIBLIOGRAFÍA

- BREBBIA F., y MALANOS N., *Tratado Teórico Práctico de los Contratos Agrarios*, Ed. Rubinzal Culzoni.
- LORENZETTI, Ricardo, *Tratado de los Contratos*.
- LORENZETTI, Ricardo, *Código Civil y Comercial Comentado*, Tomo VI.
- “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado N° 5, del Instituto Argentino de Derecho Agrario”.
- BREBBIA F., *Manual de Derecho Agrario*.
- VIALE, Domingo, *Los Contratos Agrarios (como parte integrante del Derecho Privado Argentino)*.
- FACCIANO, Luis, “IV Encuentro de Colegios de abogados sobre temas de Derecho Agrario”, Tema: “Fuero Agrario”.
- FACCIANO, Luis, *Contratos Agrarios*.
- PASTORINO Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino*.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, *La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes*.

# EMERGENCIA AGROPECUARIA: HERRAMIENTAS JURÍDICAS PARA HACERLE FRENTE

CANDELA POWELL<sup>386</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Las inundaciones que castigaron a la zona núcleo agropecuaria de nuestro país, justo al inicio del levantamiento de la cosecha de soja, despertaron la necesidad de buscar opciones para zafarse de mayores pérdidas, más allá de la escueta y, sin dudas, insuficiente colaboración que el mecanismo de las leyes de emergencia agropecuaria le podían aportar al productor.

La idea es buscar algunas respuestas a partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial (a partir de aquí CCC) ante los hechos excepcionales y nefastos que hoy atraen nuestra atención.

A tales fines es válido recordar que la ley N° 13.246 de arrendamientos y aparcerías rurales trae algunas causales de finalización de los contratos,

---

<sup>386</sup> Juez de Primera Instancia de Circuito N° 20 de la ciudad de Gálvez, Contadora Pública. Ayudante de 1° a la Cátedra A de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, UMAU y IADA.

dentro de las cuales destaca el que la doctrina llama “Pacto comisorio tácito propio de los contratos de arrendamiento rurales”,<sup>387</sup> la muerte del arrendatario (art. 7°), la cesión del predio sin consentimiento del arrendador (Art. 7°), la explotación irracional (art. 8) y el subarriendo del predio cuando no estuviera autorizado (art. 7°).

Pero en lo que aquí interesa y pretendo hacer hincapié, es en el art. 41° de la ley 13.246 en cuanto el orden de prelación de la normativa aplicable a los contratos a que refiere la ley, ubica en tercer lugar lo dispuesto por el Código Civil, hoy reemplazado por el CCC, luego de lo dispuesto por la propia letra de la ley N°13.246 en primer lugar (sobre todo aquellos artículos que gozan del estatus jurídico de normas de orden público) y los convenios de las partes.

Esta expresa remisión que se hace al hoy CCC, en particular a las normas relativas a la locación, hace aparecer otras causales muy interesantes de las que pretendo ocuparme.

## 2. PALIATIVOS QUE OTORGA EL NUEVO CCC

### 2.1. FACULTAD DE RESCINDIR EL CONTRATO DE LOCACIÓN ANTICIPADAMENTE. ART. 1221 CCC.

Esta es la que menor necesidad de prueba y discusión presenta. Junto con la sanción del nuevo código se derogan las leyes N° 23.091 y la ley N° 21.342 ambas de locaciones urbanas y buena parte del texto de las mismas es prácticamente incorporado al cuerpo del CCC.

El artículo 1221 dice que *“el contrato de locación puede ser resuelto anticipadamente por el locatario: a) si la cosa locada es un inmueble y han transcurrido seis meses de contrato, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador. Si hace uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, debe abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar el inmueble y la de un mes si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso; b) en los casos del artículo 1199, debiendo abonar al locador el equivalente a dos meses de alquiler.”*

Nótese que es una facultad fijada exclusivamente en beneficio del **locatario** y se circunscribe a supuestos en los que la cosa locada es un **inmueble**,

---

<sup>387</sup> Ver FACCIANO, Luis A. F., *Contratos Agrarios*, Ed. Nova Tesis, 2006, pág. 133 y sgtes.

**sin distinguir si se trata de uno urbano o rural.** Ya se sabe que, donde la norma no distingue, no debe hacerlo el intérprete. Por otro lado, cuando el código quiso distinguir según el destino del inmueble de que se trate, lo hizo<sup>388</sup>, por lo que no se puede menos que concluir en que el locatario rural, léase arrendatario, en terminología de la ley N° 13.246 y por derivación del artículo 41 de la misma, puede hacer uso de esta facultad legal.

En base a esta premisa, la resolución procede sin necesidad de expresar la causa y con la condición de avisarle al locador (arrendador) y que hayan transcurrido seis meses de la locación. Antes de dicho plazo, no quiere decir que no se pueda rescindir, pero el arrendador tendrá derecho a percibir los montos que correspondan a los seis meses a que da la norma y todo otro costo derivado del contrato en dicho lapso. Todo ello, obviamente dejando a salvo las dispensas que puedan pactar las partes entre ellas y de común acuerdo.

En relación a la notificación fehaciente al locador, debe ponerse de resalto que la letra de la ley no refiere a “preaviso”, como podría haberlo hecho, sino que dice simplemente “notificar fehacientemente su decisión al locador”. Le quitó, además el plazo que si disponía la Ley N° 23.091 de la que toma “la idea”. Algunos autores<sup>389</sup> refieren a que se trata de un “pre-aviso”, apartándose de la letra de la norma y sosteniendo que, como ya no se fija plazo, el mismo deberá operar en un tiempo “adecuado”. Esta interpretación puede pensarse también como un vestigio de la legislación anterior, no obstante, coincidimos en que deberá notificarse la decisión de rescisión a meses completos, encontrándose vedado rescindir a mitad de mes, por ejemplo. Con lo cual, si el arrendatario quiere eximirse del pago de un mes nuevo deberá si, avisar antes que el mismo termine y, por supuesto, devolver el inmueble.

Considero que esta norma tiene carácter de orden público, con lo cual, las partes no podrían pactar la renuncia anticipada a esta facultad, siendo tal disposición nula.

En relación a la notificación fehaciente, es recomendable hacerlo por carta documento, aunque la jurisprudencia ha dicho que tal requisito pue-

---

<sup>388</sup> Así el artículo 1196 del CCC refiere a locación con destino habitacional fijando condiciones que no pueden serle requeridas al locatario.

<sup>389</sup> MOEREMANS, Daniel en *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, T. VI, bajo la dirección del Dr. Lorenzetti, en su comentario al artículo bajo estudio, pág. 654 y sgtes.

de dejarse de lado si se comprueba que efectivamente el locador estaba en conocimiento de la decisión de rescisión del locatario<sup>390</sup>.

Por otro lado, la facultad de rescindir anticipadamente no se ve afectada por la mora en el pago de cánones anteriores, ya que el arrendatario conserva su derecho a dar por finalizado el contrato y evitar así el incremento de la deuda<sup>391</sup>.

En cuanto a la indemnización, la misma esta tarifada fijándose en un (1) mes y medio (1/2) de alquiler para la rescisión anterior al año de vigencia del contrato y en un (1) mes si se da luego de cumplido dicho lapso. La ley habla de “mes” y no de “canon”, lo que en el caso de contratos agropecuarios es de máxima trascendencia. Muchas veces el canon de los contratos agropecuarios es anual, o semestral, trimestral o bimestral. Conforme la letra de la ley corresponderá calcular cuánto corresponde a un mes y allí hacer los pagos correspondientes<sup>392</sup>.

Esta postura es afín con la que sostiene que los alquileres se devengan mes a mes, aunque la obligación de pago sea en períodos mayores, con lo cual la facultad de rescindir anticipadamente no puede verse afectada por este factor.

## 2.2. FRUSTRACIÓN DEL USO O GOCE DE LA COSA. ARTS. 1090 Y 1203 DEL CCC

El art. 1090 del CCC refiere a la frustración de la finalidad del contrato disponiendo que *“La frustración definitiva de la finalidad del contrato autoriza a la parte perjudicada a declarar su resolución, si tiene su causa en una alteración de carácter extraordinario de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, ajena a las partes y que supera el riesgo asumido por la que es afectada. La resolución es operativa cuando esta parte comunica su declaración extintiva a la otra. Si la*

---

<sup>390</sup> SCJMendoza, sala 1ª, 10/06/2003, “Triunfo Coop.de Seguros Ltda en Consolidar AFJP c/ Triunfo Coop de Seg Ltda.” J.A.. 2004-III-432 citada por MOEREMANS Daniel, ob cit.

<sup>391</sup> C1ª Civ. y Com de San Nicolás, 1-3-2002, “Liberales de Bjanich, jauna A. c/ Siemens S.A” L.L. B.A. 2002-1469, citada por MOEREMANS DANIEL, ob cit., pag 657.

<sup>392</sup> Ejemplo. Se pacta el pago por trimestre adelantado con lo cual en el mes de abril, se pagan los meses de abril, mayo y junio. Ese número deberá dividirse por tres (los tres meses que incluye) y abonarse el monto correspondiente a un mes o un mes y medio respectivamente.

*frustración de la finalidad es temporaria, hay derecho a resolución sólo si se impide el cumplimiento oportuno de una obligación cuyo tiempo de ejecución es esencial.”*

Por su parte el art. 1203 CCC, referente especialmente a locaciones, dispone *“Si por caso fortuito o fuerza mayor, el locatario se ve impedido de usar o gozar de la cosa, o ésta no puede servir para el objeto de la convención, puede pedir la rescisión del contrato, o la cesación del pago del precio por el tiempo que no pueda usar o gozar de la cosa. Si el caso fortuito no afecta a la cosa misma, sus obligaciones continúan como antes”*<sup>393</sup>.

Ambos artículos deben leerse conjuntamente, el marco lo da el artículo 1090 y la especificidad aplicable a las locaciones el art. 1203.

Algunas conclusiones pueden efectuarse de la mera lectura: si el inmueble arrendado no puede ser más utilizado para la finalidad tenida en miras al contratar, se podrá solicitar la rescisión del contrato sin más, y sin que otorgue derecho a indemnización para ninguna de las partes. La condición es que esta imposibilidad no surja como consecuencia de hechos voluntarios de los contratantes, sin que sea algo ajeno a ellas y que exceda del riesgo asumido al contratar, se trata de un caso fortuito que afecte a la cosa y sea de carácter permanente.

En el caso, si como consecuencia de las inundaciones, el anegamiento de caminos y pobre tratamiento de las aguas pluviales y sus bajos naturales, un predio rural resulta inutilizable por permanecer inundado durante, por ejemplo, los últimos ocho meses, la causa fin del contrato se habrá visto frustrada dando lugar a que se finalice el contrato. La lectura debe hacerse en relación al contrato: la permanencia que pide la norma no puede implicar que al lote se lo trague la tierra, ni que se mantenga años inutilizable, ese pasará ya a ser un problema del propietario. Entendemos que el impedimento debe estar vigente al tiempo que se pide la rescisión, caso contrario estaríamos en el supuesto que referimos a continuación.

Otro supuesto interesante que se plantea es qué ocurre cuando tal indisposición es temporaria, expresando el art. 1203 que se podrá solicitar la cesación del pago del precio por el tiempo en que no se pueda usar o gozar de la cosa arrendada.

Aquí quedarán abarcados supuestos como los que hoy se nos plan-

---

<sup>393</sup> Su antecesor es el art. 1522 del CC, que se expresaba en términos concordantes con el artículo bajo estudio.

tean: campos que quedaron bajo el agua por un par de meses frustrando la finalidad tenida en mira por las partes al tiempo de contratar. Ese hecho extraordinario de la naturaleza escapa a lo ordinario, es imprevisible y sin lugar a dudas excede del riesgo asumido por el arrendatario. Este puede esperar que llueva mucho o poco, pero no al punto tal que la lluvia sea tanta que inunde campos durante más de un mes y haga perder directamente la cosecha, frustrando absolutamente la finalidad del contrato: producir.

Considero que, para estos supuestos, el planteo es posible, pudiendo requerir el arrendatario la suspensión del pago hasta la próxima cosecha (trigo en diciembre por ejemplo).

### 2.3.. TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN, ART. 1091 CCC

El artículo 1091 dispone que *“Si en un contrato conmutativo de ejecución diferida o permanente, la prestación a cargo de una de las partes se torna excesivamente onerosa, por una alteración extraordinaria de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, sobrevinida por causas ajenas a las partes y al riesgo asumido por la que es afectada, ésta tiene derecho a plantear extrajudicialmente, o pedir ante un juez, por acción o como excepción, la resolución total o parcial del contrato, o su adecuación. Igual regla se aplica al tercero a quien le han sido conferidos derechos, o asignadas obligaciones, resultantes del contrato; y al contrato aleatorio si la prestación se torna excesivamente onerosa por causas extrañas a su álea propia.”*

Si bien el código titula al artículo bajo el nombre “imprevisión”, luego no requiere que el hecho haya sido efectivamente imprevisible, sino que solicita que el mismo haya sido extraordinario y ajeno al riesgo asumido por las partes.

Considero que los hechos que han dado lugar a la declaración de emergencia agropecuaria, cuyo antecedente climático se remonta a décadas atrás en la historia, puede ser catalogado como extraordinario y ajeno al riesgo asumido por el empresario agrario.

a) *Facultad de rescindir unilateralmente* — Aquí la ley habla de una prestación que, a cargo de una de las partes, se torna excesivamente onerosa en términos reales y como consecuencia de los hechos extraordinarios sobrevinidos.

Da derecho a exigir la resolución total o parcial del contrato, por

ejemplo pudiéndose rescindir únicamente en relación a lotes afectados y no a aquellos que si han podido producir, afectados por la contingencia climática pero no al punto de tornar excesivamente onerosa la prestación a cargo del arrendatario.

En todos los casos de rescisión resulta altamente recomendable celebrar un convenio de desocupación de manera tal que se eviten conflictos futuros.

b) *Adecuación de los términos del contrato* — Hasta aquí todas las soluciones legales buscan finalizar el contrato vigente desinteresando a las partes. Pero el art. 1091 trae una opción muy interesante: la posibilidad de solicitar la adecuación de los términos del contrato sin pedir su finalización.

Se puede pedir tanto judicial como extrajudicialmente, tanto por vía de acción (solicito que el juez proceda a la adecuación del precio del arrendamiento a pagar) como de excepción (como rechazo a la demanda incoada por el arrendador contra el arrendatario por los montos que considere que el arrendatario no abonó).

Lo que se observa, como dato de la realidad, es que los productores agropecuarios están tratando de arreglar extrajudicialmente una adecuación de los términos de los contratos, ya sea hasta la cosecha de trigo en diciembre o incluso hasta la próxima de soja el año entrante. Se está buscando modificar el vencimiento del plazo de pago y los montos.

Consideramos entonces que esta es una salida muy positiva, que da lugar a que el productor continúe con la empresa, sin morir en el intento.

### **3. CONCLUSIÓN**

Las soluciones jurídicas apuntan en su mayoría a la rescisión del contrato, con o sin necesidad de indemnizar, debiendo discutir más o menos según la opción que se elija.

Debe resaltarse la oportunidad que brinda el art. 1091 de solicitar la adecuación de los términos del contrato, lo que se podrá hacer aun judicialmente. Este artículo propende a la continuación de la empresa lo que se destaca por su justicia y acuerdo a derecho.

Arrendador y arrendatario tienen que funcionar como un equipo, ambos son necesarios y el uno sin el otro no es nada.

Ahora la acción del Estado resulta indispensable. El campo ha aportado tantísimo en los últimos años, por lo que hoy piden que se les devuelva un poco de aquello y se escucha en el viento la famosa frase *"hay que pasar el invierno"*<sup>394</sup>.

---

<sup>394</sup> Parafraseando a Álvaro Alsogaray en un difícil momento de nuestra historia, hace ya más de cincuenta años y durante la presidencia de Frondizi.

# EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL Y LOS ARRENDAMIENTOS RURALES

HUGO C. WILDE<sup>395</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La unificación del Código Civil y Comercial -CCCN- trae aparejado modificaciones y nuevas figuras que se incorporan las que afectan el desarrollo de la actividad del empresario agrario y de la empresa agraria en sí. Es un cambio esencial con adecuaciones y aclaraciones de actos jurídicos que antes no estaban regulados o no estaban bien aclarados y la jurisprudencia los fue aceptando, e incorporación de modificaciones sensibles en muchos institutos del derecho (ej.: los contratos celebrados a valor cereal, leche o carne considerados ahora ajustado a derecho, o sociedades de una persona, etc..).

El CCCN, no deroga la ley 13246 (arrendamiento rurales) pero si deroga la ley de locaciones urbanas 23091 e incorpora un capítulo destinado a regular el contrato de locación en general. Al regular este contrato, incorpora en el CCCN la posibilidad de resolver el contrato el locatario, mediando el

---

<sup>395</sup> Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Jurídicas. Especialista Derecho Agrario. Cátedra Legislación Agraria. Fac. Ciencias Agrarias y Veterinarias de la UNL.

pago de una indemnización de un mes y medio si no transcurrió mas de un año y de un mes de alquiler si se rescinde después de un año de vigencia.

Pero al seguir vigente la ley 13.246, sigue sin prever la resolución anticipada por parte del arrendatario, lo que si se establece en la figura de la locación (Capítulo 4 sección 1° del CCCN.). En consecuencia el planteo de éste trabajo es: Se aplica supletoriamente la resolución anticipada y la indemnización prevista en la locación del CCCN a los contratos reglados por la ley 13.246? Pero, ¿en qué modifica este nuevo código, las normas que regulan de una u otra forma la actividad agraria?

## 2. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

Un cambio trascendental del CCCN es ahora la de la interpretación de las normas. Antes se interpretaba la intención del legislador, cosa que con los años y más con el gran desarrollo de la información, se convertía en perimido o difícil de entender esa interpretación legislativa. Ahora, se interpreta la intención de la norma, y eso conlleva a que pese al paso de los años, se puede interpretar igual lo que quiso regular la norma, adaptándola a los tiempos. Efectivamente, con esta nueva legislación, si hay un cambio en las relaciones económicas o sociales, la norma se va adaptando a dichos cambios, debiéndose interpretar la misma según esos cambios.

Ahora, en el CCCN tenemos una regulación en general de las locaciones y una ley especial de arrendamiento, cuya naturaleza jurídica son iguales (locación), pero sus objeto difieren. Debemos en consecuencia, interpretar ambas normativas, conforme su intención. La intención de la regulación de locaciones en el CCCN, es establecer las reglas que regulan ese tipo de contrato donde se cede una cosa para su uso y como contraprestación se paga una suma en dinero.

La ley 13.246, en especial, regula la locación, pero de tierra de producción agraria. Su intención, es regular en algún aspecto, diferentes derechos y obligaciones de las partes, en función precisamente, de ese objeto diferente. Así, el plazo mínimo de contrato es superior, se tiene en cuenta el uso racional de la tierra, declara la inembargabilidad de las maquinarias utilizadas en la explotación agraria, etc... Si la intención de la ley 13246 es regular un tipo de locación especial, es de aplicarse sus principios.

Por último, debemos atenernos a los artículos 1, 2 y 3 del CCCN, que

traen esta importantísima modificación en la interpretación de las normas y la facultad interpretativa y resolutoria por parte del juez. Como criterios de interpretación, respecto a la finalidad de la norma, el artículo 1° expresa: *"...los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ello o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho"*. El artículo 2° agrega que *"... la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento."*

Es decir, los casos serán resueltos según las leyes que rigen los mismos. Si es un caso de arredramiento rural, por la ley 13246. Además se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Obviamente que la ley 13246 no tiende a proteger al Arrendador en contra del Arrendatario, sino la conservación de la tierra, explotación racional, continuidad de la empresa agraria, etc.. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades y las leyes análogas. En consecuencia, mal puede aplicarse una disposición que la ley no contempla (rescisión anticipada), y en su consecuencia, el juez debe aplicar la norma análoga. En nuestro caso sería el CCCN en sus normas sobre locació. Tan es así que el artículo 3° obliga al juez a resolver *"... mediante una decisión razonablemente fundada..."*.

• ***Normas de igual naturaleza jurídica:*** La ley 13246 de arrendamientos rurales, establece su concepto en el artículo 2; *"... 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..."*

En su art 1 la ley 13.246, prevé que *"La presente ley será aplicable a todo contrato, cualquiera sea la denominación que las partes le hayan asignado y sus distintas modalidades, siempre que conserve el carácter substancial de las prestaciones correlativas, conforme a sus preceptos, y su finalidad agroeconómica. Los preceptos de esta ley son de orden público, irrenunciables sus beneficios e insanablemente nulos y carentes de todo valor cualesquiera cláusulas o pactos en contrario o actos*

*realizados en fraude a la misma...".* El precepto es una disposición que debe ser cumplida. Pero la ley 13246 no regula la resolución del contrato sin causa, por ende no es un precepto a cumplir. No podemos cumplir lo que no se regula.

Al ser una ley 13246, una ley especial, no puede ser modificada por las disposiciones del CCCN, en lo que esta prevé. Por ejemplo, este establece plazo de dos años como mínimo en la locación y la ley 13.246 tres años. Respecto a la extinción de cualquier contrato de locación, el art. 1217 CCCN, prevé dos forma de conclusión: vencimiento de plazo y resolución anticipada. La ley 13.246 en sus artículos 19 y 20 prevé el vencimiento del plazo y la resolución por incumplimientos de pago de un arrendamiento o el desmalezado o uso racional de la tierra.

En consecuencia, estamos ante una ley general de locaciones que prevé la resolución anticipada sin causa, y una ley especial de locación que no prevé esa circunstancia.

### 3. APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CCCN

El CCCN no contiene un sistema que dé respuestas precisas para cada cuestión que pueda suscitarse con motivo de la aplicación de la nueva legislación, a situaciones y relaciones jurídicas nacidas bajo el amparo del Código anterior.

Ante tal vacío será tarea de los jueces quienes deberán encontrar soluciones adecuadas a cada caso, debiendo acudir a normas supletorias ante el vacío o a la justicia y lógica que son los pilares del derecho.

Para Guillermo Borda, (comentando el derogado art. 3 del código civil conforme la ley 17.711 que es idéntico en esta parte a la oración analizada), es razonable que así sea porque las leyes supletorias tienen la misión de suplir la voluntad de las partes, cuando estas no la manifiestan, pudiendo las partes apartarse de sus disposiciones, modificarlas o cambiarlas. En caso de que los contratantes callen es cuando estas normas tienen vigencia. Forman parte del contrato, las partes no lo estipularon en forma expresa en el contrato porque hubiera sido una estipulación sobreabundante. (Borda, Guillermo, "La reforma del Cód Civil. Efecto de la ley con relación al tiempo", ED T 28 - 810/ 811).

Esto me lleva a analizar que, si las partes pueden pactar la resolución anticipada en un contrato de arrendamiento, y ello tiene efecto entre ellas, en

el caso de no lo hagan, puede ser suplido ello, a pedido de la parte interesada (arrendatario), por la resolución judicial.

#### **4. RESOLUCIÓN ANTICIPADA. APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CCCN**

Cabe analizar, si a esta disposición (ley 13246), puede serle aplicada normas de la locación del CCCN, cuando aquella nada establezca. Por ejemplo, nada dice respecto a la resolución anticipada del contrato por parte del arrendatario, cosa que si legislan los artículos 1187 y ss. del CCCN. O la ley de arrendamiento no establece plazo máximo y el CCCN 50 años.

El art 1221 CCCN prevé la resolución anticipada por el locatario. Dice *“...si la cosa locada es un inmueble y han transcurrido seis meses de contrato, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador. Si hace uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, debe abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar el inmueble y la de un mes si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso..”*.

Ahora bien, cual es el planteo: La ley de arrendamientos rurales, nada dice sobre la resolución anticipada por parte del arrendatario y la obligación de abonar una indemnización de un mes o un mes y medio depende el caso. Antes el Código Civil nada decía al respecto y la ley de locaciones urbanas 23091, establecía esta modalidad de indemnización por resolución anticipada por parte del locatario.

Ahora, las disposiciones pasan a ser genéricas o generales a la institución “contrato de locación” ; si nada dice la ley 13246, pueden ser de aplicación supletoria las disposiciones del CCCN, ley posterior a la de arrendamientos.

#### **5. ART. 41 LEY 13.246**

La ley 13246, en su artículo 41, establece que *“... En los contratos a que se refiere la presente ley se aplicarán en el orden siguiente: a) Las disposiciones de la presente ley. b) Los convenios de las partes.c) Las normas del Código Civil, en especial las relativas a la locación. d) Los usos y costumbres locales..”*. La ley 13246 sigue vigente y con los mismas disposiciones. Entre ellas la del art 41 inc “c”. Pero, posteriormente, se dicta el CCCN, y de aplicarse la misma ley

13246, hace que la institución jurídica de la resolución del contrato, queda, al no disponer nada la ley, sujeta a la disposición de las partes y del CCCN, que es norma general.

## **6. ANTECEDENTE DE LA LEY 23091. LOCACIÓN DE VIVIENDA Y COMERCIAL**

Esta problemática, algo similar, ya había ocurrido respecto a los inmuebles con objeto comercial, ya que la ley de locación, 23091, en su principio, solo se refería a la posibilidad de resolver anticipadamente el locatario en el caso de locación urbana, y no comercial. Luego, ante la infinidad de casos respecto a locación comercial, en que el locatario se veía en la imposibilidad de resolver el contrato debiendo abonar alquileres hasta su finalización, con jurisprudencia que ya aplicaba por analogía la ley de vivienda a comercio, se dictó la ley 24.808 y fijó la posibilidad de resolver anticipadamente el contrato para toda locación. Ello, en virtud que era inconstitucional que el locatario no pueda rescindir el contrato anticipadamente, y estableciendo para ello una indemnización lógica. Se incorpora el art 29 bis y desde el 20/5/1997, la resolución anticipada con el pago de la indemnización tarifada, es un derecho para el locatario tanto de vivienda como de local comercial. Ahora tenemos el caso similar respecto a la ley de Arrendamiento rurales.

Después del detenido estudio doctrinario de la cuestión se cita mucha Jurisprudencia sobre el tema, rescatando dos de ellas: "... *Una ley es de orden público cuando con un sentido de equidad ampara el interés general de la sociedad para la realización de un ideal de justicia (SCBA, ED 24-175)*". Y "...*Las disposiciones de orden público no son tales porque se las califique así en las propias leyes, sino por su naturaleza, por las causas que determinan su sanción y por los fines que con ella se persiguen (CSJN, LL 48-330)*...".

Esta es una manera de interpretar la ley 13.246. Por mi parte sigo la doctrina de Arauz Castex, las consideraciones de Llambias y de la mayoría de la Jurisprudencia argentina, que dejan aclarado que "... *Lo que se debe hacer, es una estimación o balance, en términos de justicia, quedando por lo tanto librado el concepto de orden público a la interpretación del abogado y del juez en definitiva*...."

## **7. LEY 13.246 Y ORDEN PÚBLICO**

Orden público significa que lo que dispone la ley no puede ser alterado por las partes, siendo nula esa disposición en contrario, nulidad que puede alegar cualquiera de las partes, pese al convenio en contrario. Ello en el artículo 21 del CC, que establecía que no se podía dejar sin efecto lo que establecía el orden público y las buenas costumbres y el CCCN en su artículo 12 establece lo mismo, dejando de lado las buenas costumbres. El texto actual recepta la posición doctrinaria y jurisprudencia dominante que protege el orden público de la derogación voluntaria.<sup>396</sup>

Ahora no podemos decir que “El legislador dispuso que la ley 13246 es de orden público..” porque debemos interpretar el sentido de la norma no del legislador. El haberse dispuesto que el orden público es para toda la ley, no es que así lo sea por esa disposición, sino que la ley debe serlo por sí misma.

Las normas que dispone la ley 13246, serán de orden público, como dice la CSJN citado arriba, “... por su naturaleza, por las causas que determinan su sanción y por los fines que con ella se persiguen..” Ya no porque lo dispone el legislador en forma genérica. *Es que el orden público es eminentemente cambiante y debemos estar atentos al “interés colectivo” para llegar a captar sus fines y alcances. Además responde a iniciativas y valores nacionales, siendo prácticamente imposible llegar a principios de orden público universales.*(El orden público en los contactos de arrendamiento. Dr. Francisco Giletta)

El plazo mínimo es de orden público, pues su fin es que se logre realizar en el predio rural una explotación agraria que requiere por lo menos ese tiempo, o para que se logre realizar una explotación sustentable. Se requiere que se explote en forma racional la tierra, porque existe un interés de la comunidad de que no se deteriore o contamine la misma. No porque lo dispone el legislador.

Con el nuevo CCCN, y los nuevos paradigmas del mismo, ya no debe tenerse en cuenta lo que el legislador quiso reglar, sino la finalidad de la norma que dictó. Entonces, ¿la falta de regulación de la resolución anticipada sin causa y la indemnización tarifada, es de orden público?. Considero que no, lo que no existe no puede ser de orden público.

¿Puede impedirse a una de las partes resolver el contrato? No, es un

---

<sup>396</sup> BUERES, Alberto, CCCN comentado, T. 1 pág. 74, Ed. Hammurabi.

derecho de la misma, en cualquier relación contractual. Queda a dirimir, el monto a indemnizar. Pero si un principio como el la resolución anticipada y la indemnización tarifada, es regulado en la ley general y ante la ausencia en una ley especial de la misma naturaleza, ¿puede aplicarse subsidiariamente?

Estamos ante una situación en el que se estaría perjudicando a la empresa agraria, ya que al no poder continuar, debería seguir abonando hasta el final, el monto del arrendamiento, con el perjuicio que ello significa. El plazo mínimo establecido por la ley 13.246 como también el CCCN es para proteger al arrendatario y su explotación ". *Aquí está protegido el principio de la conservación del suelo (El Orden público.... F. Giletta). ¿Porque entonces no aplicar también esa finalidad, ante la resolución anticipada?. Caso contrario se estaría legislando en beneficio exclusivo del arrendador y en perjuicio de una explotación agraria, que es siempre productiva no especulativa.*

. *El Orden Público, debe cumplir con la finalidad de proteger y hacer prevalecer el interés general de la sociedad, ante el peligro de que los particulares puedan afectarlo o impedir su efectiva vigencia.*<sup>397</sup> En consecuencia, establecer el mínimo del plazo en el contrato involucra a la sociedad que pretende que una actividad económica (empresa agraria) puede desarrollarse y que se proteja el uso racional de la tierra. Pero, si la empresa ya no puede continuar, ¿cual es el beneficio a la sociedad?. Ninguno.

Por ende, si el sistema protege al Arrendatario con una norma (plazo mínimo), cuando esta deja de tener razón de ser (el arrendatario ya no se beneficia) dicha protección deja de ser tal, deja de funcionar el Orden Publico, y son de aplicación las normas supletorias

Ahora bien, es de orden público el plazo mínimo fijado por la ley 13246, por ende el plazo es de 3 años como mínimo. Si se permite resolverlo anticipadamente, estaríamos violando el plazo legal? Entiendo que no, pues el resolver un contrato es derecho que tienen las partes, solo que como contraprestación debe indemnizar a la otra si la resolución es sin causa justificada.

Si hablamos que los jueces deben aplicar la lógica y la justicia, es entendible que si el CCCN establece como principio en la locación la posibilidad de rescindir con una indemnización tarifada, también lo sea en igual medida en el contrato de arrendamiento, que es de misma naturaleza.

No se puede, por más que la ley en general sea de orden público,

---

<sup>397</sup> MEDINA Graciela El Orden Público. Revista La Ley 10/11/15.

poner una pared al derecho del locatario (arrendatario en locación rural). Caso contrario se estaría ultra beneficiando al arrendador, y perjudicando al arrendatario. Por ello la norma del CCCN, es de aplicación supletoria a la ley 13246. Luis Moisset De Espanes sostiene que *"... me parece que el carácter de "orden público" no depende de la mera voluntad del legislador, sino que va íntimamente unido a la naturaleza de la norma, en vinculación con la función que en determinados terrenos cumple el derecho, que impone soluciones a las que de ninguna forma puede escaparse, so pena de causar grave daño al orden social..."*.

Y es así en efecto, el legislador no puede imponer el orden público en toda la norma, sino que debemos atenernos a su naturaleza y la relación que ésta regula.

En el caso de la ley 13246, el orden público, no se puede aplicar a una disposición que no existe, ni tampoco a una ausencia de legislación, que se presume en beneficio de una de las partes. Lisa y llanamente, si no se reglamentó la rescisión anticipada, no está prevista. Y siendo ello un perjuicio para una de las partes so limitación a su derecho de rescindir un contrato, no es contrario a derecho alguno, aplicar analógicamente el principio de la locación del CCCN a la ley de arrendamientos rurales, en virtud que de que no dispone de esa reglamentación.

## **8. ALGUNOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA APLICACIÓN**

Solo he leído algunos argumentos muy generales, respecto a la situación planteada. Así, *" ... generalmente los arrendamientos rurales se pagan por semestre, lo que dificultaría esa posibilidad..."* Aquí, la forma de pago convenida entre las partes no puede afectar un derecho de las mismas. Además siempre se podrá determinar cuánto corresponde mensualmente.

*" ... No se podría aplicar esta solución a las aparcerías rurales, en la que se fija un porcentaje de frutos..."*. Pero es que si el Aparcero Tomador resuelve antes de vencer, pierde lo sembrado o producido, y aun que se resuelva entre dos cosechas, es factible de determinar el monto de ingreso mensual. . Además, es un contrato de naturaleza asociativa al que se le aplican algunas normas de la ley de arrendamiento. De cualquier manera es solo determinar el monto o valor de la indemnización tarifada, peor no hace a la esencia del derecho a resolver el contrato.

## 9. CONTRATOS EN CURSO DE EJECUCIÓN

El artículo 7 del CCCN establece que las nuevas leyes supletorias no son aplicables a los contratos en curso de ejecución, con excepción de las normas más favorables al consumidor en las relaciones de consumo. Este último no es nuestro caso, por ende, no será de aplicación supletoria, la norma del artículo 1221 del CCCN, a los contratos en curso de ejecución.

## 10. APLICACIÓN DE NORMAS EN FORMA SUPLETORIA EN EL CCCN

En el CCCN, el artículo 962, establece sobre el carácter de las normas legales, advirtiéndole que las relativas a los contratos son supletorias de la voluntad de las partes, a menos que de su modo de expresión, de su contenido, o de su contexto, resulte su carácter indisponible..

Más aún, ahora que en el CCCN, debe interpretarse la finalidad de la norma y no lo que quiso decir el legislador. Estamos ante una relación contractual (arrendamiento rural) que tiene su especialidad, pero no deja de ser una locación y su naturaleza es así. Por ende, si la ley de arrendamiento nada dice sobre la posibilidad de rescisión anticipada por parte del arrendatario y la norma del CCCN respecto a locación si le da este derecho, siendo ésta una disposición posterior, es de aplicar en forma analógica, ya que aplicaríamos a una locación (aunque rural) la disposición del art 1221 que también se refiere a la locación.

## 11. CONCLUSIÓN

La ley de arrendamiento 13246, en su artículo 41 inc "c", prevé que se aplicara a los contratos de arrendamiento, en el orden siguiente: la ley, luego el contrato y luego lo previsto en el Código Civil. Si bien antes éste no preveía la resolución anticipada, ahora lo hace.

Tanto la 13246 como las disposiciones sobre contrato de locación del CCCN, tienen la naturaleza jurídica de "locación", difiriendo el objeto del contrato. Por ende, es compatible la aplicación de una norma supletoria a otra.

El artículo 2 del CCCN, establece que debe interpretarse la norma teniendo en cuenta sus palabras y leyes análogas. Si la norma (ley 13246)

nada dice, se deben aplicar por analogía, los principios de la locación los artículos 1187 a 1226 del CCCN.

En el CCCN se establece la facultad del locatario (arrendatario en la ley 13246) de resolver anticipadamente el contrato y mediando el pago de una indemnización tarifada (un mes o un mes y medio según el tiempo transcurrido). Son de aplicación en forma supletoria, las normas del CCCN sobre la norma especial si ésta no prevé.

Si la ley 13246, es de orden público, no puede ser de orden público algo que no prevé.

Si la ley 13246 nada dice respecto al plazo máximo del contrato y se aplica la disposición del CCCN, con un máximo de 50 años, de igual manera debe interpretarse el beneficio de la resolución anticipada para el Arrendatario.

Si las mismas partes pueden pactar la resolución anticipada en un contrato de arrendamiento, y ello tiene efecto entre ellas, en el caso que no lo hagan, puede ser suplido ello, a pedido de la parte interesada (arrendatario), por la resolución judicial.

El plazo mínimo establecido en la ley 13246 es en beneficio del arrendatario a fin de poder consolidar la empresa agraria, por ende la facultad de resolver es también en igual sentido. No se afecta el orden público, pues deja de tener sentido la protección originaria al arrendatario cuando no puede seguir con la explotación.

Prohibir la rescisión y la indemnización tarifada, es proteger al arrendador (parte fuerte del contrato) y en perjuicio de una explotación agraria (arrendatario), que es siempre productiva no especulativa.

Esta posibilidad de resolver el contrato de arrendamiento, no es para los contratos en curso de ejecución al estar vigente el CCCN.

En definitiva, *dependerá de la tarea doctrinal y jurisprudencial la determinación de aquellos supuestos en que en forma previa al ejercicio de derecho de rescisión pueda corresponder otorgar a la contra parte la oportunidad de renegociar de buena fe los términos del contrato.*<sup>398</sup>

---

<sup>398</sup> LORENZETTI CCCN Rubinzal Culzoni, pág 752 Tomo V



**TEMA 13**

**INTEGRACIÓN REGIONAL Y DERECHO  
AGRARIO**



# AGRICULTURA Y MERCOSUR

RITA GRACIELA PERNIZZA<sup>399</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido veinticinco años desde la firma del Tratado de Asunción<sup>400</sup>, que estableció formalmente al MERCOSUR en 1991, por lo que parece adecuado el momento para intentar la elaboración de un análisis retrospectivo y una evaluación de la práctica comercial agropecuaria que ésta unión ha desarrollado entre los países miembros, y entre el bloque MERCOSUR y otros países o economías regionales.

Esta comunicación intenta analizar a grandes rasgos el desarrollo del comercio agropecuario<sup>401</sup> desde los inicios del bloque MERCOSUR y hasta la

---

<sup>399</sup> Abogada. Prof. Adjunta de la Cátedra “B” de Derecho Agrario, de Minería, de la Energía y Ambiental de la Facultad Derecho la UNNE; Magister en Derecho Fundiario y Empresa Agraria; Secretaria Letrada de la Fiscalía General del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes.

<sup>400</sup> El Tratado de Asunción del 26/03/1991 es un acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Asunción, la Capital del Paraguay, por lo que lleva su nombre. A partir de la firma del mismo, se crea el Mercosur; y el 18 de diciembre de 2013 el Parlamento paraguayo ratifica el ingreso de Venezuela al bloque regional.

<sup>401</sup> Para los fines de este análisis entendemos al Comercio Agropecuario como aquél que incluye todas las mercancías que se producen directa o indirectamente en el sector agropecuario y en los sectores de industria manufacturera que transforman materias primas de

actualidad en relación a la política adoptada en ése rubro, como asimismo el impacto que causa en sus resultados las políticas macroeconómicas del resto del mundo.

## 2. GEOGRAFÍA ECONÓMICA MUNDIAL

El fenómeno de la globalización (o mundialización) impregna todos los aspectos de la vida diaria, en los ámbitos político, económico, comercial y en nuestra vida como seres sociales. Si bien simboliza la idea de esperanza, progreso en un mundo mejor y más unido, también dicho concepto encierra diversas amenazas en los planos económico social, técnico, estructural, ideológico, cultural, y político, por ello se discrepa en cuanto a sus beneficios y por lo tanto se opina que la globalización va marcar las diferencias hoy existentes y llevará al mundo a un cambio total. Pero, simultáneamente, el proceso de globalización se ha visto impactado con la aparición de un mercado de productos de origen agrario en pleno crecimiento y bastante diferenciado de los llamados “commodities” (trigo, arroz, soja, azúcar, algodón, café, lácteos) que ofrece mayores y mejores oportunidades a los países en desarrollo, y que se convierte en una alternativa para romper el círculo de precios internacionales bajos, mayores importaciones alimentarias y crisis de la producción agraria interna. La demanda de dichos productos (localizada principalmente en los países desarrollados), es exigente en calidad y en grupos fuertemente seleccionados (como por ejemplo los “orgánicos”), con un nivel de precios elevado, independiente del comportamiento de los “commodities”. Sin embargo, son mercados muy competitivos, cambiantes y dinámicos, no existiendo en esta nueva perspectiva, mercados seguros.

Para hacer uso de las ventajas de la globalización, así como para reducir los efectos negativos de ésta, se han desarrollado procesos de integración económica y comercial, que bajo el concepto del regionalismo abierto han generando una serie de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales. Estos imponen a su vez un conjunto de retos y plazos que no

---

origen agropecuario, de los países involucrados. El sector agropecuario incluye, además de las actividades agrícolas y pecuarias, a las actividades forestales y pesqueras. Esta delimitación del objeto de estudio deja por fuera otras corrientes comerciales relacionadas con la actividad agropecuaria como, por ejemplo, el comercio de los insumos agropecuarios.

podemos ignorar en el marco de actuación de la comercialización agraria. La formación de bloques regionales económico-comerciales aparece entonces como una respuesta lógica a la progresiva mundialización de la economía, y al aumento y creciente liberalización de los intercambios comerciales a escala planetaria; y aunque a simple vista pueda parecer que se trata de fenómenos antagónicos y excluyentes, mundialización y regionalización constituyen dos procesos que progresan de forma complementaria como ejes básicos de la dinámica capitalista de nuestros tiempos, aunque siempre se debe tener presente que la formación de bloques económico-comerciales es un precedente que ambiciona la conquista de la mundialización de la economía.

En este contexto nace el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se ha incorporado Venezuela, y Bolivia, que en proceso de adhesión, espera la ratificación parlamentaria. Desde sus inicios tuvo como finalidad principal favorecer un espacio común que diera lugar a oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales hacia el mercado internacional. Desde un principio el MERCOSUR ha sostenido los principios de democracia y desarrollo económico, y en ésta línea se han generado múltiples acuerdos entre los países partes, como así también con organismos y países de los cinco continentes, en materia social, laboral, cultural, migratoria, entre otros, y también, de integración productiva y comercial, todo ello en un proceso abierto y dinámico.

El MERCOSUR toma sus decisiones a través de tres órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), es el órgano superior del MERCOSUR y a través del cual se conduce políticamente el proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC), que tiene a su cargo el funcionamiento cotidiano del bloque, y la Comisión de Comercio (CCM), encargada de administrar los instrumentos comunes de política comercial<sup>402</sup>.

En relación a la **producción agropecuaria**, este Mercado Común

---

<sup>402</sup> Con el transcurrir del tiempo y a los efectos de la implementación de sus políticas regionales, el MERCOSUR ha creado en distintas ciudades diversos organismos de carácter permanente entre los que se encuentran el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM), el FOCEM, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), la Secretaría

se inicia el propósito de generar una política agrícola que busque el fortalecimiento del mercado externo e interno, a través de la mejora en las condiciones de acceso de las exportaciones en el mercado internacional y la preservación de las condiciones de acceso al mercado interno, en tanto que el mercado internacional reduzca las distorsiones y se aproxime a uno caracterizado por su competitividad, equidad y sostenibilidad. Así, el objetivo es buscar que la competencia conlleve beneficios para el ingreso de la población del país, y particularmente de los productores agrarios, en un marco de armonía y respeto con las normas internacionales y los acuerdos de integración regional y subregional. Particular atención merece el acceso de las exportaciones a todos los mercados de destino; la eliminación de los subsidios a la exportación y las ayudas a la producción interna, que generan desequilibrios en los mercados internacionales, así como la reducción de las barreras arancelarias; y la eliminación de los contingentes arancelarios. Todo ello bajo el marco del desarrollo rural, el empleo, la conservación del ambiente y la seguridad alimentaria.

### 3. EL MERCOSUR Y LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

Antes de avanzar sobre las realizaciones que en políticas agrícolas ha logrado el bloque MERCOSUR, entendemos necesario señalar como era la integración comercial agropecuaria antes del MERCOSUR entre los países que lo conforman, y así valorar sus alcances. Las exportaciones agropecuarias intrarregionales representaban en el período comprendido entre 1972-1991 apenas el 5,6% del total de las exportaciones agropecuarias de los países que conformaron el bloque originariamente. Para Argentina, las ventas externas agropecuarias a los otros tres destinos representaban solamente el 9% del total de sus exportaciones agropecuarias, y para Brasil este porcentaje sólo llegaba al 3%. Para Paraguay y Uruguay las ventas a sus vecinos eran más importantes relativamente: éstas alcanzaban al 32% y al 19% del total de sus exportaciones de productos agropecuarios, respectivamente<sup>403</sup>. En otras

---

del MERCOSUR (SM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS).

<sup>403</sup> El comercio agropecuario en el MERCOSUR; Instituto para la Integración de

palabras, los países del futuro MERCOSUR traían desde países del resto del mundo, poco menos de dos terceras partes de sus alimentos importados.

Asimismo, entendemos de importancia resaltar que a diferencia de otras experiencias de integración comercial, el MERCOSUR nace carente de protección en lo que a las actividades agrícolas refiere, y en un contexto mundial significativamente desfavorable puesto que la UE no solamente seguía protegiendo al máximo su mercado interno, sino que también colmaba el mercado mundial con sus excedentes; el Japón mantenía sus elevadísimos aranceles de protección a estos productos y los EEUU atesoraban sus esquemas de subsidios a la producción agropecuaria con incidencia importante en los mercados mundiales de granos y otros productos. Por lo tanto, las producciones y el comercio exterior de productos agropecuarios del mercado común del sur competían en forma muy desigual con la oferta subsidiada y las dificultades de acceso a mercados que caracterizaban (y aún caracterizan) a los mercados mundiales de productos agrícolas.

Los países que integran el MERCOSUR, se han caracterizado en cambio, por no subsidiar sus producciones agropecuarias. Por el contrario, en algunos de ellos, como por ejemplo Argentina, se han aplicado y aún se aplican impuestos a la exportación de productos agropecuarios; Brasil, por su parte, si bien durante varias décadas protegió su producción interna, hacia fines de la década de 1980 comenzó un fuerte proceso de desamparo de la protección arancelaria para los productos agropecuarios.

Es sabido, que para su funcionamiento el MERCOSUR estableció un Arancel Externo Común (AEC) como uno de los principales instrumentos para el proceso de conformación de la Unión Aduanera. Las tarifas aplicadas para los productos agropecuarios son, en general, bajas, teniendo la mayor parte de los productos aranceles del 10% de su valor, no obstante ello, al ser comparados con los niveles de protección vigentes en el continente europeo, resultan ser insignificantes. Además, es necesario señalar como factor negativo, la situación geográfica de los países del MERCOSUR, que, lejos de los grandes países importadores, le significa mayores costos de transporte, de fletes y de seguros internacionales, lo que resultan ser barreras importantes a la hora de la comercialización.

#### 4. RECORRIDO DE LOS OBJETIVOS<sup>404</sup> PROPUESTOS

A partir de su creación, los Estados Partes iniciaron la aplicación del Programa de Liberalización Comercial (1991-1994) y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (1995-1999) que consistieron en la aplicación de cronogramas de desgravaciones lineales y automáticas sobre los aranceles que gravaban el comercio entre los Estados Parte; y si bien es cierto que desde fines de la década de los años ochenta, y comienzos de los noventa<sup>405</sup> el proceso de integración de América Latina se caracterizó por el dinamismo e importancia que ha adquirido este instrumento, y por su revalorización como uno de los ejes centrales de la política de desarrollo de los países de la región -de las que pueden rescatarse ciertas experiencias indudablemente positivas- los resultados de este proceso han sido generalmente insuficientes, lo que ha dejado una visión de debilidad y desencanto, sobre todo debido al enorme abismo que existió entre las realizaciones y las expectativas que había generado.

En los primeros veinte años del bloque MERCOSUR se puede constatar el notable incremento de las transacciones respecto de los años anteriores a su conformación; así se advierte que **Brasil** el principal consumidor, y **Argentina** la principal vendedora de productos agropecuarios, aunque el primero pasó a ser el principal oferente de manufacturas de origen agropecuarios.

---

<sup>404</sup> El Mercado Común del Sur tiene tres objetivos fundamentales: a) libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países firmantes del Tratado de Asunción mediante, entre otras medidas, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones paraarancelarias; b) fijación de una tarifa externa común y adopción de una política comercial común con relación a terceros países o bloques regionales, y coordinación de las posiciones en foros comerciales de la región e internacionales; c) coordinación de políticas macroeconómicas y de comercio exterior, agrícolas, industriales, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden en el futuro, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados parte.

<sup>405</sup> SEGRELLES SERRANO, José Antonio; Departamento de Geografía Humana Universidad de Alicante 2004; *Agricultura y Territorio En El Mercosur*; pág. 369; "Durante la década de los años noventa, los países del MERCOSUR experimentaron un notable crecimiento económico, controlaron la inflación y aumentaron sus exportaciones en el interior del bloque y con el exterior. Sin embargo, ello no puede ocultar una serie de graves realidades que acentúan los desequilibrios socio-económicos y territoriales y los tradicionales problemas de la agricultura regional, que comenzaron a gestarse en los decenios de los años cincuenta y sesenta con la denominada revolución verde, ya que a la región se le impuso un modelo agropecuario que en poco tiempo se erigió como un foco fundamental de dependencia, injusticia social y degradación ambiental".

**Uruguay y Paraguay** aumentaron manifiestamente sus importaciones desde el bloque, sustituyendo compras desde el resto del mundo e incrementaron relativamente sus exportaciones hacia el bloque (principalmente Paraguay). La mayor parte de las transacciones corresponden a productos alimenticios, que en promedio, alcanzó 62% del total.

La mayor parte de las corrientes de comercio agropecuario intra-región estuvieron altamente relacionadas con las ventajas derivadas de la dotación de recursos naturales y agro-ecológicos que caracterizan a cada país del bloque. Los casos más importantes son el trigo y los productos lácteos, los cuales dejaron de ser importados por Brasil principalmente desde EEUU y la UE respectivamente, para pasar a ser provistos desde Argentina y Uruguay. Se advierte que Paraguay y Uruguay prácticamente se abastecen totalmente desde sus socios del MERCOSUR en los principales rubros del comercio agropecuario, en cambio, Argentina y Brasil son bastante dependientes de importaciones desde el Resto del Mundo en varios productos de ese rubro.

En realidad, el Mercosur ha tenido un desempeño económico y político versátil, aunque levemente positivo; no obstante, se observa que en los últimos años, la integración regional ha sufrido un estancamiento a partir de la falta de acompañamiento de la Argentina a la decisión que daba inicio al proceso de eliminación del doble cobro arancelario; agregándose a esto las fuertes desavenencias sufridas por la agenda política con la suspensión de Paraguay dentro del Mercosur, y la entrada forzada de Venezuela. Estos hechos han debilitado la credibilidad externa y castigado la legitimidad interna del bloque.

## **5. CONCLUSIONES**

A pesar del camino transitado, y las metas parciales conseguidas, en la actualidad el MERCOSUR es más un proyecto que una realidad afianzada. Entendemos que la causa de ello radica, en parte, por el propio modelo de desarrollo que siguieron los países de la región, y que se identificó por un crecimiento *hacia adentro*, bajo el amparo de altas barreras arancelarias y no arancelarias, que favorecían en cada país la sustitución de importaciones y no el desarrollo de sus propias capacidades y competitividades reales para poderse insertar mejor en el entorno regional y mundial. No obstante ello, ésta integración económica puede evolucionar de forma imprevista, e in-

cluso desintegrarse, tanto por las influencias externas como por los propios problemas estructurales de los países que lo componen.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Agroalimentos y Globalización*, Ediar, Cap. Federal, 2007.
- BEKERMAN, Marta y RIKAP, Cecilia. 2010. *Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil*, en: Revista de la CEPAL N° 100. Santiago de Chile. Abril.
- LOPRESTI, Roberto Pedro (2007). *Constituciones del Mercosur. Segunda Edición*. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- PASTORINO, Leonardo, *La Política Europea de Desarrollo Rural Sostenible, ¿Obstáculo o Modelo para el Mercosur?*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2005.
- RUY DE VILLALOBOS, El comercio agropecuario en el MERCOSUR, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT), Nota Técnica N° IDB-TN 809, Junio 2015.

# ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS AGRÍCOLAS DESDE ARGENTINA HACIA EL MERCOSUR

CECILIA INÉS BORDAS<sup>406</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Respondiendo a una recreación de los temas desarrollados en el “Primer Encuentro de Colegios de Abogados Sobre Temas de Derecho Agrario”, en Rosario (Santa Fe), realizado los días 5 y 6 de septiembre de 1996, en este trabajo el objetivo es identificar las alternativas jurídicas que favorecen la competitividad de las PyMEs agrícolas, desde la Argentina hacia el MERCOSUR con miras al mercado global, a través del análisis general de la ley N° 27.264 de Programa de Recuperación Productiva recientemente sancionada.

---

<sup>406</sup> Abogada, Colegio Público de Abogados de la 1° circunscripción de Corrientes. Mediadora. Adscripta Graduada Ad-Honorem de la Cátedra “B” de la Asignatura “Derecho agrario, energía, minería y ambiente” de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas UNNE.

## 2. DESARROLLO

Desde 1996 a agosto de 2016 las PyMEs agrícolas han ido cambiando por distintos factores como ser políticos, sociales, económicos, tecnológicos dependiendo su desarrollo internacional de acciones concretas, que responden a esas particularidades. Por ello para lograr un rendimiento exportador con efectos positivos sobre las PyMEs agrícolas hacia una internacionalización, es necesario que cada país parte, límite a escasos los problemas que perjudican el desarrollo de estas empresas a través de marcos normativos y políticas públicas de promoción constantes y dinámicas a nivel nacional y regional, que aporten las herramientas necesarias para guiarlas hacia una competencia equitativa en el mercado internacional. En este periodo de tiempo las oportunidades y desafíos referentes a las PyMEs argentinas en el MERCOSUR han aumentado ya que el número de empresas en este periodo de tiempo fue en aumento. En Argentina, las manufacturas de origen agropecuario e industrial constituyen 81% del valor exportado por las PyMEs, frente a dos tercios de las grandes firmas. Asimismo, algunos sectores como maquinaria y equipo, productos químicos o insumos para la construcción tienen una participación muy superior en las ventas externas de las PyMEs industriales argentinas respecto de las grandes empresas (Crisafulli y Baralla-2011). En la aceptación de que las PyMEs necesitaban un marco legal y un régimen financiero, laboral, fiscal y de capacitación para el desarrollo eficaz de las mismas, se fueron forjando distintos programas y normas que fueron y aún continúan definiendo el marco regulatorio de las Pymes en pos de su crecimiento hacia el mercado internacional, surgiendo recientemente la Ley Nacional N° 27.264 de Programa de Recuperación Productiva, sancionada el 13 de julio de 2016 y publicada el 01 de agosto de 2016 instituye el Programa de Recuperación Productiva que fuera creado por Resolución N° 481 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de fecha 10 de julio de 2002. Está estructurada de la siguiente manera:

- Título I: “Carácter permanente del Programa de Recuperación Productiva”, artículos 1 a 3.
- Título II: “Tratamiento impositivo especial para el fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, artículos 4 a 11.
- Título III: “Fomento a las inversiones”  
— Capítulo I “Disposiciones generales” artículos 12 a 22.

- Capítulo II “Pago a cuenta en el impuesto a las ganancias por inversiones productivas” artículos 23 a 26.
- Capítulo III “Bono de crédito fiscal por inversiones en bienes de capital y en obras de infraestructura”, artículos 27 a 31.
- Título IV: “Reformas de las Leyes N° 24.467 y N° 25.300”, artículos 32 a 44.
- Título V: “Financiamiento para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”
- Capítulo I “Modificaciones a la ley de obligaciones negociables”, artículos 45 a 48.
- Capítulo II “Modificaciones a la Ley de Entidades de Seguros y su control”, artículos 49 a 50.
- Capítulo III “Modificaciones al decreto ley de letra de cambio y pagaré”, artículos 51 a 55.
- Título VI: “Otras disposiciones” artículos 56 a 58.

Complementada con la Resolución del Ministerio de Producción N°391/16 del 12 de agosto de 2016, que designa a la Secretaria de Integración Productiva del Ministerio de Producción, o a quien esta designe, como autoridad de aplicación de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo prevista en la ley N° 24.467, artículo1 y a la Subsecretaría de Financiamiento de la Producción del Ministerio de Producción como autoridad de aplicación del Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme), del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fogapyme), del Régimen de bonificación de tasas y del sistema de Sociedades de Garantía Recíproca (S.G.R.) previstos en la leyes N° 24.467 y N° 25.300.

La Ley N° 27.264 establece un régimen especial impositivo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y, entre otras medidas, crea un Régimen de Fomento de Inversiones para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que realicen inversiones productivas, expresando en su artículo 13 que son aquellas que realicen por bienes de capital u obras de infraestructura, en las formas y condiciones que establezca la reglamentación, aclarando que las inversiones en bienes de capital deben tener por objeto, según corresponda, la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital, nuevos o usados, excluyendo a los automóviles. Dichos bienes además deben revestir la calidad de amortizables para el impuesto a

las ganancias, incluyéndose las adquisiciones de reproductores, quedando comprendidas las hembras, cuando fuesen de pedigrí o puros por cruce, según lo establezca la reglamentación, sin dudas una gran alternativa para las pymes agrícolas. Se establece un plazo de vigencia para los beneficios impositivos siendo aplicables a las inversiones productivas que se realicen entre el 1° de julio de 2016 y el 31 de diciembre de 2018, ambas fechas inclusive (art. 15).

Los beneficios son significativos entre otros los siguientes de suma importancia para las pymes agrícolas. La suma fija mensual máxima prevista en la reglamentación para los beneficios dispuestos por el programa se elevará en un 50% para MIPyMEs, según lo establece el artículo 1° de la ley 25.300 y normas complementarias. (art. 2).

Ordena la instrucción al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para implementar las acciones necesarias para la simplificación del trámite de acceso a los beneficios del Programa de Recuperación Productiva para las Mí Pymes, (art. 3).

No le será aplicable a las MIPyMes, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, según lo establece el la ley N° 25.063, en su Título V y sus modificaciones pero con efecto para los ejercicios fiscales que se inicien a partir del día 1° de enero de 2017.

Referente al Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, que fueron establecido por el artículo 1° de la ley de Competitividad 25.413 y sus modificaciones bajo la condición de que hubiese sido efectivamente ingresado se computara de la siguiente manera: para las empresas que sean consideradas "micro" y "pequeñas", se computara el 100% como pago a cuenta del impuesto a las ganancias y para las industrias manufactureras consideradas "medianas -tramo 1-" en los términos del artículo 1° de la ley 25.300 y sus normas complementarias el porcentaje a computar será de 50%.

Este cómputo de pago a cuenta podrá efectuarse en la declaración jurada anual del impuesto a las ganancias o anticipos, (art. 6), simplificando el trámite.

En el supuesto de que los beneficiarios tengan existencia de saldos acreedores y deudores, su compensación se ajustará a la normativa vigente, según lo estipule la AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos, a través Sistema de "Cuentas Tributarias", o ante la imposibilidad de la com-

pensación, podrán ser objeto de devolución, a pedido del interesado según el atento al procedimiento que a tal fin prevea el organismo recaudador (art. 8).

Para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que desarrollen actividades identificadas con economía regional los beneficios impositivos que establece esta ley son diferenciales en un 5% como mínimo y un 15% como máximo, es el Ministerio de Agroindustria y al Ministerio de Hacienda y Finanzas quien determinará el alcance de los sectores y estos beneficios. La Estabilidad fiscal con alcance a todos los tributos, como ser impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan como sujetos pasivos a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. No podrán ver incrementada su carga tributaria total, considerada en forma separada en cada jurisdicción, siempre que las provincias adhieran al Título II de la ley 27.264 con el dictado de una ley en la cual deberán invitar expresamente a las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones a dictar las normas legales pertinentes en igual sentido (art. 16). También establece un Régimen de Fomento a las Inversiones con la posibilidad de poder transformar los créditos fiscales en bonos intransferibles utilizables para la cancelación de tributos nacionales, incluidos los aduaneros, en las condiciones y plazos que establezca el Poder Ejecutivo nacional. No se aplicara este régimen cuando, al momento de la solicitud de conversión del saldo a favor, los bienes de capital no integren el patrimonio del contribuyente, con la excepción de que hubiese mediado caso fortuito o de fuerza mayor, debidamente probados

En cuanto a las reformas de las leyes N° 24.467 y N° 25.300, es de relevante importancia destacar que la autoridad de aplicación deberá revisar anualmente la definición de Micro, Pequeña y Mediana Empresa a fin de actualizar los parámetros y especificidades contempladas en la definición adoptada, (art. 32), lo cual flexibiliza y dinamiza la cuestión adecuándose a la realidad de las MIPyMEs.

La autoridad de aplicación creará un Registro de Empresas MIPyMEs en la cual deberán inscribirse y que tendrá finalidades tales como contar con información actualizada sobre la composición y características de los diversos sectores Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que posibiliten la diagramación de políticas e instrumentos para el apoyo de las mismas, registrar, digitalizar y proteger la información necesarias para ellas, emitir certificados de acreditación de la condición de MIPyMEs a pedido de parte o de autoridades nacionales, provinciales y municipales (art. 35). También

al sustituir el art. 38 de la ley N° 25.300 crea el Registro de Consultores MIPyMEs en el que deberán inscribirse los profesionales que deseen ofrecer servicios mediante la utilización de instrumentos y programas de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Producción, (art. 34). Dentro del Título VI referido a "Otras disposiciones" se crea el Consejo de Monitoreo y Competitividad para las MIPyMEs con participación público-privada en el ámbito de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Producción, atribuyéndole funciones de monitoreo de la evolución de la asignación de crédito según lo establece la ley, el seguimiento del comercio exterior y su impacto en la producción y el empleo en estas empresas y su evolución en las cadenas de valor, (art. 56) útil para mejoramiento y/o la puesta en marcha de acciones orientadas a potenciar el desarrollo y crecimiento de estas empresas. Dispone la instrucción del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a fin de que tome las medidas necesarias para facilitar el acceso a planes y programas de innovación tecnológica destinados a resolver asimetrías de productividad de las MIPyMEs, (art. 57). Esta ley también establece exclusión para ciertos beneficiarios (art. 14) y Caducidad del beneficio y efectos de la misma (art. 18 y ss.). En cuanto Bono de crédito fiscal por inversiones en bienes de capital y en obras de infraestructura

### **3. CONCLUSIÓN**

De lo precedentemente desarrollado concluyo que para lograr un rendimiento exportador con efectos positivos para MIPyMEs agrícolas argentinas hacia la internacionalización es necesario minimizar los problemas que frenan su desarrollo y crecimiento a nivel nacional, pero hacerlo de forma efectiva no de manera potencial la reciente ley N° 27.264 aporta sin dudas a nuevas alternativas a las MIPyMEs agrícolas para ese objetivo de desarrollo y crecimiento hacia el MERCOSUR con miras al mercado global, quedando por delante un camino que debe continuar construyéndose siguiendo el dinamismo de este tipo de empresas.

## **TEMA 14**

# **INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA**



# TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS

JOSÉ MARTÍNEZ<sup>407</sup>

## 1. TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO FUNCIONAL DEL “GOBIERNO ABIERTO”

La transparencia es un instrumento funcional. La transparencia, por tanto, no es un bien absoluto, sino un instrumento que cumple una función determinada en un Estado de Derecho y que preserva de esta forma un valor constitucional nacional y europeo. Sin este carácter funcional la transparencia carece de justificación; más aún, la transparencia puede vulnerar el derecho del ciudadano a la privacidad. Porque la obligación constitucional del Estado de publicar los datos básicos de sus actividades con el fin de generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza en-

---

<sup>407</sup> Profesor Titular de Derecho Público y de la Agricultura. Director del Instituto de Derecho Público y miembro del Instituto de Estudios Jurídicos Sino-germanicos. Miembro del Consejo científico sobre política agrícola y de protección sanitaria de los consumidores y los alimentos del Ministerio federal de alimentación y agricultura. Miembro del comité científico, coeditor y editor de varias publicaciones. Delegado alemán Adjunto del Comité europeo de derecho rural.

tre el gobierno y la sociedad, incluye frecuentemente datos personales del ciudadano. Esta tensión entre el interés público en abrir los expedientes del Estado y los derechos individuales del ciudadano afectado requieren una ponderación muy detallada.

El concepto central es el “gobierno abierto” (*open government*). El gobierno abierto se realiza a diferentes niveles: 1. Gobierno electrónico para el solicitante; 2. Acceso a la información en torno al marco legal; 3. Publicación de los criterios internos que aplica la administración en cuanto al ámbito discrecional; 4. Publicación de los beneficiarios de las ayudas estatales, en particular de las subvenciones agrícolas.

En cuanto a los tres primeros instrumentos todos los Estados miembros de la Unión Europea los fomentan, al menos a nivel legislativo. Sin embargo hay que tener en cuenta que el grado de realización del Gobierno abierto difiere considerablemente entre los diferentes Estados miembros de la UE. Sobre todo en torno a las subvenciones europeas ha habido un gran impulso por la legislación europea y las disposiciones administrativas, en particular a través del sistema de control INVEKOS.

Sin embargo resulta problemático el cuarto instrumento: la publicación de los beneficiarios de las subvenciones estatales. Aquí podemos ver un mosaico de diferentes regulaciones entre los países europeos: Los países nórdicos publican tradicionalmente estas subvenciones (como todos los expedientes administrativos, como el clásico ejemplo de la declaración de la renta a la que cualquier ciudadano puede acceder). Los países mediterráneos abren su legislación para introducir este instrumento con el fin de reducir la corrupción y la malversación de fondos públicos. Austria publica las nóminas de las jefaturas. En los países del centro de Europa y en el Reino Unido en cambio ni existe una práctica administrativa tradicional como en los países nórdicos, ni hay una voluntad del legislador a introducir este instrumento en el marco legal nacional: En cambio la Comisión Europea —con su gran capacidad de desconocer deliberadamente las diferentes tradiciones administrativas— periódicamente reintenta armonizar los sistemas administrativos, obligando a todos los Estados miembros a crear procedimientos administrativos para las subvenciones estatales que sean más transparentes.

## **2. LA PUBLICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES ESTATALES EN LA UE**

En el Reglamento (CE) 259/2008, de la Comisión, de 18 de marzo de 2008 la Comisión Europea intentó armonizar la ejecución de las subvenciones comunitarias en el sector agrario. Los Estados miembros quedaron obligados a publicar anualmente *a posteriori* la lista de beneficiarios y de las cantidades recibidas por cada uno de ellos en virtud de cada uno de fondos agrícolas y regionales. Este reglamento levanto duras críticas en la sociedad alemana y entre la doctrina jurídica; el Gobierno Federal mismo no se opuso; en cambio, fomentó la ejecución de la directiva. Hay que plantearse por qué el gobierno alemán apoyara un sistema de control social mientras que la sociedad no lo aceptaba. Desde el punto de vista de la doctrina jurídica alemana el fin era abrir un debate en la sociedad sobre el futuro de las subvenciones agrarias que justificaría recortes considerables.

Este intento fracasó. En la Sentencia 92/09 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró inválida la disposición con la que se exigía la publicación automática de los nombres, el municipio de residencia y el código postal de todos los beneficiarios de las subvenciones agrarias, junto con los importes recibidos por cada beneficiario de esos fondos. Y no es de extrañar que esta sentencia fue iniciada por un tribunal alemán a través de una petición de decisión prejudicial en torno a una demanda de una sociedad (Volker und Markus Schecke GbR) y de un campesino alemán.

En su comunicación del 21 de mayo del 2015 la Comisión europea intentó nuevamente implementar este instrumento de transparencia: ha introducido nuevos requisitos en materia de transparencia para la concesión de subvenciones estatales que considera un elemento esencial de su iniciativa de modernización de la política en materia de subvenciones agrarias. Cada vez que el estado apruebe una ayuda estatal superior a 500 000 euros, los estados miembros quedan obligados a publicar la identidad del beneficiario, la cantidad y el objetivo de la ayuda así como su base jurídica.

## **3. VALORACIÓN JURÍDICA**

Mi tesis es que el concepto del gobierno abierto no es el instrumento apto para el control de las malversaciones del estado, siempre que no queden

garantizados ampliamente los derechos fundamentales del ciudadano. Los intereses financieros del Estado como valor constitucional no justifican en ningún caso la limitación de la esfera de protección del individuo frente al Estado.

### 3.1. LA TRANSPARENCIA ES UN INSTRUMENTO PARA EL CONTROL SOCIAL DE LA DISCRECIONALIDAD DEL ESTADO

En primer lugar me parece imprescindible recordar el régimen jurídico particular de las subvenciones estatales. Las subvenciones estatales son un instrumento del Estado de prestación (Leistungsstaat). Este concepto esencial del constitucionalismo alemán fue creado por el politólogo James M. Buchanan como un contrapunto al concepto clásico del “Estado de protección”. El Estado de protección puede crear desventajas para los pobres. El estado de prestación tiene por tanto la función de producir bienes públicos y de velar por la seguridad social. Desde una perspectiva dogmática-jurídica el Estado de prestación se distingue del Estado de protección en una aplicación modificada del principio de legalidad. El principio de legalidad es solamente aplicable en torno a la perspectiva positiva. Es decir la concesión de subvenciones no se rige por el principio de la reserva de ley. Por tanto dispone la administración de un margen de discrecionalidad mucho más amplio que en otras actividades. Correspondiente a este reducido marco legal, el control judicial queda limitado. El control de las subvenciones le corresponde sobre todo a las auditorias y los Tribunales de Cuenta. De esta forma se respeta al mismo tiempo la soberanía presupuestal del parlamento.

### 3.2. LÍMITES DE UN CONTROL SOCIAL EN EL ÁMBITO FISCAL

Revisemos ahora las repercusiones que tienen estas peculiaridades para la valoración de una regla que obliga a publicar a los beneficiarios: Aquí hay que destacar que la publicación de los beneficiarios realiza de forma muy limitada las funciones públicas de la transparencia, funciones que como decía al comienzo justifican este instrumento:

a) *Transparencia como fuente limitada de control* — La transparencia administrativa sirve como fuente de información para la administración. En

cambio la publicación de los beneficiarios a posteriori no aporta información adicional al procedimiento administrativo.

La Transparencia administrativa sirve como fuente de información para el ciudadano en torno a un debate democrático sobre la actividad administrativa y aporta de esta forma legitimidad política a la actividad administrativa. De forma más general, conceder un amplio acceso a la información para conseguir un público informado y un debate democrático permite a los ciudadanos ejercer una supervisión efectiva sobre cómo utilizan las autoridades públicas el poder que esos mismos ciudadanos les han conferido.

Pero seamos realistas: ¿es verdaderamente necesario saber en concreto si el labrador A cobra 5000 o 50000 Euros para debatir sobre el si o no de las subvenciones estatales agrarias? ¿Es imprescindible esta información personal para saber que el sistema de subvenciones estatales en el sector agrario es absurdo o no. Aquí, tenemos que tener en cuenta que hablamos de dinero. Todo discurso público en torno a determinadas aportaciones monetarias estatales para determinadas personas naturales y jurídicas se caracteriza por ser un discurso patológico, marcado por las envidias y los celos. Y es por eso por lo que los discursos democráticos formalizados, es decir los referendos, excluyen tradicionalmente las actividades estatales con directas repercusiones monetarias del catálogo de las materias aptas para referendos.

La transparencia puede substituir el control judicial de la actividad estatal que —como hemos visto— queda notablemente limitado en el ámbito fiscal. Este control requiere que el ciudadano disponga de todas las informaciones necesarias para estudiar si la subvención ha sido concedida conforme a la ley. En cambio, las regulaciones europeas no prevén tal información completa del ciudadano. Simplemente queda informado de determinados hechos que no comprenden todos los requisitos formales y materiales que tiene que reunir el solicitante para obtener una subvención. No es por tanto posible ejercer un control social que sea equiparable al judicial. Más bien se crea la impresión falsa entre los ciudadanos de que disponen de información suficiente para valorar la aprobación de las subvenciones del vecino.

b) *Transparencia y derechos fundamentales* — La transparencia administrativa en el ámbito de las subvenciones estatales es por tanto un instrumento limitado de control social. Además de esta limitación intrínseca de

la información pública en torno a las subvenciones estatales, tenemos que considerar otra fundamental: Es necesario ponderar la transparencia con otros objetivos concurrentes, en particular con los derechos fundamentales de los beneficiarios, cuyo nombre se publica.. Porque la transparencia no es necesariamente un bien absoluto. La abogada general Sharpston del Tribunal de Justicia de la UE lo expresa claramente: En cuanto a la transparencia, no siempre se trata de que «cuanto más, mejor». Así, la «máxima transparencia por el interés público» no puede convertirse en un mantra que prevalezca sobre los derechos individuales. Por tanto el Tribunal de Justicia considera que, si bien es cierto que en una sociedad democrática los contribuyentes tienen derecho a ser informados de la utilización de los fondos públicos, no es menos cierto que para ponderar equilibradamente los diversos intereses en conflicto se requiere que, antes de adoptar las disposiciones objeto de controversia, las instituciones competentes verifiquen si la publicación, en un sitio web único por Estado miembro y de consulta libre, de los datos nominales de todos los beneficiarios afectados y de los importes específicos percibidos por cada uno de ellos no van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos.

Por lo que respecta a las personas físicas beneficiarias de subvenciones agrarias, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión que ni el Consejo ni la Comisión de la UE ponderaron equilibradamente los intereses en conflicto. En cambio, por lo que se refiere a las personas jurídicas el Tribunal de Justicia estima que el nivel de protección de los datos personales es inferior al de de las personas naturales. Llega a esta conclusión recordando que las personas jurídicas ya están sometidas a una obligación superior de publicación de los datos que les conciernen.

El Tribunal de Justicia señala, por una parte, que el respeto del derecho a la vida privada en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal, reconocido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se aplica a toda información sobre una persona física identificada o identificable y, por otra parte, que las limitaciones al derecho a la protección de los datos de carácter personal que pueden establecerse legítimamente corresponden a las toleradas en el contexto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El Tribunal de Justicia indica a continuación que la publicación en un sitio web de los datos nominales de los beneficiarios de subvenciones agra-

rias y de los importes específicos percibidos por ellos constituye una lesión del derecho de los beneficiarios afectados al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos de carácter personal, en particular, ya que tales datos resultan, así, accesibles a terceros.

Para que una lesión de estos derechos pueda considerarse justificada es preciso que esté establecida por la ley, que respete el contenido esencial de dichos derechos y que, respetando el principio de proporcionalidad, sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de los demás. Por otra parte, las excepciones a la protección de los datos de carácter personal y las limitaciones de dicha protección deben establecerse sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario.

El Tribunal de Justicia señala, por una parte, que el respeto del derecho a la vida privada en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal, reconocido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se aplica a toda información sobre una persona física identificada o identificable y, por otra parte, que las limitaciones al derecho a la protección de los datos de carácter personal que pueden establecerse legítimamente corresponden a las toleradas en el contexto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El Tribunal de Justicia indica a continuación que la publicación en un sitio web de los datos nominales de los beneficiarios de subvenciones agrarias y de los importes específicos percibidos por ellos constituye una lesión del derecho de los beneficiarios afectados al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos de carácter personal, en particular, ya que tales datos resultan, así, accesibles a terceros.

Para que una lesión de estos derechos pueda considerarse justificada es preciso que esté establecida por la ley, que respete el contenido esencial de dichos derechos y que, respetando el principio de proporcionalidad, sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de los demás. Por otra parte, las excepciones a la protección de los datos de carácter personal y las limitaciones de dicha protección deben establecerse sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario.

El Tribunal de Justicia llega así a la conclusión de que el Consejo y la Comisión han sobrepasado los límites que impone el respeto del principio

de proporcionalidad al obligar a publicar datos de carácter personal de todas las personas físicas beneficiarias de subvenciones agrarias, sin establecer distinciones en función de criterios pertinentes, tales como los períodos durante los cuales dichas personas han percibido estas subvenciones, su frecuencia o, incluso, el tipo y magnitud de las mismas. En la medida en que establecen tal obligación, procede declarar inválidas ciertas disposiciones del Reglamento n° 1290/2005 y el Reglamento n° 259/2008 en su totalidad.

#### **4. CONCLUSIONES**

¿Qué conclusiones se pueden deducir de carácter general de esta sentencia para la relación entre el interés de la Unión en garantizar la transparencia de su actividad fiscal y la utilización óptima de los fondos públicos y, por otra parte, la lesión del derecho de los beneficiarios afectados al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos de carácter personal, en particular?

En primer lugar, que esta sentencia —aun teniendo un efecto para toda la Unión Europea— declarando la invalidez del reglamento, fue una sentencia dictada para un caso alemán y teniendo un caso alemán por delante. ¿Qué significa esto? Pues que en torno a la función que ejerce la publicación como control social hay que ponderar caso por caso, es decir Estado por Estado, analizando la relevancia que tiene la transparencia en este caso.

En Estados como Alemania con un control judicial eficiente de la Administración pública, con un complejo sistema de auditorías y con un Tribunal de Cuentas muy eficaz, la publicación de los nombres de los beneficiarios de las subvenciones estatales es un más de control que aparentemente no aporta a un más de control de la legalidad administrativa. Por lo que se refiere a la función de control social de la transparencia, en Alemania la publicación de los nombres de los beneficiarios solamente sirve para satisfacer la curiosidad y la envidia de los terceros. En el caso de Alemania por tanto, los derechos fundamentales del ciudadano afectado necesariamente se impondrán frente al interés público en torno a este plus.

En otros estados sin embargo, que por las razones que sean y que no quiero entrar en ello, no disponen de un sistema judicial y de auditorías semejante al alemán la ponderación nos lleva a un resultado diferente, siempre

que se pruebe con estudios empíricos que la publicación sea un medio eficaz para realizar el control de legalidad de la administración pública:

Como dice el Tribunal:

No cabe atribuir una primacía automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal ni siquiera aunque estén en juego intereses económicos importantes. Pero tampoco existe una primacía automática de los derechos a la protección de datos frente al objetivo de transparencia.

La consecuencia de la sentencia ha sido que en el ámbito de las subvenciones agrarias actualmente los estados miembros publican en sus bancos de datos con acceso libre los nombres de los beneficiarios jurídicos pero no el de las personas físicas. De esta forma se pervierte toda la función de la transparencia: Porque un control social solo puede ser eficiente si dispone de una base de datos suficientemente representativa. Si tenemos en cuenta que por ejemplo en Alemania el 80% de los beneficiarios de las subvenciones agrarias son personas físicas, vemos que este instrumento ha quedado reducido a un mero símbolo. Y me cuesta mucho justificar la lesión del derecho fundamental de las personas jurídicas simplemente con un gesto simbólico.

La Unión Europea no puede retirar la vista del hecho de que los procedimientos administrativos son sistemas complejos creados en y para una sociedad en particular. Al armonizar estos sistemas creando instrumentos uniformes y obligatorios para fomentar la transparencia en toda Europa corre por tanto el peligro de desequilibrar estos sistemas. La solución debe ser de crear instrumentos opcionales para los estados para que los apliquen dentro de sus sistemas administrativos estatales siempre que sean adaptables. Por tanto, el intento repetido de la Comisión Europea de obligar a todos los Estados miembros a publicar los nombres de los beneficiarios, vuelve a olvidarse de esta diferenciación necesaria y volverá fracasar, porque ya veo al demandante alemán recurriendo esta publicación y al tribunal alemán presentando la petición de decisión prejudicial. Hasta que al final la Comisión Europea quede convencida de que la transparencia administrativa es un valor constitucional en toda Europa, pero no un valor homogéneo.



# EL REGISTRO FISCAL DE OPERADORES DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE HACIENDAS Y CARNES BOVINAS Y BUBALINAS

MARIANO PERETTI<sup>408</sup>

En mayo de 2016, mediante Resolución General 3873<sup>409</sup>, la AFIP creó el Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (en adelante el “RFOCB” o, simplemente, el “Registro”).

Se suma así un nuevo régimen a los numerosos sistemas de información y control que exigen, a los sujetos vinculados con la actividad agropecuaria y su cadena de comercialización, el cumplimiento de determinadas obligaciones formales frente a los organismos fiscales.

Puede afirmarse que el sistema de la Res. 3873 se encuentra estructura-

---

<sup>408</sup> Abogado, miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, docente de la cátedra “A” de Derecho Agrario, Facultad de Derecho UNR; Especialista en Derecho Tributario (UCA), Especialización en Derecho Administrativo (no finalizada).

<sup>409</sup> Resolución General AFIP 3873, del 6/5/2016, publicada en el BO el 30/5/2016.

do en términos generales en forma análoga a como lo hace la Resolución General AFIP 2300 para el Registro Fiscal de Operadores de Granos<sup>410</sup> (RFOG).

La nueva Resolución crea, en relación los sujetos que operan en las actividades de compraventa, tenencia, traslado o faenamiento de hacienda bovina o bubalina, un sistema que combina:

- a) El Registro de Operadores propiamente dicho.
- b) Un régimen diferenciado de percepciones, retenciones y pagos a cuenta del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

De esta manera, el contribuyente que no se encuentre inscripto en el RFOCB deberá realizar pagos a cuenta, o sufrirá percepciones o retenciones en los pagos que reciba, por montos más altos a los que estarán sujetos los operadores que sí estén inscriptos.

Analizaremos sucintamente a continuación los dos instrumentos antes indicados, y luego nos detendremos en algunos aspectos del sistema que consideramos objetables desde el punto de vista legal y constitucional.

## 1. EL REGISTRO

En el Registro pueden inscribirse, a partir del 29/08/2016<sup>411</sup>, las personas humanas, personas jurídicas, sucesiones indivisas, empresas o explotaciones unipersonales que desarrollen, en relación a la hacienda bovina y/o bubalina, alguna de las actividades indicadas en el art. 2° de la norma:

- Productores, criadores y cabañeros.
- Feed-lots (establecimientos de engorde a corral).
- Invernadores.
- Establecimientos faenadores y/o frigoríficos.
- Consignatarios y/o comisionistas.
- Mercados concentradores, ferias o predios feriales.
- Matarifes (abastecedores y carniceros) y otras modalidades de usuarios de faena de hacienda.

---

<sup>410</sup> Registro Fiscal de Operadores en la Compraventa de Granos y Legumbres Secas, Resolución General AFIP 2300/2007, B.O. 3/9/2007.

<sup>411</sup> Fecha en que estaba previsto el inicio de la aplicación de las disposiciones del Título I de la Resolución, según su artículo 44, inc. a).

— Comercializadores de subproductos comestibles y no comestibles de origen bovino/bubalino.

Todo otro contribuyente que opere en la compraventa, tenencia o traslado de hacienda, con excepción de los transportistas.

Para poder obtener la incorporación, los contribuyentes deben cumplir con una serie de requisitos de índole formal, entre los que se encuentran la necesidad de poseer una CUIT activa y los datos biométricos registrados, tener actualizado el domicilio fiscal, constituir y mantener actualizado el domicilio fiscal electrónico ante la AFIP, poseer matrícula vigente ante el Registro Único de la Cadena Agroalimentaria (RUCA) del Ministerio de Agroindustria (en caso de corresponder), poseer alta en el IVA, Ganancias o Régimen Simplificado (Monotributo), encontrarse al día con las declaraciones juradas ante la AFIP, no encontrarse incluido en la “Base de Contribuyentes No Confiables” que publica la AFIP, no tratarse de contribuyentes con procesos judiciales relacionados con delitos tributarios o económicos<sup>412</sup>.

## **2. EL RÉGIMEN DE PERCEPCIONES, PAGOS A CUENTA Y RETENCIONES**

Como decíamos, la Res. 3873 vino a establecer un régimen de percepciones, retenciones y pagos a cuenta del IVA que obligará a los distintos operadores en el mercado de compra y venta de hacienda y de carnes a actuar, a partir del 29/10/2016<sup>413</sup>, como agentes de percepción o retención, o a ingresar anticipos de dicho impuesto a la AFIP, con efectos diferenciados según el sujeto se encuentre o no inscripto en el RFOCB.

### **2.1. SISTEMA DE PERCEPCIÓN**

En este caso, los sujetos obligados a actuar como agentes de percepción (en tanto sean responsables inscriptos en el IVA) son:

— Los establecimientos de faena<sup>414</sup>.

---

<sup>412</sup> Art. 4º, inc. k).

<sup>413</sup> Fecha en que estaba previsto el inicio de la aplicación de las disposiciones del Título II, según el artículo 44, inc. b) de la RG 3873.

<sup>414</sup> Los propietarios, locatarios, arrendatarios, concesionarios, o titulares bajo cuyo

- Los usuarios del servicio de faena.
- Los consignatarios de hacienda.

Dichos sujetos deberán percibir y pagar posteriormente al Fisco los montos correspondientes cuando intervengan en operaciones de venta de cueros efectuadas a otros responsables inscriptos en el IVA y, en el caso de los consignatarios de hacienda, al momento de liquidar las operaciones de venta por cuenta y orden de terceros al frigorífico o al usuario de faena.

Los importes a percibir en cada caso son una suma fija, por unidad de venta, y surgen de la tabla consignada en el Anexo II de la Res. 3873:

Concepto		Percepción		
Sujetos		Establecimiento faenador o usuario de faena	Consignatario de hacienda	
Operación		Venta de cueros	Venta por consignación a usuarios de faena	Venta por consignación a establecimiento faenador
Monto de la obligación	Activo en el registro	\$ 5 por unidad	\$ 10 por cabeza	\$ 10 por cabeza
	No activo en el registro	\$ 5 por unidad	\$ 20 por cabeza	\$ 20 por cabeza

---

nombre y responsabilidad jurídico-económica funcionen los establecimientos de faena, sean personas humanas o jurídicas, incluso entes nacionales, provinciales y municipales (art. 22, inc. a).

## 2.2. SISTEMAS DE PAGOS A CUENTA

Los sujetos obligados a ingresar los pagos a cuenta son:

- Los establecimientos de faena.
- Los consignatarios de carnes.
- Los matarifes (abastecedores y carniceros), consignatarios directos de hacienda y todo otro usuario del servicio de faena que se preste en plantas faenadoras.

Los establecimientos faenadores deben calcular el monto del pago a cuenta multiplicando el número de animales propios faenados en cada jornada (aunque no se produzca la venta posterior de la carne) por el importe que surge de la tabla contenida en el Anexo II de la Resolución.

En el caso de los consignatarios de carnes, el pago a cuenta consiste en el importe que resulte de multiplicar la cantidad de kilogramos vendidos en su carácter de intermediario por el monto que surge de la tabla.

Para los sujetos usuarios del servicio de faena el monto del pago a cuenta surgirá de multiplicar la cantidad de cabezas faenadas por el importe de la tabla y deberá liquidarse e ingresarse con anterioridad al retiro de la carne del establecimiento faenador, previéndose la aplicación de sanciones<sup>415</sup> para los establecimientos que entreguen la carne sin haber requerido la Guía Fiscal Ganadera con la acreditación del pago.

*(Ver cuadro en página siguiente)*

---

<sup>415</sup> Apercibimiento, multa, suspensión o cancelación de la inscripción, en los términos del art. 27 de la Ley 21.740.

CONCEPTO		PAGO A CUENTA				Consignatario de carnes	
SUJETOS		Establecimiento faenador				Usuario de faena	
OPERACIÓN		Compra de carne por consignatario con destino a faena	Compra directa a productor con destino a faena	Compra de carne por consignatario con destino a faena	Compra directa a productor con destino a faena	Consignación directa	
MONTO DE LA OBLIGACION	ACTIVO EN EL REGISTRO	\$ 30 por cabeza	\$ 45 por cabeza	\$ 25 por cabeza	\$ 40 por cabeza	\$ 35 por cabeza	\$ 0,10 por kilo de carne
	NO ACTIVO EN EL REGISTRO	\$ 40 por cabeza	\$ 70 por cabeza	\$ 35 por cabeza	\$ 65 por cabeza	\$ 65 por cabeza	\$ 0,20 por kilo de carne

### 2.3. RÉGIMEN DE RETENCIÓN

Deben actuar como agentes de retención los usuarios del servicio de faena y los establecimientos faenadores, por las compras de hacienda en pie realizadas a responsables inscriptos en el IVA no incluidos o excluidos del RFOCB.

Nótese entonces que cuando el vendedor sea un sujeto inscripto en el Registro, no sufrirá la retención.

El importe a retener será el 5% del valor neto de la hacienda adquirida al momento del pago (aunque este sea parcial), debiendo luego el agente informar e ingresar las sumas retenidas al Fisco.

### 3. LA “VOLUNTARIEDAD” DEL SISTEMA Y EL ACCESO A SUS BENEFICIOS

Como vimos, la Res. 3873 introduce un sistema que es presentado como un régimen cuya adhesión es supuestamente voluntaria y opcional para los contribuyentes, pero cuya pertenencia otorga una serie muy importante de “beneficios” a quienes acepten y cumplan las “reglas de juego” establecidas por la AFIP. Aquellos que no quieran (o no puedan) inscribirse en el Registro, podrían de todos modos seguir comprando o vendiendo normalmente, aunque con una mayor carga impositiva.

El último párrafo del art. 4° de la Resolución establece: “La solicitud de inclusión en el ‘Registro’ implica 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”.

La redacción de la norma, más propia de una cláusula contractual que legal, se debe a que la AFIP ha concebido el régimen como una especie de “acuerdo de partes”, con la intención de sustraerlo de la aplicación de los principios y reglas que derivan del sistema constitucional de derechos, y buscando la posibilidad de invocar la doctrina de los actos propios<sup>416</sup> por la supuesta contradicción que evidenciaría quien, habiéndose acogido a

---

<sup>416</sup> Según la cual nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, ejer-

los “beneficios” ofrecidos por el régimen luego cuestiona alguna de sus disposiciones.

Habrà que corroborar en los casos concretos si los “beneficios” otorgados por la AFIP funcionan como meras ventajas o si directamente la imposibilidad de contar con ellas se traduce en la práctica en una obstaculización al ejercicio de la actividad económica, por su impacto financiero y operativo.<sup>417</sup> Esto último haría que resultara inaplicable en estos casos la doctrina de los actos propios, ya que podría decirse que el acto de aceptación de las reglas carece de la voluntariedad<sup>418</sup> necesaria para constituir una renuncia válida de derechos.

#### 4. EL SISTEMA SANCIONATORIO. ANÁLISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD

Ahora bien, como dijimos, la posibilidad de mantenerse dentro del Registro para el contribuyente depende del cumplimiento de determinadas condiciones y exigencias, especialmente las referidas al régimen de suspensiones y exclusiones que se encuentra estructurado a partir de una figura denominada “incorrecta conducta fiscal”. El incurrir en ella significará para el operador la suspensión y/o exclusión del sistema.

El Anexo I de la Resolución enumera las conductas sancionables. Los funcionarios de la AFIP podrán entonces disponer la suspensión por 60 días de la inscripción en el Registro cuando se verifique alguno de los hechos enumerados.

---

ciendo una conducta contraria a una anterior jurídicamente relevante y plenamente eficaz (C.S.J.N. Fallos 294:220; 299:373; 300:147 y 480).

<sup>417</sup> Ello fue planteado reiteradamente en relación al régimen del RFOG. Entre las consecuencias desfavorables derivadas de la no pertenencia al sistema la excesiva: acumulación de crédito fiscal de IVA que no se alcanza a compensar, gran impacto financiero por las retenciones sufridas, Imposibilidad de obtener cartas de porte necesarias para el transporte de la producción, entre otros. Véase, en tal sentido: PERETTI, Mariano, op. cit.; 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.

<sup>418</sup> Es decir, “ejecutados con discernimiento, intención y libertad”. Es este caso, existiría un obstáculo evidente a la realización del acto con plena libertad por parte del sujeto.

Corresponde destacar que las suspensiones y exclusiones son decididas por la AFIP sin reconocer al contribuyente la oportunidad de ejercer su defensa con carácter previo a su aplicación y sólo resultan recurribles a través del recurso previsto en art. 74 del Decreto 1397/79, que carece de efectos suspensivos.

Como señaláramos oportunamente en relación al RFOG<sup>419</sup>, la suspensión y exclusión tienen una naturaleza eminentemente sancionatoria, ya que se trata de una restricción en los derechos impuesta al contribuyente como consecuencia de la realización de una determinada conducta. En otras palabras, hablamos de consecuencias jurídicamente disvaliosas, dispuestas con fines retributivos y preventivos, que colocan al sujeto suspendido o excluido en una situación menos favorable de la que tenía. Corresponde, entonces, en este caso, hablar de un régimen infraccional, siendo aplicables los derechos y garantías que rigen en materia penal, como lo viene reconociendo la Corte Suprema desde hace más de cuatro décadas<sup>420</sup>.

Dicho esto, debe concluirse que, al igual que otros regímenes similares, el sistema concebido por la Res. 3873 vulnera importantes principios y garantías que derivan de la Constitución Nacional:

a) El principio de legalidad, derivado del art. 18 CN<sup>421</sup>, que exige que cualquier sanción de índole penal sea creada por una Ley en sentido material y formal, es decir, por parte del Congreso de la Nación (reserva de ley).

b) La exigencia de la tipicidad de la acción<sup>422</sup> es otro de los aspectos del principio de legalidad. La norma penal debe prever las conductas punibles en términos claros y precisos, lo cual es desconocido por la norma que prevé

---

<sup>419</sup> PERETTI, Mariano, op. cit.

<sup>420</sup> CSJN Fallos 271:297 "Parafina del Plata" (2/9/1968); Fallos 303:1548 "Uzandizaga, Perrone y Juliarena SRL" (15/10/1981); Fallos 321:1043 "Lapiduz, Enrique" (28/4/1998).

<sup>421</sup> "Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa".

<sup>422</sup> Conf. SOLER, Sebastián, "Fe en el Derecho y otros ensayos", TEA, Buenos Aires, 1956, pág. 283. SPISSE enseña 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, llevándolos a sentidos indefinidos, abiertos a muy diferentes posibilidades de aplicación". SPISSE, Rodolfo R.; *Derecho Constitucional Tributario*; 3° ed, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, 2007, pág. 613-614.

la “incorrecta conducta fiscal” confiriendo en ciertos casos un margen de arbitrio muy amplio al funcionario administrativo encargado de determinar la existencia o no de la conducta tipificada<sup>423</sup>, llegando al absurdo de que la integración de la norma con la definición de la conducta penada es delegada al mismo funcionario que aplica la sanción<sup>424</sup>.

c) La garantía del debido proceso<sup>425</sup> resulta, por su parte, vulnerada al aplicarse las sanciones sin conceder al contribuyente la posibilidad de ejercer el derecho de defensa<sup>426</sup>. El particular recién toma conocimiento de que ha recibido la sanción una vez que ésta ya ha sido impuesta.

d) En el mismo sentido, se viola el principio de tutela judicial efectiva cuando el único remedio procesal disponible frente a la suspensión o exclusión del Registro es un recurso que no tiene efectos suspensivos, negando la posibilidad de revisión judicial de la sanción, con anterioridad a que se haga efectiva<sup>427</sup>.

e) El principio de culpabilidad es desconocido cuando las conductas son directamente atribuidas al sujeto sancionado sin otorgar a éste la posibilidad de desvirtuar la presunción de culpabilidad que pesa en su contra,

---

<sup>423</sup> Podemos mencionar en este sentido a los incisos que hablan de “...cualquier otro incumplimiento a la normativa vigente detectado a través de controles informáticos centralizados de esta Administración Federal...” (Anexo I, ap. A, 8), 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’” (Anexo I, ap. B, 10).

<sup>424</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).”

<sup>425</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.

<sup>426</sup> La garantía del debido proceso abarca el derecho del ciudadano de ser oído (exponiendo las razones de sus pretensiones y defensas), de ofrecer y producir pruebas, de recibir una decisión fundada, y de recurrir dicho fallo por ante una autoridad superior

<sup>427</sup> CSJN, a partir del leading case “Fernández Arias c/ Poggio” (Fs. 247:646). Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 8°.

convirtiendo a dichas causales de suspensión o exclusión en tipos objetivos, vulnerando abiertamente las garantías constitucionales que las proscriben<sup>428</sup>.

f) Podría hablarse también de un desconocimiento de los principios constitucionales de igualdad<sup>429</sup> y de capacidad contributiva<sup>430</sup>, ya que la desigual carga tributaria que para los sujetos implica el operar dentro o fuera del sistema del RFOCB significa en la práctica la creación de diferentes categorías de contribuyentes que no se basan en su capacidad de contribuir.

La CSJN tuvo oportunidad de expedirse acerca de algunas de las cuestiones desarrolladas anteriormente, en las sentencias del 12/8/2008 en los casos “Agro Corredora SRL” y “Cereales Acebal SRL”.

En ambos fallos se analizan las disposiciones que regulaban el RFOG (sistema que tiene muchos aspectos en común con el del RFOCB), y si bien no realizan un examen exhaustivo del régimen, resultan destacables las siguientes definiciones de la Corte, en sentido contrario a lo que venimos exponiendo:

1) Consideró al sistema como un “régimen de excepción” que exige el cumplimiento de ciertos recaudos para el goce de sus “ventajas”.

2) Admitió el otorgamiento de cierto margen discrecional a la AFIP en la ponderación de las causales de “inconducta fiscal”.

Si bien los fallos indicados importan un importante precedente sobre algunas de las cuestiones controvertidas de estos regímenes<sup>431</sup>, por otro lado creemos que no implican el reconocimiento de la legalidad de sus disposiciones en su totalidad y en todos los supuestos. Es sabido que las

---

<sup>428</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>429</sup> Art. 16 CN. “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>430</sup> Principio que surge en forma implícita de los arts. 4, 14, 16, 17, 28 y 33 CN y de los Tratados Internacionales. Se considera 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.

<sup>431</sup> De hecho, la jurisprudencia de los tribunales inferiores ha adquirido, en término generales, un sesgo más restrictivo a la hora de admitir los planteos contra el RFOG y otorgar las medidas cautelares. Véase, PERETTI, Mariano, op. cit.

sentencias judiciales 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.

Por otra parte, la justicia ha utilizado varios de los argumentos que desarrollamos anteriormente en relación al sistema sancionatorio de la Res. 3873 para rechazar la legitimidad de sanciones impuestas por la AFIP en supuestos en los que, por ejemplo, se cancelaba automáticamente la CUIT<sup>432</sup>, sin respetar los principios de legalidad, de defensa en juicio o de culpabilidad, entre otros<sup>433</sup>.

Por ello, entendemos que no se encuentra cerrada la posibilidad para los contribuyentes afectados de obtener resoluciones judiciales favorables cuando se vean afectados sus derechos por una suspensión o exclusión del RFOCB que haya sido dictada sin respetar las garantías constitucionales. Ello dependerá en gran medida del análisis que los jueces hagan, en cada caso concreto, de: a) la causal invocada por la AFIP para la baja, b) la oportunidad que tuvo el contribuyente de ejercer su derecho de defensa, c) el cumplimiento de los requisitos para las medidas cautelares. En este último punto, resulta muy importante la acreditación de los perjuicios concretos causados por la suspensión o exclusión.

Por otra parte, cabe destacar que, en relación a su “predecesora”, la Res. 2300, el sistema previsto por la Res. 3873 contiene una novedad que podrían ser considerada un “avance” atribuible (aunque sea en parte) a los cuestionamientos judiciales que ha recibido el sistema del RFOG: el nuevo sistema ya no incluye, entre las causales de suspensión o exclusión, la existencia de “ajustes de fiscalización relevantes (...) no conformados” por parte

---

<sup>432</sup> R.G. AFIP 3358 (2012), modificada luego por la R.G. 3832 (2016).

<sup>433</sup> Véase especialmente en este sentido Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, in re “FDM Management SRL c/ EN – AFIP – DGI – RG 3358/12 s/ amparo ley 16.986”, 20/02/2014; sentencia firme por rechazo del REF. En el mismo sentido, Sala II, “Propiandar S.A. c/EN-A.F.I.P.D.G.I. s/ Res. Gral. A.F.I.P. 3.358/12 s/amparo Ley 16.986”, 29/5/14, y “Speedo Group SA c/ AFIP s/ amparo ley 16.9986”, 4/09/2014; Sala V; “Desmed SA c/EN – AFIP-DGI (RG 3358/2012) s/amparo L. 16986”, 22/10/2013; Cámara Federal de Córdoba, Sala A, “CERALIA SRL c/AFIP s/amparo Ley 16986”, 27/08/2013; Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Tucumán, Sala V; “Manutax S.R.L. c/ EN-AFIP-DGI s/ Amparo ley 16.986”, 08/10/2015.

del contribuyente<sup>434</sup>, lo cual significa la eliminación de uno de los aspectos que más escandalosamente vulneraban las garantías constitucionales del operador.

Entonces, si bien cabe reconocer que el sistema registra ciertos avances en relación a sus predecesores, entendemos que aún existen aspectos cuya legalidad es cuestionable. Creemos que, dependiendo de las características de cada caso concreto, se encontrará abierta la posibilidad, para los operadores suspendidos o excluidos del régimen, de reclamar judicialmente su restitución cuando hayan sido vulnerados sus derechos y garantías.

---

<sup>434</sup> Esto significa que, en el RFOG, 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) cuya procedencia el contribuyente ha decidido discutir. La suspensión o exclusión en estos casos se impone con anterioridad incluso al inicio del proceso administrativo de determinación de oficio, en el cual el contribuyente tiene la posibilidad de ejercer su defensa frente a la AFIP. Esto crea una situación en que el contribuyente se ve muchas veces coaccionado a aceptar el criterio del Fisco frente a la posibilidad de ver seriamente afectado el desenvolvimiento de su actividad por los graves efectos que la exclusión del RFOG conlleva.



# LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

CONSTANZA HERNÁNDEZ<sup>435</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, y más específicamente en Santiago del Estero la Agricultura Familiar (AF) cobra un rol de suma importancia, no solo porque colabora con el desarrollo a nivel económico de la Provincia como del País, sino porque sirve de sustento para la familia que la práctica.

Con el pasar del tiempo la AF pasó de ser una actividad rudimentaria a una actividad que requiere la aplicación de ciertas técnicas como así también la utilización de tecnología avanzada para el logro de sus fines. Por lo que cabe preguntarse, ¿qué tan necesaria es la intervención del Estado en esta actividad que se gestó en el núcleo de la familia?

El presente trabajo tratará sobre este punto, es decir sobre la financiación por parte del Estado a la AF. Que tan necesaria es la intervención del mismo, máxime teniendo en cuenta que vivimos en una sociedad neoliberal donde se trata de evitar hasta lo último la intervención del Estado.

---

<sup>435</sup> Abogada. Integrante de Proyecto de Investigación del Instituto de Derecho del Mercosur Comunitario y Comparado (INDEMERCC) de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

## 2. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las aceleradas transformaciones del Estado resultantes de los cambios externos, dieron como producto final la necesidad de contar con políticas públicas que hagan frente a estos procesos de cambios internos que afectan a la AF.

Pero, ¿por qué debe intervenir el Estado si la AF es una actividad que, como su nombre lo indica, se realiza dentro del grupo familiar? Precisamente porque la AF comenzó siendo desempeñada por familias que, al no contar con los recursos para cubrir sus necesidades básicas, recurrieron a la búsqueda de técnicas que les permitieran mejorar su calidad de vida. Es por esto que la AF no solo les facilita satisfacer sus necesidades básicas fundamentales sino que también les permite fortalecer el grupo familiar.

Al pasar el tiempo, con el avance de la tecnología y con la necesidad de lograr un acceso a los recursos naturales, máquinas y herramientas apropiadas, los agricultores familiares vieron necesario mejorar las técnicas que venían implementando, y a su vez el Estado vio que esta actividad no solo beneficia a la familia sino que también realiza un gran aporte a la economía del Estado. Por lo que el mismo comenzó a participar más en esta actividad y a buscar la manera de organizar políticas públicas para financiar la misma, para lograr de esta manera además, procesos organizativos en la sociedad civil que garanticen el desarrollo productivo con equidad social y sostenibilidad ambiental.

Podemos encontrar dos posiciones<sup>436</sup>: 1) aquellos que sostienen que el contexto externo representa una oportunidad económica a aprovechar, independientemente de cómo se distribuyan los beneficios y qué impactos genera de cara al futuro, en términos ambientales y sociales; 2) y los que entienden que no existe desarrollo en tanto el crecimiento no repercuta en un mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios, no se conserven las bases de reproducción del sistema para las generaciones venideras.

La primera posición es afín a una perspectiva en la que el Estado debe maximizar las oportunidades de crecimiento económico del sector rural como un todo, sin discriminar entre las posibilidades relativas de los

---

<sup>436</sup> Agricultura Familiar y el Rol del Estado: Organizarse para crecer, Desarrollarse para transformar la realidad. Por Ing. José Catalon y Sociólogo Luis Moiseses

distintos actores ni las consecuencias del crecimiento sobre los territorios, más allá del aumento de la productividad en determinadas cadenas de valor.

Pero esta intervención del Estado no es neutral ni equidistante, ya que debe generar posibilidades para campesinos, minifundistas, chacareros, etc, entendiendo que sus posibilidades de reproducción están directamente relacionadas con las posibilidades de desarrollo de los territorios.

El objetivo que se propone el Estado con la financiación a la AF, es lograr acortar la brecha tecnológica, proveer a los pequeños productores de infraestructura predial y maquinaria de uso comunitario y brindar apoyo a la producción primaria. Con todo esto también se podría lograr fortalecer el desarrollo de canales de comercialización para integrar a la AF a las cadenas de valores y a Argentina en los mercados internacionales, para poder de esta manera, cambiar el imaginario popular de creer que el productor familiar es sinónimo de pobreza por el de que es un estilo de vida absolutamente digno.

Además el Estado debe llevar un estudio pormenorizado de las situaciones tanto económicas como sociales que atraviesan las distintas familias que se dedican a la AF, para que cuando detecten algún inconveniente puedan atacarlo a tiempo para que el mismo no se convierta en un impedimento para el desarrollo de la actividad.

Esta financiación del Estado a la AF se realiza a través del FIDA (Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola), que es una agencia especializada de las Naciones Unidas cuyo objetivo es proporcionar fondos y movilizar recursos adicionales para programas específicamente diseñados para promocionar el progreso económico de los habitantes de las zonas rurales mejorando la actividad productiva agrícola. Así es que Argentina recibirá un financiamiento del FIDA por 12 millones de dólares desde el 2016 al 2018.

Es necesario también, siguiendo en paralelo con la financiación del Estado a la actividad, que el mismo, intente formalizar a los actores de la AF, ya que en muchos espacios están invisibilizados. Éstos tienen que empezar a entrar en la agenda pública, y una de las claves es la inocuidad, no hay doble estándar diferencial para la AF respecto de otros productores.

Así se puede apreciar que el aporte del Estado a la AF es de suma importancia, pero no solo desde el aspecto económico, que es considerado como el cimiento que la actividad mencionada necesita para salir a flote, sino que también requiere del apoyo del Estado en el aspecto social y organizacional, a fin de insertar a la AF en el mercado, no solo comercial sino también

laboral, ya que no debemos olvidarnos que la AF comenzó y continua siendo una actividad que sirve de sustento para las familias rurales.

### 3. MERCOSUR Y AGRICULTURA FAMILIAR

El Mercosur también colabora con el desarrollo de la AF tanto en Argentina como en los otros países que lo integran, ya que el 80% de las explotaciones agrícolas de América Latina son parte de la AF. Es por esto que la REAF (Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur) sumó a la FAO para apoyar a la AF, ya que es un sector del cual dependen aproximadamente más de 30 millones de personas en Argentina.

Por ello se creó en el 2004 el FAF-Mercosur (Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur) con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA).

Además de estos organismos, el que más interesa a los fines del presente trabajo es la REAF<sup>437</sup>. La misma es un órgano dependiente del Consejo Mercado Común del Mercosur que tiene entre sus objetivos la identificación y fortalecimiento de las políticas públicas diferenciadas para la AF, como la coordinación de los Estados Parte en la materia. Es decir, es un instrumento idóneo para avanzar en más y mejores políticas para la AF y, lo ventajoso de esto es que además permite que cada país aprenda de las experiencias exitosas del otro, como así también de aquellas dificultades que enfrentaron en su consecución.

Además sirve de base para promover y facilitar el comercio de la producción de base familiar, a partir de los principios de la solidaridad y de la complementariedad, buscando la reducción de asimetrías.

Lo que la REAF trata de evitar principalmente es que el nivel de

---

<sup>437</sup> La REAF se reúne cada 6 meses en el país que acoge la presidencia pro-tempore del Mercosur, y concurren las delegaciones nacionales integradas por los gobiernos y por representantes de las organizaciones sociales de la AF de cada país. Estas secciones nacionales a su vez, son el espacio nacional donde se desarrollan los debates y se formulan las propuestas de las organizaciones sociales y el Estado. Esas organizaciones sociales incluyen a los representantes de los agricultores familiares de cada país. Lo positivo de estas secciones nacionales es que tratan un abanico extenso de temas que afectan a todos los países que intervienen las mismas. La REAF cuenta también con Grupos Temáticos que son creados a medida que es necesario abordar de forma específica, ciertos temas que sean de interés para la AF.

financiamiento para la AF sea bajo y que esto impida el desarrollo de una producción sustentable y por ende restrinja a los mercados locales. Es decir que el gran beneficio que aporta la REAF es ser un espacio de diálogo entre los países que integran el MERCOSUR. Esto permite que cada país conozca los puntos fuertes y las problemáticas de la AF en cada país, así de esta manera cada país se nutre de las experiencias de los demás para poder crecer. Y no solo eso, sino que le permite a los representantes de cada país conocer cuáles son las mejores formas de financiar a la AF, para que ésta no solo sirva de sustento a las personas que la practican sino también al país en sí. Y lo que más se destaca es la intención de colocar al producto obtenido de la AF en cada mercado local, para poder incluir a la actividad dentro del mercado tanto nacional como internacional.

La AF es entendida como fuente de diversidad por medio de sus sistemas de producción, sus modos de vida y de su densidad cultural. Es un sector con alto potencial y capacidad de equilibrar diferencias entre las regiones productoras, de desarrollar confianza económica y generar estabilidad política, que además exige políticas diferenciadas que hagan parte integrante de la propia política económica de cada país.

#### **4. PROGRAMAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR EN ARGENTINA**

En nuestro país, la coordinación de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del ex MAGyP (actual Ministerio de Agroindustrias) está a cargo de la Unión para el Cambio Rural (UCAR<sup>438</sup>). Entre los programas y proyectos se destacan: el “Programa para el desarrollo de la agricultura familiar” (PRODAF)<sup>439</sup>, con finalización en enero de 2018, que contribuye a mejorar el ingreso de los agricultores familiares mediante el incremento de la productividad y con objetivos específicos.

El “Programa de desarrollo rural incluyente” (PRODERI)<sup>440</sup>, con fi-

---

<sup>438</sup> <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>

<sup>439</sup> [www.ucar.gob.ar/index.php/prodaf](http://www.ucar.gob.ar/index.php/prodaf)

<sup>440</sup> <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/proderi/20=Servicios/index.php>

nalización en noviembre de 2017, tiene por objetivo mejorar las condiciones sociales y productivas de las familias rurales pobres<sup>441</sup>.

El “Programa para Productores Familiares” (PROFAM), fue puesto en marcha por el INTA, en el año 2003. Está destinado a integrantes de la comunidad rural con determinadas características<sup>442</sup>.

El “Proyecto jóvenes agricultores familiares” señala como “objetivos generales”: promocionar a los jóvenes de la AF (varones y mujeres) como actores estratégicos del desarrollo rural<sup>443</sup>.

El “Proyecto Mujer Campesina”, se inició en 1989 y continúa hasta el presente, tiene por “objetivos y estrategias”: 1) Lograr la participación de la mujer campesina en las actividades organizativas y sociales, y su reconocimiento como productora; 2) lograr que en las acciones que se realicen desde los Programas de Desarrollo Rural se incorpore la perspectiva de género y de esta manera que sus beneficios lleguen a las mujeres en condiciones de equidad<sup>444</sup>. Sus “destinatarios” son: mujeres rurales pobres de todo el país que se dedican a diferentes actividades agropecuarias en condiciones de escasez de recursos naturales y materiales. Para el trabajo se tiene en cuenta, en lo posible, la existencia de experiencias grupales previas<sup>445</sup>.

---

<sup>441</sup> Plantea: a) tecnificar, ampliar e incrementar la producción de la AF; b) apoyar a los agricultores familiares para que se incorporen a los mercados y cadenas de valor de manera sostenible en el tiempo; c) generar alianzas entre los diferentes actores económicos para un mejor acceso a los mercados; d) financiar en forma eficiente, inversiones y capital de trabajo para incrementar la producción, la productividad y los ingresos de los agricultores familiares; e) generar oportunidades de empleo y mejora de los ingresos de las mujeres, los jóvenes y los asalariados rurales; f) fortalecer a las organizaciones y cooperativas rurales.

<sup>442</sup> 1) escala muy reducida; 2) deficientes recursos de estructura; 3) falta de organización; 4) falta de acceso al crédito; 5) dificultad en la comercialización; 6) bajos ingresos. Se trata de productores que trabajan en forma directa en su establecimiento, con la colaboración de su familia. La finalidad de este programa es asistirlos para que: 1) inicien un proceso de cambio en su organización; 2) mejoren sus habilidades productivas, de gestión y comercialización; 3) generen alternativas que les faciliten superar, a través de la mejora del nivel de ingresos, la situación de estancamiento en la que se encuentran; 4) accedan a mejores condiciones de vida. Se trata de grupos que oscilan entre los 25 y 60 productores familiares comparten problemáticas que se intentan superar a través de proyectos participativos <http://inta.gob.ar/documentos/profam>

<sup>443</sup> [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura\\_familiar/jovenes\\_de\\_la\\_agricultura\\_familiar](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/jovenes_de_la_agricultura_familiar)

<sup>444</sup> [http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/desarrollo\\_rural/mujeres/resultados\\_alcanzados.php](http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural/mujeres/resultados_alcanzados.php)

<sup>445</sup> *Ibíd.*

## **5. CONCLUSIÓN**

Aunque si bien la AF comenzó siendo una actividad específicamente familiar, como su nombre lo indica, a medida que fue pasando el tiempo, el Estado comenzó a brindarle más apoyo, para que la familia pueda acceder a mejores tecnologías e instrumentos necesarios para llevar a cabo la mencionada actividad. Para ello, se encargó de lograr una mayor financiación para los agricultores familiares, ya que su aporte era significativo a la economía del país, por lo tanto merecían ser tratados de la misma manera que se trataba al resto de los productores agropecuarios, para que de esta forma se deje de lado el mito de que la AF es una actividad de gente de bajos recursos.

Y no solo se ocupó el Estado de financiar económicamente esa actividad, sino que también se encargó de plantear políticas públicas para que la misma pueda ser organizada de una mejor manera, y no sólo a nivel nacional sino que también a nivel internacional con el apoyo de la REAF.

Es así como hoy el Estado se encarga de funcionar como un trampolín para brindarle a las familias que practican la AF el apoyo técnico, económico y político que necesitan para que la actividad pase a ser considerada como parte integrante de la política económica del país, con una política diferenciada a fin de colaborar con su desarrollo dentro del mercado nacional e internacional.



## **TEMA 15**

# **LA EMPRESA AGRARIA**



# EL PROTOCOLO FAMILIAR EN LA EMPRESA AGRARIA

MYRIAM DEL VALLE TOMÉ<sup>446</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Si bien el nuevo Código Civil y Comercial de Argentina no legisla especialmente a las “empresas familiares”, contiene una serie de normas que permiten mejorar su marco legal para evitar conflictos, fortalecerlas y darles continuidad. Así en el texto de dicho código, se ha dictado normativa aplicable de alguna forma a la Empresa Agraria Familiar. Sobre todo, tendiente a la continuidad de la misma dentro del seno familiar en los supuestos de sucesiones y divorcios de los miembros.

---

<sup>446</sup> Magister en Integración, Mercosur y Desarrollo Regional. Profesora de Derecho Cooperativo y del Seminario del Comercio Exterior de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina. Integrante de Proyectos de investigación del INDEMERCC (Instituto de Investigaciones de Derecho del Mercosur Comunitario y Comparado) de dicha universidad. Ex Integrante de Proyectos de investigación CONICET. E mail myritatome@hotmail.

## 2. CONCEPTO DE EMPRESA FAMILIAR

Si bien resulta clara la importancia económica de la empresa familiar, no se ha logrado doctrinariamente aunar criterios para su definición puesto que convergen dos instituciones: la empresa y la familia, cuyos límites en ambos casos son muy imprecisos.

Como concepto se ha esbozado por autores como Tapiés Lloret<sup>447</sup> que la "Empresa familiar es aquella en la que la familia posee una participación accionaria suficiente para ejercer el control y/o tiene suficiente representación en los órganos de gobierno corporativo, pudiendo o no intervenir en la gestión del día a día. Además de todo lo anterior, la familia debe haber dado pruebas explícitas de que piensa traspasar la propiedad y sus valores empresariales a la siguiente generación.

Por su parte Favier Dubois (h)<sup>448</sup> considera que hay empresa familiar cuando los integrantes de una familia dirigen, controlan y son propietarios de una empresa, la que constituye un medio de vida y tienen la intención de mantener tal situación en el tiempo y con la marcada identificación entre la suerte de la familia y de la empresa.

La importancia económica, social y cultural de la empresa familiar se ha desarrollado a nivel global, presentando grandes fortalezas que las hace exitosas sobre todo cuando están muy bien organizadas.

Las debilidades derivan de su informalidad de: la falta de profesionalización de sus integrantes, la falta de planeamiento de la sucesión y sobre todo de la carencia de límites y de claridad de los roles de sus integrantes.

## 3. TRATAMIENTO DEL CÓDIGO CIVIL

En el nuevo Código Civil de Argentina, no se encuentra una legislación especial sobre este tema, no se ha regulado específicamente sobre empresa familiar, su reconocimiento, tutela legal, definición. Pero prevé

---

<sup>447</sup> TAPIÉS LLORET, Joseph. *De la empresa familiar a la familia empresaria*, Ediciones Deusto. [www.e-d.eusto.com/buscadorempresarial](http://www.e-d.eusto.com/buscadorempresarial) (codigo 8442), cit MEDINA, Graciela "Empresa Familiar", La Ley 13/09/2010

<sup>448</sup> FAVIER DUBOIS, Eduardo. *El protocolo de la empresa familiar como instrumento de prevención de conflicto*, [www.favierduboisagnolo.com](http://www.favierduboisagnolo.com)"el protocolo de la sociedad de Familiay sus desafíos", Ed. Desprensa Córdoba, 2007, T. I. 517.

una modificación al régimen de contratos, sociedad, derecho de familia, sucesiones.

Al respecto se puede señalar que para evitar la posibilidad de evitar conflictos con ex cónyuges si se acude al matrimonio con “separación de bienes”, la posibilidad de planificar con mayor libertad la herencia al elevarse la porción disponible por el testador de  $4/5$  a  $2/3$  respecto de descendientes, y la posibilidad de dar fuerza legal al plan de sucesión mediante la admisión de los “pactos de herencia futura” en la empresa familiar. También destaca la posibilidad de reforzar la fuerza legal del “protocolo de empresa familiar”, entre otras ventajas.

Es trascendental la admisión del Pacto sobre Herencia Futura, puesto que impacta en la sucesión de la empresa familiar. El art. 1010 en su segundo párrafo expresamente establece :“Los pactos relativos a una explotación productiva o a participaciones societarias de cualquier tipo, con miras a la conservación de la unidad de gestión empresarial o a la prevención o solución de conflictos, pueden incluir disposiciones referidas a futuros derechos hereditarios y establecer compensaciones en favor de otros legitimarios. Estos pactos son válidos, si no afectan la legítima hereditaria, los derechos del cónyuge, ni los derechos de terceros”.

En el código vigente, se facilita la sucesión en la empresa familiar; permite al fundador transmitir solo a los herederos con vocación de continuar la empresa, excluyendo a los demás. Este pacto de herencia futura, no es autónomo sino que debe estar dentro para vinculado a un Protocolo Familiar.

#### **4. EL PROTOCOLO FAMILIAR**

Los vínculos de los integrantes de la empresa familiar, no es conveniente que se establezcan a través de instrumentos genéricos como ser los estatutos tradicionales que regula la vida de una empresa, insuficiente para su aplicación a la empresa familiar. Es conveniente que en ésta se acuerde antes de que puedan surgir discrepancias entre sus miembros, se lo concreta en el llamado Protocolo

El concepto que genera este instrumento cabe considerarlo como un acuerdo marco entre los miembros de la familia que regula:

— Las relaciones económicas y profesionales entre los miembros de la familia que ostentan la condición de socios y la propia empresa.

— La gestión y la organización de la empresa.

#### 4.1. ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO FAMILIAR

El contenido puede ser variado y conforme lo requiera la familia de la empresa; básicamente debe contener:

a) *Introducción*. En la que se puede incluir consideraciones sobre el fundado, el ámbito de sus actividades, el arraigo de la empresa en un determinado lugar, etc.

b) *Pactos sociales o estatutarios*. Son aquellos que pueden incorporarse a los estatutos sociales. Tienen naturaleza institucional o societaria, se puede citar como ejemplo los que se refieren al régimen jurídico de las acciones o participaciones sociales, las mayorías exigibles para la adopción de acuerdos tanto en el Consejo de Administración como en la Junta General, los acuerdos sobre agrupación de votos, los criterios para establecer la composición del Consejo de Administración, etc.

c) *Pactos parasociales o extraestatutarios*. Son los que no se pueden incorporar a los estatutos sociales, pero son aconsejables para regular las relaciones entre la familia y la empresa, como ejemplos citamos las normas que regulen la incorporación de los familiares a la empresa, así como las funciones que vayan a desarrollar en la misma y su retribución.

Es importante pactar la salida de los miembros de la familia de la empresa y la cualificación exigible al sucesor del fundador y a los familiares que trabajen en ésta.

También en este tipo de pactos, se puede incluir cláusulas penales, en los términos previstos en la legislación civil, por las que se sancionen el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el protocolo. También suele pactarse la duración del protocolo y el procedimiento de su revisión.

d) *Órganos de carácter familiar*. Es necesario establecer la organización, composición y funcionamiento de los órganos familiares, como ser la Junta de Familia, el Consejo Familiar y los Comités de seguimiento del Protocolo Familiar, la formación de sus miembros jóvenes de la familia y retribuciones

e) *Cláusula de cierre*. El Protocolo Familiar, también suele contener una cláusula de cierre, de carácter meramente protocolario, denominada “cláusula con gratitud”, en la que se manifiesta el agradecimiento de la familia a los fundadores de la empresa y a todos aquellos que hicieron posible el éxito de la misma.

#### 4.2. EFICACIA JURÍDICA DE LOS PACTOS EN EL PROTOCOLO FAMILIAR

Existen pactos que únicamente tienen eficacia frente a terceros y por contraposición los que tienen eficacia entre las partes.

Eficacia frente a terceros, serían los que pueden incluirse en los Estatutos Sociales y se refieren:

a) Los que regulan el régimen jurídico de las acciones o participantes sociales.

— Cláusulas previas para la admisión de nuevos socios.

— Cláusulas que establezcan un derecho de adquisición de los socios, para evitar el ingreso de socios no deseados.

— Cláusulas con límites de transmisión inter vivos de cuotas sociales.

— Cláusulas que modulen el régimen legal del usufructo de acciones o participaciones sociales.

— Cláusulas que permitan emitir acciones o participaciones sin derecho a voto.

b) Los que establecen el régimen de funcionamiento de los órganos sociales.

— Cláusulas que regulen el acceso a los órganos de la empresa.

— Cláusulas que exigen la mayoría legal que se exige para la toma de decisiones de la sociedad.

— Cláusulas que establezcan un órgano específico como “Consejo de Familia, con funciones de supervisión o consulta”.

c) Otros tipos de pactos

— Cláusulas que fijen las condiciones para que en el supuesto de perder su carácter familiar los interesados puedan solicitar la supresión de tal denominación social.

En los pactos que producen efectos a las partes firmantes: este tipo

de pactos solo obedece a dos razones: imposibilidad legal de inscribirlos en el Registro Mercantil, o bien el deseo de los socios de no darle publicidad.

Se puede citar los sindicados que pueden ser agrupados, de defensa o de mando, depende de la finalidad de la sindicación de acciones.

El éxito del Protocolo Familiar depende del consenso de todos los familiares y resulta eficaz para controlar y prevenir los conflictos, debe ser un instrumento vivo que guíe las actuaciones de los miembros de la empresa y que lleve a la solución de incidencias que se produzcan en el seno de la familia.

El texto del nuevo Código Civil y Comercial contiene una serie de normas que configuran un marco legislativo para prevenir conflictos y diagramar el patrimonio y sucesión de la empresa familiar.

Al respecto se puede destacar: el art. 1442 que le otorga valor al Protocolo Familiar, al disponer cláusulas dispositivas con pleno efecto entre las partes (familiares que lo firman) y con respecto a terceros que las reconocieren (caso de otros parientes, empleados,) se refiere a la regulación de contratos asociativos. El art. 505 permite mantener fuera de la propiedad a los parientes políticos (yernos y nueras), al admitir que los hijos se casen bajo un régimen de “separación de bienes”, ello implica que la propiedad sobre la empresa (acciones o cuotas, dividendos) que los padres otorguen a sus hijos, les sigan perteneciendo a ellos aun divorciados. El art. 1010 da fuerza legal a la sucesión en la propiedad de la empresa familiar al permitir que los herederos formalicen entre sí un “pacto de herencia futura”, el art. 2445 permite la planificación de la sucesión al aumentar el poder del padre de disponer libremente sobre una parte de la herencia; puede premiar o dar más poder dentro de la empresa a los hijos que más aportan o que se encuentren más comprometidos con ella. En el art. 1649 se regula la figura del “arbitraje institucional”, por el cual todas las empresas familiares dirimen sus conflictos o litigios entre familiares por esa vía y no se desarrollen en sede judicial. Sin embargo, desde los arts. 499 y 2380 el código establece que en caso de divorcio o sucesión, cuando deban dividirse bienes, la propiedad de la empresa debe ser atribuida a quienes participaron en su formación o a favor de los miembros que estén más capacitados para llevarla adelante.

Así también, se destaca que art. 1671 facilita uno de los mejores instrumentos de ejecución del protocolo de la empresa familiar, el fideicomiso

accionario, que permite constituir cláusulas y previsiones del fundador como fiduciante, dadas al fiduciario ejecutor.

La resistencia a este instrumento en la familia está dada por no admitir que una persona no familiar tenga tanto poder como el fiduciario para administrar las acciones, votar en asambleas, elegir autoridades y disponer sobre honorarios y dividendos. El artículo establece que tanto el fiduciante, el fiduciario o el fideicomisario pueden ser beneficiarios.

## **5. CONCLUSIONES**

Si bien es loable el articulado introducido en el nuevo Código Civil y Comercial, que comenzó a regir en nuestro país a partir del 01/08/2015, aplicable de alguna forma a la Empresa Agraria Familiar, dada la importancia que ha alcanzado la misma a nivel del desarrollo económico y social, afianzándose con el dictado de políticas públicas en programas, proyectos, resulta sustancial la sanción de una legislación específica con normas claras que le den categoría de tal y regulación jurídica con coherencia en las diversas ramas del derecho.

El normal funcionamiento y continuidad de la empresa familiar, requiere de un trabajo sustentado en los ámbitos de la empresa y la familia, siendo indispensable el dictado de un marco jurídico adecuado que brinde seguridad a los acuerdos.



**TEMA 16**  
**POLÍTICA AGRARIA**



# LA POLÍTICA AGRARIA ARGENTINA EN MATERIA DE BIOTECNOLOGÍA: IMPLICANCIAS JURÍDICAS

CLAUDIA R. ZEMÁN<sup>449</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El maestro Vivanco, define a la política agraria como “la acción propia del poder público y de los factores de poder, que consiste en la elección de medios adecuados para influir en la estructura y en la actividad agraria, a fin de alcanzar un ordenamiento satisfactorio de la conducta de quienes participan o se vinculan con ella, con el propósito de lograr el desarrollo económico y el bienestar social”<sup>450</sup>.

---

<sup>449</sup> Doctora en Derecho. Prof. Asociada e investigadora de Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina. Profesora de Política y legislación ambiental y Legislación Fitosanitarista, e Integrante de Proyectos de investigación de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Ex Integrante de Proyectos de investigación CONICET. Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). Miembro de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario, (A.I.B.A.D.A.) Buenos Aires – Madrid. e mail: czeman@arnet.com.ar

<sup>450</sup> VIVANCO, Antonino, *Teoría de derecho agrario*, t.I, Título II: “La política agraria, Librería Jurídica, La Plata, 1967, p. 60.

Precisamente, al hablar de las políticas agrarias, nos referimos al conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales que el Estado adopta para proteger o incentivar la actividad agraria, conforme las prioridades que el mismo establece en un escenario nacional e internacional particular. Para efectivizarlas el Estado utiliza y aplica diversos instrumentos y planes que reflejan la ideología del gobierno del momento.

A menudo, en la práctica, explicitar los conceptos de políticas, instrumentos y planes resulta dificultoso, toda vez que estas tres dimensiones en la práctica se encuentran unidas o subsumidas, y resulta un tanto complejo diferenciar unas de otras.

En efecto, la finalidad de las políticas, es impulsar nuevos procesos o tecnologías, a través de la fijación de criterios, objetivos y principios, que estiman redundarán en mayores beneficios económicos para los productores agrarios y para el país en su conjunto, a través de su inserción en los mercados globalizados.

Asimismo, al tratarse de la explotación de los recursos naturales para el desarrollo de una actividad agraria productiva, los Estados deben además considerar al diseñar estas políticas, el impacto ambiental que tendrán estos nuevos procesos o tecnologías en el ambiente y su relación con la naturaleza.

## 2. DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el caso de Argentina, la biotecnología, en tanto herramienta científico- técnica aplicada a los procesos productivos en el ámbito rural, ha sido considerada por el Estado nacional como un medio efectivo para el incremento de la producción agraria y el logro del desarrollo económico.

En tal sentido, desde los organismos del Estado, se han desplegado políticas a favor del desarrollo de las biotecnologías aplicadas a la actividad agraria, que en su primera década de aplicación resultaron positivas desde el punto de vista económico, pero con el transcurso del tiempo comenzaron a reflejar debilidades asociadas a la falta de sustentabilidad en el tiempo.

Ello impuso un replanteo en relación a los objetivos, acciones y programas a implementar en el marco de la política agraria estatal, por lo que el estado decidió adoptar una "política explícita" en materia de biotecnología agraria, a través del diseño de un plan que se dio en llamar: "Plan

estratégico 2005-2015 para el desarrollo de la biotecnología agropecuaria<sup>451</sup>, y tuvo en mira como objetivo general el uso seguro de la biotecnología, la protección del acceso a los mercados, la jerarquización de las relaciones público-privadas entre otros.

De modo congruente y articulado, con el plan implementado, en el marco del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020<sup>452</sup>, instrumento por el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación establece los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación en el país hasta el año 2020, se contempla expresamente el “área biotecnología”, como herramienta estratégica en el desarrollo de la actividad agraria.

Los objetivos formulados apuntan a una identificación de áreas temáticas estratégicas en el actual tejido productivo, con el eje transversal en la innovación con inclusión social, con lo que se pretende dar continuidad al crecimiento y consolidación de estas áreas consideradas puntales estratégicos del desarrollo nacional.

De su análisis se distinguen dos claros objetivos: a)-el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el propósito de seguir formando recursos humanos de alta calidad, aumentar el acervo de conocimientos disponible y despertar vocaciones científicas en los niños y jóvenes a fin de proyectar un futuro, en el que el conocimiento sea un factor central de la inclusión y el crecimiento económico del país; b)- impulsar el desarrollo de la cultura emprendedora y la innovación, a fin de generar bienes y servicios de alto valor agregado, que sirvan para aumentar la competitividad a las empresas y dar respuesta a problemáticas sociales<sup>453</sup>.

La finalidad de su aplicación es contribuir a un posicionamiento más destacado de nuestro país en un escenario mundial, para atender una demanda creciente y sofisticada en bienes y servicios, que incluyen desde la industria alimentaria, hasta áreas de punta como los desarrollos en biotec-

---

<sup>451</sup> Plan Estratégico 2005-2015 para el desarrollo de la biotecnología agropecuaria, 1<sup>o</sup>. Ed, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, 2004. 48p; ISBN 987-9184-43-2. [http://www.foarbi.org.ar/docs/Plan2005\\_2015.pdf](http://www.foarbi.org.ar/docs/Plan2005_2015.pdf)

<sup>452</sup> Argentina Innovadora 2020, Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. <http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>

<sup>453</sup> *Ibíd.* pp. 42.

nología, nuevos materiales y tecnologías de la información y las comunicaciones, para citar algunos ejemplos. El plan fue redactado por la Dirección Nacional de Políticas y Planificación de la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio.

Un aspecto relevante del mismo, es la referencia a los marcos regulatorios<sup>454</sup>, en donde se plantea la necesidad de trabajar de manera intersectorial en el asesoramiento, detección y análisis de la existencia de innovaciones de productos y/o procesos que, ante la ausencia de regulación, verían retrasado su ingreso al mercado debido a la falta de normativa o de instituciones que reglamenten su comercialización y uso (por ejemplo, el caso de los medicamentos y los nuevos alimentos).

El Plan<sup>455</sup> fija núcleos socio-productivos estratégicos que se centran en: 1) Mejoramiento de cultivos y producción de semillas: a través de la incorporación de valor a los granos a partir del mejoramiento genético para generar una fuerte industria nacional de semillas que abastezca a la producción de los cultivos mayores y secundarios, buscando dotar a la Argentina de un importante grado de autonomía en esta área y un aumento en las exportaciones de mayor contenido tecnológico. 2) Procesamiento de alimentos: agregado de valor y calidad a los productos primarios derivados de las cadenas alimentarias de carne porcina; harinas proteicas y enriquecidas; frutas finas; y acuicultura buscando incrementar el mercado interno, fortalecer el desarrollo

---

<sup>454</sup> *Ibidem...*"II.3.1.3.1. Marcos regulatorios. En este terreno, el Ministerio ha enfocado el Plan en tres aspectos que poseen pertinencia en materia de CTI: primero, las disposiciones normativas de índole más general que definen el encuadre jurídico para las actividades de CTI; segundo, las regulaciones en materia de propiedad intelectual (PI) y transferencia de tecnología (TT); finalmente, las regulaciones y procedimientos vinculados indirectamente a la CTI que resultan del trabajo de identificación de cuellos de botella regulatorios en los NSPE. Mientras que las líneas de acción 2012-2015 para las regulaciones vinculadas a la CTI en general y a la PI y TT se encuentran preanunciadas en esta sección del Plan y en su Agenda de Gestión, las líneas de acción sobre regulaciones particulares para los NSPE se definirán como resultado del trabajo en las Mesas de Implementación del Plan, donde se formularán los Planes Operativos (PO). A nivel más estratégico, la jerarquización política e institucional de las políticas de CTI que ha implicado la creación del Ministerio y los modos de intervención que impulsa y que trata de profundizar a través del Plan Argentina Innovadora 2020 proveen una oportunidad propicia para abordar el replanteo de la legislación que contempla la organización y funcionamiento del SNCTI, a saber, la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación tecnológica y la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación..."

<sup>455</sup> [http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/?page\\_id=192](http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/?page_id=192). Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia Tecnología e innovación productiva

territorial y aumentar los destinos y volúmenes de exportación. 2)a. Tecnología de alimentos: promoción de la investigación, desarrollo e innovaciones de procesamiento de alimentos listos para su consumo, con especial hincapié en la promoción de innovaciones que tengan amplia aceptación y uso en la cadena de valor nacional, priorizando la mejora y el desarrollo de alimentos con alta demanda en el mercado interno y/u oportunidades reales de acceso a terceros mercados. 3 Biorrefinerías: bioenergía, polímeros y compuestos químicos: el desarrollo de biorrefinerías permitirá optimizar su aprovechamiento para la obtención de bioproductos, como nuevos biocombustibles, alimentos, ingredientes para piensos, biomateriales y energía, entre otros, potenciando y agregando valor a la producción agrícola de nuestro país, en un marco de eficiencia energética. 4) Producción y procesamiento de productos frutihortícolas: desarrollo de conocimientos y tecnologías para el control de plagas. Expansión de los cultivos y aumento de los rendimientos. Adaptación a los requerimientos internacionales de trazabilidad, calidad e inocuidad. Desarrollo de productos alimenticios para consumos gourmet o *specialities*, entre otros aspectos. 5) Producción y procesamiento de recursos forestales: Refuerzo de la industria maderera y sus actividades derivadas, incluyendo la producción de pulpa, laminados, compuestos químicos y nuevos materiales para envasado, así como la generación de bioenergía a partir de los residuos del aprovechamiento de la madera<sup>456</sup>.

Estos objetivos, están plasmándose a través de proyectos financiados por el instrumento de ejecución de la política fijada en materia de agrobiotecnología, denominada Fondos Sectoriales del FONARSEC, financiados por el Estado en distintas líneas de investigación tales como:

a) Desarrollo de pasturas transgénicas comerciales con tolerancia a estreses biótico y abiótico. Cuyo objetivo es generar nuevas variedades de alfalfa y maíz forrajero con tolerancia a la salinidad y sequía, con resistencia a insectos, con tolerancia a algunos herbicidas y sus combinaciones, para su empleo en la cadena láctea.

b) Plataforma biotecnológica para la producción de proteínas recombinantes de uso en salud humana en leche de bovinos transgénicos. Se trata de una plataforma biotecnológica integrada por un tambo de ordeño y una

---

<sup>456</sup> *Ibidem.*

planta de downstream, para operar bajo normativas Mejores Prácticas de Manufacturas, así como también por rodeo de ganado bovino transgénico para obtener proteínas de interés terapéutico como hormona de crecimiento humana, insulina humana, etanercept, indicado para tratamiento de artritis reumatoidea.

c) Desarrollo de productos Lácteos Funcionales. Se propone mejorar la estabilidad oxidativa de la vida útil de los productos lácteos a través de actividad antioxidante y su carácter funcional por el agregado de compuestos de origen vegetal que ayuden a disminuir el colesterol de la dieta lo cual implicaría un agregado de valor a uno de los principales lácteos de exportación de Argentina.

d) Ecosuero con Valor Agregado. Dado que se estima que la producción de lácteos en nuestro país arroja aproximadamente 270 mil toneladas de suero líquido como deshecho se propone, abordar esta temática bajo una visión sistémica y sustentable, focalizando las acciones hacia el desarrollo de soluciones tecnológicas factibles de ser adoptadas por PyME que transformen este residuo en productos comerciales de alto valor biológico como ser: suero acondicionado procesable, permeado concentrado, biomasa de levaduras, biomasa de probióticos de uso humano y animal y nuevas enzimas entre otros.

e) Soluciones Biotecnológicas para la problemática de la brucelosis en el sector lechero. Investigaciones científicas llevadas a cabo por científicos del IDEHU-CONICET y de la Fundación Instituto Leloir, han permitido identificar y aislar proteínas de *Brucella abortus* que están involucradas en la infección y en la respuesta inmunológica del animal infectado. Con el objetivo de aplicar estos conocimientos al diseño de productos y servicios innovadores se ha conformado un consorcio público-privado que se propone diseñar y desarrollar una vacuna acelular de nueva generación y una metodología analítica para asociada en planes de erradicación de la brucelosis<sup>457</sup>.

---

<sup>457</sup> Ibídem.

### **3. DE LAS IMPLICANCIAS JURÍDICAS**

Un aspecto relevante, es el atinente a la regulación normativa en materia de bioseguridad en agrobiotecnología, que se ejecuta a través de la CONABIA y de la Dirección de Biotecnología, órganos estatales administrativos tienen como objeto garantizar la bioseguridad del agroecosistema. Para ello, analizan y evalúan las solicitudes presentadas para desarrollar actividades con organismos genéticamente modificados. En base a información científico-técnica y a datos cuantitativos respecto de la bioseguridad del OGM, emiten en conjunto un dictamen no vinculante que presentan ante la Secretaría de Agregado de Valor, como Autoridad de Aplicación.

La CONABIA desarrolla su tarea en base a principios científicos, a la vez que se integra por representantes de los sectores público y privado. Dicha comisión conforma un marco regulatorio sólido y pionero a nivel mundial, que procura que los OGMs sean seguros para el agroecosistema e inoctrinos para el consumo humano y animal, habiendo autorizado a la fecha para su comercialización un total de 36 eventos en cultivos como el maíz, papa, soja y algodón<sup>458</sup>.

Es dable destacar, en miras al logro de una "gobernanza", la instancia prevista en materia de fortalecimiento de la transparencia de las políticas gubernamentales, a través de la implementación de la participación del público en la toma de decisiones, por medio de convocatorias públicas- no vinculantes-, en el marco regulatorio de la institución. A través de las mismas, la Secretaría de Agregado de Valor, convoca a la recepción de comentarios sobre la evaluación de segunda fase para la liberación comercial de OGM<sup>459</sup>,

---

<sup>458</sup> Ministerio de Agroindustria de la Nación. [www.mimiagri.gov.ar](http://www.mimiagri.gov.ar)

<sup>459</sup> La Segunda Fase de evaluación consiste en una evaluación de riesgos efectuada por la CONABIA con el apoyo técnico de la Dirección de Biotecnología, respecto de los posibles efectos sobre el agroecosistema de un cultivo genéticamente modificado. La evaluación satisfactoria en la segunda fase constituye uno de los requisitos para la autorización comercial de un Organismo Vegetal Genéticamente Modificado (OVGM). La Segunda Fase implica un análisis científico de la información y conocimiento existentes, y de los ensayos y liberaciones a campo ya efectuadas respecto de un OVGM. Objeto de la Convocatoria: a) Se abre a comentarios el documento de decisión sobre el evento: DAS-81419-2 x DAS-44406-6 (cultivo: Soja / Solicitante: DOW), b) Se abre a comentarios el documento de decisión sobre el evento: MON87751 x MON87701 x MON87708 x MON89788, (cultivo: Soja/Solicitante: MONSANTO), c) Se abre a comentarios el documento de decisión sobre el evento: IND-ØØ412-7, (cultivo: Trigo/Solicitante: INDEAR), d) Se abre a comentarios el documento de decisión sobre el evento: TUC-

y de ese modo permite que la sociedad pueda “expresarse y dejar constancia de su prevenciones en relación a las nuevas tecnologías que se pretenden introducir al ambiente”.

En relación a la propiedad intelectual, conforme la normativa vigente en Argentina, se prohíbe el patentamiento de las variedades vegetales, habida cuenta que las mismas encuentran su amparo en el sistema de derecho de obtentor, contemplado en la Ley de semillas y creaciones fitogenéticas N° 20247, sumado a la adhesión de nuestro país al Convenio de la UPOV 1978, que prohíbe el sistema de doble protección<sup>460</sup>.

Dicha norma en su artículo 27 expresa, “que no lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar “quien reserva y siembra semilla para su propio uso”. Consagra así la legislación argentina, el tradicional derecho de los agricultores a reutilizar en la siembra en su propia explotación semilla reservada del producto de su cosecha, obtenida utilizando semilla legalmente adquirida amparada por derechos del obtentor<sup>461</sup>.

A su vez el decreto reglamentario N° 2183/91 especifica: “no se requerirá la autorización del obtentor de una variedad conforme lo establece el art. 27 de la Ley 20.247 cuando un agricultor reserve y use simiente en su explotación, cualquiera sea el régimen de tenencia de la misma, el producto cosechado como resultado de la siembra en dicho lugar de la variedad protegida”. Asimismo, especifica los supuestos en que se requiere la autorización previa del titular de la variedad, de conformidad con el art. 27 de la ley, como en el caso de: producción o reproducción; acondicionamiento con el propósito de propagación; oferta; venta o cualquier otra forma de puesta a disposición en el mercado; exportación; importación...”.

Más tarde, y como consecuencia de las objeciones formuladas al

---

873RH-7(cultivo: Caña de azúcar/Solicitante: Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes) Plazo de la Convocatoria: Se recibirán comentarios hasta el 30 de junio de 2016. Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria. [http://www.agroindustria.gov.ar/site/agregado\\_de\\_valor/biotecnologia/25\\_Convocatoria%20CONABIA/index.php](http://www.agroindustria.gov.ar/site/agregado_de_valor/biotecnologia/25_Convocatoria%20CONABIA/index.php)

<sup>460</sup> ZEMAN, Claudia Roxana. *El derecho del agricultor frente a la protección intelectual de las innovaciones biotecnológicas*, en *El Nuevo Derecho Agrario*, Publicación conjunta con la Academia Brasileña de letras Agrarias 2010, Editora Jurua, ISBN Brasileiro 978-85-362-2989-8, ISBN Europeo 978-989-8312-45-7, pp.187-198.

<sup>461</sup> CASELLA, Aldo. *Derechos del obtentor y del agricultor: la cuestión en Argentina a la luz de los convenios internacionales y del derecho comparado* en IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Colegio de Abogados de Rosario. Instituto de Derecho Agrario. Rosario, 2002, pp. 279.

decreto reglamentario, el Instituto Nacional de Semillas (INASE), en un intento por clarificar los puntos oscuros de la misma, dicta la Resolución N° 35/96, en la cual puntualiza aspectos referidos a la “excepción del agricultor” contenida en el artículo 27 de la precitada norma, y las condiciones para hacerse beneficiario de dicha excepción, que lejos de aclarar la situación, la obstaculizan aún más, en razón de la cantidad de exigencias y requisitos instrumentales que impone para su procedencia<sup>462</sup>.

Se advierte el exceso reglamentario en que se incurre en la citada resolución, toda vez que impone procedimientos y condiciones, que exceden las previsiones legales, atendiendo más bien a los reclamos de las semilleras, que protegiendo el derecho de los agricultores.

Asimismo, en noviembre del 2015<sup>463</sup>, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal Sala III, dictó un fallo señero que rechaza la demanda interpuesta por la empresa actora contra el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, reclamando la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de la Disposición PN 000895 de la Administración Nacional de Patentes, mediante la cual fue denegada la solicitud de patente presentada —circunscripta a una molécula de ADN recombinante y a las células vegetales transformadas por ella—, toda vez que, amén de la falta de actividad inventiva, resulta inaplicable el sistema de patentes previsto en la Ley 24.481, al material que incluyó en su solicitud.

Con una claridad meridiana y en lo que hace el centro de la motivación del rechazo al pedido de patente de Monsanto, la cámara señala: “que la interpretación armónica del art. 27.3.b del ADPIC y del art. 2.1. del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) aprobado en la República Argentina mediante la Ley 24.376, autoriza a sostener que el primer cuerpo normativo permite que los Estados Miembros adopten un sistema sui generis de protección de las obtenciones vegetales que los releva de incluirlas en el sistema de patentes, protección

---

<sup>462</sup> ZEMAN, Claudia Roxana. *El derecho del agricultor frente a la protección intelectual de las innovaciones biotecnológicas*, op. cit., p. 196.

<sup>463</sup> Monsanto Technology LLC vs. Instituto Nacional de la Propiedad Industrial s. Denegatoria de patente, CNCiv. y Com. Fed., Sala III, 26-11-2015; RC J 1400/16. Se rechazó la demanda iniciada por la multinacional biotecnológica Monsanto en la cual solicitaba el patentamiento de las semillas transgénicas que produce y la declaración de inconstitucionalidad del art. 6 del decreto reglamentario 260/96 que establece que no se considerará materia patentable a las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos.

que se completa con la Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas y su dec. reglamentario n° 2183/91’.

La sentencia ya fue apelada por Monsanto vía recurso extraordinario, ante la Corte Suprema de la Nación, con lo que se abre un nuevo marco de contienda, ya que los actores sociales implicados en la cuestión -que participan en varias campañas contra los proyectos de ley de semillas que procuran establecer el patentamiento que Monsanto busca por el camino judicial- instarán las vías a efectos de ser oídas por el máximo tribunal de la Nación, ya sea como *amicus curiae* o a través de la implementación de audiencias públicas.

En el marco de este conflicto que ya lleva años y en el cual cada una de las partes involucradas sostiene sus argumentos, se advierte la clara intención- incluso desde organismos oficiales- de crear un clima proclive para la eliminación del uso de semilla propia por parte de los agricultores a través de una modificación de la normativa vigente.

En efecto, en todos los proyectos de ley de reforma de la ley de Semillas N° 20.247 que estuvieron en danza, se pretende derogar en gran parte esta norma, y además la Ley N° 24.376 que aprueba el Convenio UPOV ’78, de modo que pasarían a aprobar el Convenio UPOV ’91, lo que en la práctica se traduciría en una legitimación de la limitación de uso de la semilla propia reservada por los agricultores y del cobro de regalías sobre el uso de las mismas.

Muestra de esta decisión política es el reciente acuerdo celebrado entre la multinacional Monsanto y el gobierno argentino, que se concretó con el dictado de la Resolución N° 207/16<sup>464</sup>, acordada luego de ríspidas negociaciones con la multinacional Monsanto.

Dicha norma establece que será el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y no la empresa, la que realizará los controles en los puertos por la soja Intacta, resistente a insectos.

En el ámbito del INASE, organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Agroindustria, se implementó un sistema de información, por medio de una declaración jurada, tendiente a mejorar la capacidad de control a fin de poder diferenciar la semilla de uso propio, conforme a lo establecido

---

<sup>464</sup> Resolución N° 207/2016, Ministerio de Agroindustria. Instituto Nacional de Semillas. Bs. As., 23/06/2016, Publicada en Boletín Oficial de la Nación el 24/06/16.

por el Artículo 27 de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247, de la semilla proveniente del mercado ilegal, con el objeto de poder tomar las medidas necesarias para combatir ésta última.

En tal sentido, la norma en sus considerandos fija como objetivo la necesidad de realizar un mejor control de las declaraciones juradas presentadas, para lo cual estima necesario verificar la semilla utilizada por los agricultores en la Campaña 2015/16, con el fin de constatar el correcto origen de la simiente utilizada y declarada por los productores, según lo establecido en la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247.

A partir de las muestras que el organismo obtenga, y de verificarse alguna infracción, los productores serán sancionados de acuerdo a lo establecido en el Artículo 38 de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas y dichas sanciones podrán ser publicadas conforme lo establece el artículo 44 de dicha ley.

Va de suyo que las empresas semilleras, proveedoras de tecnología, como Monsanto u otras, al disponer de dicha información, se verán legitimados para interponer los reclamos de pago a los productores o accionar por vía judicial, con todas las consecuencias legales y económicas que acarrearían para los productores agrarios.

Esta normativa, fue el producto de una campaña con fuertes presiones de parte de la multinacional Monsanto, la cual había suspendido el envío de nuevas variedades transgénicas al país, como medio de extorsión si se quiere, para el gobierno, en pos de la concreción de mayores controles y la impulsión del trámite legislativo necesario para la sanción de nuevas leyes en materia de semillas.

Cabe acotar, que la resolución dictada tiene vigencia sólo para la campaña 2015-2016, ya que el gobierno argentino estará enviando al Congreso de la Nación en el mes de agosto de 2016, para su discusión y sanción un proyecto de ley en materia de semillas creaciones fitogenéticas, y que estas negociaciones permiten avizorar los prolegómenos de una nueva ley que mengue al mínimo posible el derecho del agricultor a hacer uso de la semilla para "uso propio".

Pese al acuerdo celebrado, desde Monsanto se anunció que seguirá suspendida la introducción al país de XTend, otra tecnología de empresa, ya que previamente espera ver los resultados que surjan de la aplicación del acuerdo. A su vez las entidades agrarias, entre ellas la Federación Agraria

Argentina, reconocen el esfuerzo realizado desde la cartera de Agroindustria, pero entienden que la disputa no ha terminado hasta tanto se expida Defensa de la Competencia sobre una denuncia contra Monsanto<sup>465</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado surgen reflexiones a modo de conclusión:

- La visión de cada país en relación a las biotecnologías debe construirse en un proceso que involucre a todas las partes interesadas y debe apoyarse en una comunicación efectiva y en estrategias participativas para fomentar y promover la contribución y el empoderamiento públicos en la toma de decisiones, lo cual se efectivizará a través políticas nacionales que faciliten el desarrollo y uso de biotecnologías apropiadas en los países en desarrollo, aumentando las inversiones dirigidas al apoyo de los pequeños agricultores y productores.

- Pese a los reparos formulados en relación a la aceptación de los OMG, la contundencia de las estadísticas dan cuenta de la adopción sostenida de los cultivos genéticamente modificados (GM) por parte de países en desarrollo y desarrollados<sup>466</sup>, por lo que se advierte que el proceso sigue en su faz de avance<sup>467</sup>. Esto resulta confirmado por la clara política del estado nacional dirigida al apoyo, fomento y fortalecimiento de la agrobiotecnología.

---

<sup>465</sup> [http://www.lapoliticaonline.com/nota/98189/Campo\\_07.06.2016](http://www.lapoliticaonline.com/nota/98189/Campo_07.06.2016)

<sup>466</sup> ZEMAN, Claudia Roxana, *La biotecnología como factor coadyuvante del desarrollo agrícola*, en el libro Colegio de Abogados de Rosario, Instituto de Derecho Agrario, 10° Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Martínez Impresiones. pp. 95-105, ISBN N° 978-987-635-066-2. Rosario.

<sup>467</sup> Según el informe de ISAAA, Argentina continúa siendo uno de los principales productores de cultivos GM, luego de EEUU y Brasil, con 24,5 millones de hectáreas en 2015, lo que representa casi el 14% del área global cultivada con transgénicos. Como en los años anteriores, se sembró casi la totalidad de la superficie de maíz, algodón y soja con variedades o híbridos GM. En cuanto a las aprobaciones regulatorias, Argentina sumó en 2015 cinco nuevas autorizaciones comerciales, completando la lista hasta el momento de 36 aprobaciones: 8 en soja, 23 en maíz, 4 en algodón y 1 en papa. Cabe mencionar que dos de los cinco productos autorizados en 2015 fueron enteramente desarrollados en Argentina (papa resistente a virus y soja tolerante a sequía). Acerca de ISAAA. El Servicio Internacional de Adquisición de Aplicaciones de Agrobiotecnología (ISAAA, por su sigla en inglés) es una organización sin fines de lucro, que cuenta con una red internacional de centros diseñados para contribuir a

- En dicho escenario, resulta imperativo que las políticas públicas, se dirijan al logro de la sustentabilidad, persiguiendo un desarrollo más equilibrado y equitativo del ámbito agrario. Ello implica lograr un crecimiento económico, que garantice la equidad social, el uso racional de los recursos ambientales y su conservación, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y evitar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones<sup>468</sup>.

- Frente al claro avance de los grupos económicos, en relación a sus pretensiones económicas en materia de reconocimiento de la propiedad intelectual de sus innovaciones tecnológicas, los Estados deberán evitar las desviaciones de la normativa de patentes, rechazando por los medios legales previstos, las maniobras empresarias que tiendan a patentar “materia viva” con el objetivo de asegurarse el control comercial de sus aplicaciones en el mercado, en detrimento del derecho de terceros.

- El Estado nacional continúa aún sin dictar una normativa que regule de modo integral aspectos sustanciales tales como la responsabilidad civil que pudiera derivarse ante eventuales daños en las personas y en el ambiente, los vicios o defectos, riesgos y daños derivados, el etiquetado, la trazabilidad, que garanticen y brinden seguridad jurídica y alimentaria, a todos los integrantes de la cadena agroalimentaria, en especial al consumidor, como el eslabón más vulnerable de dicha cadena. Esto evidencia que las políticas implementadas apuntan sólo a la dimensión económica, sin contemplar el fin social y ambiental, violentando el principio que establece la protección jurídica de los recursos naturales limita el derecho a su disponibilidad en función a la capacidad productiva de los mismos.

---

disminuir el hambre y la pobreza a través del intercambio de conocimientos y de aplicaciones biotecnológicas en el área agrícola. Clive James es presidente emérito y fundador de ISAAA; ha vivido y trabajado en países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y África durante los últimos 30 años, y ha dedicado sus esfuerzos al desarrollo y la investigación de problemas agrícolas, especialmente en el área de la biotecnología agrícola y la seguridad alimentaria a nivel mundial. Randy Hautea, coordinador general de ISAAA y director del Centro ISAAA para el Sudeste de Asia, se incorporó a ISAAA en 1998 tras haberse desempeñado como director del Instituto de Fitogenética de la Universidad de Filipinas Los Baños. Fuente: [www.ArgenBio.com.ar](http://www.ArgenBio.com.ar).

<sup>468</sup> *Ibidem*.

- Las políticas nacionales deben basarse en el orden público como característica propia del derecho agrario, y en este caso deben dirigirse a proteger al sector productivo de bienes primarios, que resulta el eslabón más vulnerable de la cadena productiva frente a las presiones de las multinacionales, precisamente en relación al “derecho del agricultor” analizado, en contraposición a los derechos de propiedad intelectual.

**TEMA 17**

**PRODUCCIÓN Y CONSUMO  
SUSTENTABLE**



# RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

LETICIA A. BOURGES<sup>469</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Temas relacionados a la alimentación han evolucionado fuertemente influidos por las demandas sociales. Dos de las primeras demandas relativas a alimentos se refieren a la calidad sanitaria de los alimentos<sup>470</sup> sin fuertes efectos ambientales negativos durante la producción<sup>471</sup>.

El uso de nuevas tecnologías en las diferentes etapas de la cadena alimentaria, las consideraciones alimentarias y dietéticas, la seguridad

---

<sup>469</sup> Dr.iur. Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Secretaria General del CEDR – Consejo Europeo de Derecho Agrario. Email: bourgesla33@gmail.com

<sup>470</sup> La legislación europea alimentaria empezó estableciendo límites de aditivos y regulando el etiquetado. Las crisis de la década de 1990 dio lugar a una evolución importante con la adopción de la regulación sobre higiene e introduzco el HACCP (Hazard Analysis and Critical Points). V.: Dir. 93/43/CEE del 14 de julio de 1993, DO L175, 19.7.1993, p.1. Reemplazada por el regl. (EC) n852/2004 del 29 de abril de 2004, DO L139, 30.04.2004, p.1.

<sup>471</sup> La sociedad y el consumidor se empezaron a preocupar por cuestiones ambientales y las consecuencias ambientales de la producción de alimentos (Reforma PAC 1982 y 2013). Actualmente, el alimento es un objeto complejo: debe ser sano, adecuado, aceptable, sano y conveniente.

alimentaria y la viabilidad de la agricultura familiar y suburbana, han justificado un mayor interés del consumidor en productos locales, frescos, orgánicos, naturales y sustentables.

Las consideraciones ambientales –actualmente relacionadas al cambio climático-, el incremento de la población y el futuro de una alimentación adecuada han fomentado la adopción de una nueva perspectiva económica caracterizada por los circuitos de comercialización cortos<sup>472</sup>, una dieta estacional y un cuidado de los desperdicios y pérdidas.

¿Qué parece cambiar esta perspectiva? No sólo asoma una preocupación social concreta (gestionar la sustentabilidad de los territorios rurales, el cambio climático y la seguridad alimentaria), también cambia la perspectiva de análisis de la alimentación y comienza a influenciar el comportamiento social y el derecho.

Hasta ahora, parece que el análisis ha abordado el alimento como un objeto estático, enumerando las características que han generado esquemas de calidad públicos y privados. En la actualidad, en cambio, y en particularmente respecto de los productos agroalimentarios, los alimentos se analizan desde un punto de vista dinámico. Es un objeto con una importante influencia en el tiempo y en el espacio, con valor económico y capaz de generar considerables consecuencias económicas.

En una primera parte, analizaremos la evolución hacia un modelo de economía circular de tendencia (1). En una segunda parte, abordaremos la nueva evolución en la responsabilidad social (2). Hasta ahora, el derecho ha adoptado un enfoque global que ha involucrado cada actor económico de la cadena alimentaria afín de cumplir las demandas sociales y ha cubierto las características estáticas de la alimentación. En el presente, las nuevas perspectivas imponen ir más allá y requieren un comportamiento responsable también de los consumidores individuales (2).

---

<sup>472</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre el etiquetado de agricultura local y ventas directas, COM(2013)866 final, 13.12.2013.

## **2. ¿ECONOMÍA CIRCULAR: UN NUEVO PARADIGMA ECONÓMICO? DESDE EL ENFOQUE GLOBAL A UNO INTEGRATIVO DE LA CADENA ALIMENTARIA**

Las crisis sanitarias introdujeron un enfoque global que significó tomar en consideración cada participante de la cadena alimentaria (reglamento 178/2000). Cambio climático, parámetros socio-económicos, incluido el crecimiento de la población mundial, y la necesidad de salvaguardar la seguridad económica han conducido a repensar el completo sistema económico y condujeron a la idea de la economía circular. En esa perspectiva, el consumidor también debe ser incluido.

La economía circular describe la nueva economía que debe ser adoptada: una completa integración de la sustentabilidad con una referencia al completo ciclo de vida de los productos, con gestión de residuos y reciclaje al centro de la cuestión. Esto implica maximizar el uso de los recursos naturales y bajar la generación de carbono. Es relevante señalar que la gestión de los residuos es importante pues la generación de residuos implica un ineficiente impacto ambiental y la propia condición de residuo genera un evitable impacto ambiental.

Se considera que la economía circular puede generar ventajas competitivas sustentables nuevas protegiendo los negocios contra la escasez de recursos y generando las oportunidades de negocios en innovación y eficiencia<sup>473</sup>. La UE ha tomado sus primeros pasos firmes en esta perspectiva e intenta de adoptar un marco de política estable en vistas a fomentar acciones e inversiones pertinentes<sup>474</sup>. Las medidas previstas cubren el ciclo de vida completo del producto. La transición viene financiada por los Fondos, ESI, el programa Horizon 2020 (Investigación e Innovación), fondos estructurales para gestión de residuos e inversiones nacionales. El Nuevo enfoque impone adoptar medidas que contribuyan al empleo, el crecimiento económico, la inversión y la equidad social. Como señaló el Primer Vice-presidente de la

---

<sup>473</sup> Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe, informe de Ellen MacArthur Foundation, McKinsey Centre for Business and Environment y Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), junio 2015.

<sup>474</sup> La Comisión europea adoptó un Plan de Acción basado en la economía circular con una serie de propuestas legislativas sobre gestión de desechos (Comunicación Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy, COM(2015)614 final.

Comisión, Frans Timmermans, que debemos conservar los recursos. Se trata de repensar el modo que producimos, trabajamos y compramos.

Las medidas a adoptarse están relacionadas con la disminución del desperdicio alimentario, la elaboración de medidas de calidad para las materias primas secundarias a fin de reforzar la confianza de los actores, medidas relativas a la eco-concepción para el periodo 2015-2017 a fin de promover la duración, la reparación y el reciclaje de los productos. Una revisión de la reglamentación relativa a los fertilizantes para reconocer los orgánicos y los nutrientes biológicos, los basados en los residuos. Otras medidas relativas a los plásticos (reciclaje, biodegradabilidad y sustancias peligrosas) y reutilización de aguas.

Se prevé adoptar un método armonizado para calcular la tasa de reciclaje y para promover la reutilización y la simbiosis industrial (se presenta cuando el residuo o los productos secundarios de una industria pueden convertirse en materia prima de otra). Es necesario incentivar esto, a fin de alinear los intereses de productores, usuarios y recicladores, haciendo productos durables y fáciles de reparar o readaptar<sup>475</sup>.

Los Estados Miembros de la UE son incentivados a proveer incentivo y a usar instrumentos económicos y jurídicos, como la fiscalidad, garantizar el periodo jurídico y la retroversión de la carga de la prueba.

Alcanzar una economía circular es el fin de una larga transición. Los objetivos para el 2030 son: reciclar el 65% de los residuos urbanos, 75% del embalaje y 10% o más de la descarga. La economía de mercado está siendo remodelada para alcanzar una económica más sustentable y respetuosa del ambiente.

Las subsecuentes acciones necesitan el compromiso de los sectores públicos y privados.

Específicamente en el ámbito agroalimentario, hay necesidad de cerrar la brecha entre la cantidad de alimentos disponibles en la actualidad y lo que será necesario para alimentar 10 billones de personas en 2050. Al mismo tiempo, el impacto de la agricultura sobre el clima, los ecosistemas y las aguas debe ser controlado y reducido. Se considera que el sector alimentario

---

<sup>475</sup> Dir. 2009/125/EC, Ecodesign directive, con el fin de mejorar la performance y la eficiencia energética y ambiental de productos con relación energética. Las propuestas de revisión de las normas relativas a desechos crean incentivos para mejorar los diseños de los productos a través de la extensión de la responsabilidad del productor.

consume alrededor del 30% de la energía mundial total y produce alrededor del 22% del total de las emisiones de gas a efecto invernadero. Tomando en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura y su gran influencia en el balance económico y demográfico, debe asegurarse que la agricultura conserve una alta consideración en las políticas relativa al desarrollo económico y social inclusivo.

La innovación y la investigación eficiente se focalizan en los modos de producción y consumo, que tienen un fuerte impacto respecto a los recursos<sup>476</sup> y la generación de residuos. Está bajo prueba la Huella Ambiental del Producto<sup>477</sup>, una metodología para medir la performance ambiental. Comunicar información ambiental comienza a ser muy relevante y las alegaciones verdes necesitan ser confiables y asegurar la aplicación de las reglas.

Es evidente, que considerando las perspectivas sobre la seguridad alimentaria, las pérdidas y los desperdicios alimentarios son elementos clave de la economía circular<sup>478</sup> y marca otro hito en la evolución de la concepción socio-económica global de la cadena alimentaria. Esto viene a completar el contenido de la responsabilidad social de la cadena alimentaria pero genera la responsabilidad también de parte de los consumidores.

### **3. DESPERDICIO ALIMENTARIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: RESPONSABILIDADES SOCIALES DE LOS ACTORES DE LA CADENA PARA ALCANZAR EL ODS12<sup>479</sup>**

La perspectiva global sobre la cadena de aprovisionamiento alimentario ha generado diversas obligaciones, no solo en relación a la sanidad y trazabilidad de los alimentos sino también respecto de otras cuestiones. No caben dudas que el uso de esquemas de certificación permite a los actores de la cadena asegurar estándares, la reputación del producto y brindar reglas

---

<sup>476</sup> V.: Comisión, *Estrategia Trade and investment for all* adoptada en octubre 2015.

<sup>477</sup> COM/2013/0196 final.

<sup>478</sup> En cuanto a los desperdicios alimentarios, se espera tomar medidas para reducirlos y un método común de medida, para mejorar las prácticas de consumo y adoptar instrumentos para alcanzar la meta global de desarrollo sostenible de disminuirlos a la mitad para el 2030. V.: Proposal for a directive amending directive 2008/98/EC on waste (COM(2015)/595 final).

<sup>479</sup> Objetivo del Desarrollo Sostenible n° 12

respecto de la responsabilidad y etiquetado de los productos. A pesar de todo, el etiquetado ha comenzado a ser un ámbito peligro para productores desleales.

Dos cuestiones extienden la responsabilidad de los actores en la cadena de aprovisionamientos: la responsabilidad social y la pérdida y desperdicio de productos alimenticios.

Hasta ahora la responsabilidad social se ha vinculado a la acción de las empresas en cuanto respetuosas del medio ambiente y de los derechos humanos. Actualmente, considerando la preocupación acerca de los efectos del cambio climático sobre la agricultura y la seguridad alimentaria, la pérdida y el desperdicio de alimentos se ha convertido en un tema sensible a lo largo de la cadena alimentaria. Se estima que el 30% de todos los alimentos producidos nunca llegan a los consumidores<sup>480</sup>, mientras 1 billón de personas esta malnutrida y otro billón hambrienta.

La FAO ha enunciado que los actores de la cadena de aprovisionamiento de alimentos deben reducir la pérdida de alimentos. Se torna necesario mejorar las prácticas de gestión: mejorar el planeamiento de la producción alineado a los mercados, implementar una eficiencia respecto de los recursos tanto en la producción como en los procesamientos, y usar tecnología que mejore la preservación y el envoltorio, el transporte y la logística. Es necesario un esfuerzo global, tanto en ámbito social, público y privado.

En esa perspectiva, los revendedores han aplicado estrategias de comercialización interesantes como la reivindicación de los productos “feos” – en otras palabras, frutas y verduras que no respondían a los estándares estéticos o comerciales<sup>481</sup>. Así, se ofrecen productos frescos buenos a precios convenientes que terminan colaborando contra la pérdida de alimentos y contribuyendo a la buena nutrición del consumidor.

Es dable mencionar dos textos legislativos. La directiva 2008/98/

---

<sup>480</sup> V.: FAO Global initiative SAVE FOOD ([www.fao.org/save-food/en/](http://www.fao.org/save-food/en/)).

<sup>481</sup> Francia: marca colectiva Gueules cassés; Les fruits et légumes moches (Intermarché v. [https://youtu.be/IMARwAXmn\\_0](https://youtu.be/IMARwAXmn_0)) con 30% de descuento sobre el precio ordinario del producto. Canadá: Second life – donner une seconde vie aux fruits et légumes moches (<http://www.second-life.ca/>). En Reino Unido: the Waste and Resources Action Programme, dirigido a aquellos que aprecian la comida y detestan el desperdicio, registro una disminución de 13% de desperdicios en 3 años (2006/7-2010). También, en línea con las nuevas tecnologías, existen aplicaciones relativas al tema (Checkfood - <http://checkfood.fr/>).

CE<sup>482</sup> define “residuo” como “cualquier sustancia u objeto cuyo poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse”, y considera “bio-residuo” “residuo biodegradable [...], residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos”. Este bio-residuo es tratado por la legislación y las políticas de prevención y de gestión de residuos, cubriendo diversas acciones (prevención, preparación para la utilización, reciclado, valorización and eliminación). Se deben fomentar las operaciones de tratamiento que generan un mejor resultado ambiental global, teniendo en cuenta el principio de precaución y la sustentabilidad. El uso del bio-residuo para compost, digestión y producción de materiales sanos para el ambiente debe ser también fomentado.

El otro texto que merece ser mencionado, es la ley francesa<sup>483</sup> que establece que los distribuidores gran o mediana superficie (+400m<sup>2</sup>) deben acordar con una asociación de beneficencia para facilitar las donaciones de alimentos.

Por otro lado existen iniciativas privadas o semiprivadas. El Instituto Mundial de Recursos ha impulsado el Protocolo sobre la pérdida y el desperdicio alimentario, un esfuerzo multisectorial para desarrollar un estándar global (FLW Standard) para medir e informar a fin de cuantificar los alimentos y accesorios que salen de la cadena de aprovisionamiento alimentario. El estándar permite a las entidades cuantificar y reportar de manera creíble, práctica y consistente internacionalmente cómo se genera mucha de la pérdida y del desperdicio alimentario e identificar dónde ha ocurrido. Este estándar permite medir consistentemente los principios básicos y poder seguir el progreso hacia el Objetivo 12 de los ODS: asegurar patrones sustentables de producción y consumo.

El tema es relevante porque la pérdida alimentaria tiene un impacto

---

<sup>482</sup> Dir. 2008/98/CE del Parlamento y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, DO L312 del 21.11.2008, p.3.

<sup>483</sup> Ley n°2016-138 del 11 de febrero 2016 relativa a la lucha contra el desperdicio alimentario, JORF n°0036 del 12/02/2016. Además, en Francia: Pacte national contre le gaspillage alimentaire, 2013, el 16 de octubre fue instituido el día nacional contra el desperdicio alimentario.

ambiental importante<sup>484</sup>, generando un efecto social negativo (la persistente falla en satisfacer el derecho a la alimentación), un impacto económico (costos) y un impacto ambiental negativo ineficaz (ya que el alimento producido no ha cumplido con su objetivo)<sup>485</sup>.

Parecería que el tema del desperdicio alimentario extiende los límites del enfoque global de la cadena de aprovisionamientos hacia una cadena alimentaria que incluya también al consumidor, que deja atrás su status pasivo de receptor de alimentos para comenzar a ser un actor active con obligación, siéndole exigido un comportamiento responsable y consciente.

### 3.1. RESPONSABILIDAD SOCIAL: ¿ ES EL CONSUMIDOR UN NUEVO ACTOR?

Actualmente, se le exige al consumidor actuar con responsabilidad en el mercado y hacia la sociedad, y respecto a sí mismo.

Por un lado, se le requieren decisiones responsables al momento de comprar productos alimenticios (acción en el mercado) y de actuar responsablemente respecto de los productos para evitar el desperdicio (acción hacia la sociedad). Es cierto que muchas decisiones del consumidor sobre los productos a comprar dependen de su poder adquisitivo<sup>486</sup> y esto se relaciona con macro-políticas estatales de seguridad alimentaria, como particularmente

---

<sup>484</sup> V. : FAO, *Empreinte des gaspillages alimentaires*, Rome, 2012 ; Id., *Food wastage footprint*, 2013. Id., *E-Forum on Full Cost Accounting of Food Wastage*. Rome, Italia, 21 oct. – 24 nov. 2013, <http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-and-waste/food-wastage-forum/en/>. REYNOLDS, C.J.; THOMPSON, K.; BOLAND, J.; DAWSON, 'D. Climate Change on the Menu? A Retrospective Look at the Development of South Australian Municipal Food Waste Policy'. *Int. J. Clim. Chang. Impacts Responses* 2011, 3, 101–112. Thyberg, K.L.; Tonjes, D.J. 'Drivers of food waste and their implications for sustainable policy development', *Resour. Conserv. Recycl.* 2016, 106, 110–123. [CrossRef]

<sup>485</sup> FAO, *Initiative SAVE FOOD*, Series of international conferences on food loss, 'Concurrent economic, social and environmental impacts of food loss and waste, Call for Global Action', 2015, enumera las tres acciones a llevar a cabo: establecer los presentes costos social, económico y ambientales; encontrar sinergias a lo largo de la cadena desperdicio-tierra-energía; sostener el desarrollo político-legislativo. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/save-food/PDF/Articles/DNC2015\\_Call\\_to\\_Action\\_v3.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/save-food/PDF/Articles/DNC2015_Call_to_Action_v3.pdf)

<sup>486</sup> Cfr.: T. ANDREYEVA, M.W. LONG, and K.D. BROWNELL, 'The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food', *American Journal of Public Health*, feb. 2010, Vol. 100, No. 2, pp. 216-222.

asegurar el acceso a los alimentos o poner en situación a los ciudadanos de poder adquirir los alimentos. Aparte de esto, los consumidores deben ser conscientes de los costos de algún requerimiento y de quién los asume (el consumidor o la sociedad), para poder hacer requerimientos sensatos y justos.

El desperdicio alimentario<sup>487</sup> es un gran problema a partir de las crisis alimentarias y la creciente conciencia de la inseguridad alimentaria<sup>488</sup>. Por ello, se ha identificado el importante rol del consumidor en la cadena alimentaria. Para que los consumidores adopten una actitud responsable, es necesario que tengan buena información y educación<sup>489</sup>; luchar contra el desperdicio alimentario implica que tengan también una buena nutrición. En el marco de la política alimentaria de la Unión Europea existen instrumentos para alcanzar este objetivo<sup>490</sup> y en muchos países se han realizado campañas con ese propósito<sup>491</sup>.

---

<sup>487</sup> Acá nos referimos al desperdicio alimentario porque si bien la pérdida alimentaria es importante a lo largo de la cadena de aprovisionamiento, resulta casi imposible de eliminar. V.: FAO. *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Roma, 2011.

Respecto de los actores económicos, se han tomado ciertas acciones, v.: resolución del Parlamento europeo del 19 de enero de 2012 sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI), en línea con la Agenda 2030 for sustainable development (UN, AG, A/70/1 del 25 septiembre 2015), requiere a la Comisión elaborar acciones concretas para reducir las pérdida alimentarias para el 2025 evitando su producción.

<sup>488</sup> FAO: un tercio de la alimentación producida por el hombre en el mundo se pierde o se desperdicia (equivalente a 1,300 millón ton./año) mientras 1000 millón de personas pasa hambre (<http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/fr/>). Esto es preocupación también de la UE (Comisión, a.a., Preparatory Study on Food Waste Across EU27, 2010). El 2014 fue declarado año contra el desperdicio alimentario.

<sup>489</sup> El etiquetado alimentario se ha vuelto algo complicado y se señala la necesidad de educar al consumidor en la lectura de etiquetas, sobre todo en relación a las fechas de expiración.

<sup>490</sup> V.: EU Platform for action on diet, physical activity and health ([http://ec.europa.eu/health/nutrition\\_physical\\_activity/platform/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/index_es.htm)); High Level Group on Nutrition and Physical activity ([http://ec.europa.eu/health/nutrition\\_physical\\_activity/high\\_level\\_group/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/high_level_group/index_es.htm)); European Food Information Council (<http://www.eufic.org/index/es/>). Different activities concerning diet see: <http://www.eufic.org/block/es/show/eu-initiatives/>

<sup>491</sup> Francia: Manger&Bouger ([www.mangerbouger.fr](http://www.mangerbouger.fr)); EEUU: Let's Move ([www.letsmove.gov](http://www.letsmove.gov)); Germany: 5 am Tag (<http://www.5amtag.de>); Italia: Guadagnare Salute, que incluye el programa Forchetta e scarpetta ([http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?lingua=italiano&id=659&area=stiliVita&menu=programma](http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=659&area=stiliVita&menu=programma)).

La resolución del Parlamento europeo del 8 de marzo de 2016 sobre la proposición (COM(2014)0032) para un reglamento del Parlamento europeo y del Consejo amendando el

Por otro lado (la ingesta responsable), las decisiones del consumidor al momento de la compra de productos alimenticios tienen que respetar sus propios requerimientos. Muchas enfermedades o padecimientos dependen de lo que se ingiere. En este sentido, hay múltiples campañas que fomentan comer balanceado y previenen contra la obesidad.

Respecto del etiquetado y los riesgos por la ingesta de un producto, el Parlamento europeo ha propuesto implementar un etiquetado nutricional que advierta a los consumidores sobre los productos que pueden contribuir a la obesidad<sup>492</sup>. La idea es adaptar el etiquetado de los paquetes de cigarrillos en productos con alto contenido graso (por ej. “Atención! Promueve la obesidad”). Esta iniciativa condujo a hablar de “fundamentalismo nutricional”. Las campañas para conducir sobrio y su relación con el consumo de vino ha sido calificada como un factor contra la producción de vino y criticada por no distinguir entre uso y abuso, entre cultura del vino y desmedido consumo de alcohol, entre vino<sup>493</sup> y bebidas espirituosas. En cierta medida, la obesidad y el alcoholismo son enfermedades comparables, en principio, pero distan de las enfermedades que puede desencadenar el tabaquismo. Así, el mismo enfoque puede ser invocado por los productores de productos lácteos. Es ampliamente reconocido que la prevención es vital en este tipo de abusos.

En lo referente a empoderar los consumidores a través de la información y la formación, el desarrollo de las tecnologías de comunicación es un importante factor para tener en cuenta pues ha incrementado su participación de manera nueva y sin precedentes, contribuyendo a influenciar en los decisores y los actores económicos. El creciente involucramiento de los consumidores genera implicancias complejas. Ciertas demandas pueden seguir cuestiones políticamente correctas sin tomar en cuenta sus beneficios

---

reglamento (UE) No 1308/2013 y el (UE) No 1306/2013 relativo al esquema de aprovisionar frutas y verduras, bananas y leche en los establecimiento educativos (P8\_TA (2016)0068) —aprobada ya por el Consejo— se propone aumentar la partida presupuestaria para los programas y promover el consumo de fruta, vegetales y productos lácteos.

<sup>492</sup> La preocupación es tal sobre la cuestión que fue objeto de un libro verde y uno blanco: Green Paper, *Promoting healthy diets and physical activity: A European dimension for the prevention of overweight, obesity and chronic diseases*, 18 dic. 2005, COM(2005) 637 final; White Paper, *A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*, 30 mayo 2007, COM(2007) 279 final.

<sup>493</sup> F. CABALLERO, and Y. BISION, *Droit de la Drogue*, II éd. Dalloz, Paris, 2000, p.784 : alcohol, Tabaco y medicinas son consideradas como las drogas del Norte.

reales, su factibilidad o costos. Aun cuando sea posible para una sociedad contar con consumidores informados y empoderados respecto de la industria y el mercado alimentario, la precisión de la información que recibe el consumidor sigue siendo una cuestión clave.

Sin embargo, la información no es suficiente en algunos casos importantes que requieren una acción activa o paternalista de las autoridades públicas. Actualmente se identifica el problema de gestionar la ingestión diaria de los individuos, donde la acumulación o sinergia de ciertos productos puede tener ciertos riesgos.

La necesidad de educación e información que se da sobre ciertos productos es bastante clara respecto de los esquemas de calidad privados. En ese marco, los actores adoptan el uso de un logo o de una etiqueta o se reservan el uso de un término de calidad con el fin de representar información confiable de un producto o sobre los atributos de un proceso, asegurando así al consumidor. Adoptar un esquema privado de calidad busca comunicar lealmente el valor agregado de los productos y procurar que esos esfuerzos adicionales sean recompensados apropiadamente. Sin embargo, la coexistencia de esquemas privados y públicos de calidad pueden complicar el aperebimiento por el consumidor.

En otras palabras, los dos aspectos mencionados tienen relación estrecha: el consumidor debe asumir una actitud responsable. Debe ser consciente cuando compra alimentos y construir hábitos de consumo que lo provean de lo que necesita teniendo en consideración sus requerimientos particulares a fin de evitar problemas de salud (consecuencias personales negativas) y desperdicio alimentario (consecuencias sociales negativas).

#### 4. CONCLUSIONES

En algunos países y en ciertas poblaciones, hay una clara preocupación por la calidad de los alimentos<sup>494</sup>, que se suman al extenso abanico de preocupaciones que inundan al mundo: ambiente, seguridad y sanidad alimentaria, volatilidad de precios de los *commodities* y cambio climático.

Las exigencias respecto de los productos se han ido multiplicando

---

<sup>494</sup> Cfr. La gastronomía francesa y la dieta mediterránea fueron inscritas en la lista de patrimonio intangible de la humanidad (UNESCO).

con el correr de los años y nuevas preocupaciones han surgido y generado nuevos esquemas de calidad. Estas preocupaciones se inspiran en una perspectiva más ética, con una clara preocupación sobre el futuro del planeta y de la humanidad.

Las demandas de protección ambiental o de comportamiento ético por parte de los actores de la cadena de aprovisionamiento de alimentos conducen al desarrollo del concepto de responsabilidad social. Actualmente, con una nueva perspectiva global, los consumidores también son llamados a ser socialmente responsables.

Como se ha dicho, en el marco de la economía circular, la gestión del desperdicio alimentario es una acción clave, junto al cambio climático y la seguridad alimentaria. Estudios han determinado las reales e innecesarias consecuencias negativas del desperdicio alimentario. Como ha recomendado el Parlamento europeo, deben tomarse medida para disminuir o evitar un desperdicio innecesario. Esto requiere de reglas que obliguen a la acción –como en la citada ley francesa – pero es también necesario establecer programas para educar los actores económicos y los consumidores. Definiciones y reglas claras deben ser acompañadas por incentivos en un nivel preventivo para disminuir o eliminar la pérdida o el desperdicio evitable.

Además, la Unión europea, a pesar de contar con una fuerte política sobre calidad de productos y economía circular, debe hacer frente al problema de los estándares diferentes de los productos importados. Es importante que los productos a la venta respondan al mismo nivel de calidad. ¿Tendrá capacidad la Unión europea de arrastrar a otros países a adoptar el mismo enfoque? ¿La amenaza del cambio climático sobre la producción alimentaria y las condiciones de vida serán suficientes para adoptar una economía circular? ¿Estamos, nosotros ciudadanos del planeta Tierra, listos para ser consumidores conscientes y socialmente responsables?

# PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE CERTIFICACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ARGENTINO

MARTÍN MIGUEL CHALUP<sup>495</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las actividades agrarias surgen modelos de producción tendientes a reconocer la crisis ambiental y a buscar formas de producción más amigables con el medio, destacándose dos modelos: por un lado el *de sustitución de insumos*, basado en una transición del uso de productos químicos de síntesis a enmiendas orgánicas, y por el otro un modelo *agroecológico*<sup>496</sup>

---

<sup>495</sup> Abogado, egresado de la UNNE. Actual becario de investigación CONICET-UNNE y doctorando en Derecho de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral

<sup>496</sup> Desde Latinoamérica surge la agroecología, como una propuesta diferente presentando un redescubrimiento o reapropiación del manejo ecológico, que determinados pueblos indígenas y grupos campesinos venían desarrollando históricamente (Altieri & Yurjevic, 1991) incorporando una visión holística, ya no puramente técnica, sino reconociendo la influencia de condiciones socioculturales, políticas y ambientales.

según el cual la agricultura debe buscar la sustentabilidad ambiental, pero también la económica, social y cultural. La primera adaptándose al modelo global de mercado y segunda como modelo alternativo.

Estos modelos logran su reconocimiento en los sistemas de derecho, el primero de ellos, de la mano de los mecanismos jurídicos de identificación y certificación de calidad de los productos orgánicos.

Pero estos instrumentos jurídicos reconocidos, que tienen por característica la certificación de tercera parte, no responden a las demandas del mercado interno y no se adaptan a las condiciones endógenas, dejando a fuera en gran parte a los pequeños productores y agricultores familiares, resultando barreras sociales, culturales, económicas y jurídicas.

En los años recientes, el sector de la agricultura familiar comienza un renovado tinte en nuestro país y la búsqueda de prácticas alternativas surge como una necesidad para fortalecer la identificación y validación por parte de la sociedad de su producción, como la consecuente necesidad de crear instrumentos jurídicos alternativos que permitan garantizar la calidad de sus productos, la naturaleza especial de las materias primas o los métodos de producción propios entre otras, ya que los existentes no resultan adecuados a sus necesidades.

## 2. DESARROLLO

Nuestro país es pionero en el orden internacional en la producción de productos orgánicos<sup>497</sup>. La década del '90 presenta la mayor expansión del sector orgánico en Argentina (IICA & SENASA, 2009), cuando la CE (Comunidad Europea) incluye a nuestro país en la lista de “terceros países”, y en 1999 el Congreso sancionó la ley 25.127 —integrando las diferentes resoluciones existentes hasta el momento— régimen jurídico argentino vinculado a los productos orgánicos, incorporando la certificación por tercera parte para producción de exportación, inspirados en las normas que estaban vigentes en la CE y por IFOAM (*International Foundation for Organic Agriculture*)<sup>498</sup>.

La ley 25.127, como las demás normas jurídicas agrarias de ese periodo,

---

<sup>497</sup> En el año 2015 se cosechó un total de 75.472 ha., alcanzando el máximo valor desde el inicio de la actividad orgánica en Argentina (SENASA, 2016).

<sup>498</sup> Las normas sobre importación de productos orgánicos de los mercados de la CE y los EEUU sólo permite el ingreso de aquellos productos que hayan sido obtenidos en

surge como implementación de las políticas neoliberales de la década (Cassella, 2003), “...al establecer reglas de juego claras para fomentar las exportaciones. Es decir, predomina la visión de oportunidad de negocio en respuesta a la incipiente globalización del mercado...” (Mateos & Ghezán, 2010).

La ley establece la creación de la *Comisión Asesora para la Producción Orgánica* en el ámbito de la ex SAGPyA señalándose, en la reglamentación de la ley (decreto 97/2001), que se promoverá *la actividad en aquellas regiones donde sea una alternativa sustentable* para los sistemas de producción minifundistas (inciso c del artículo 2) y la promoción del estudio y desarrollo de los mercados interno y externo; coordinar con las respectivas áreas de gobierno la asistencia necesaria para impulsar formas asociativas de integración horizontal y vertical (incisos a y b del artículo 3).

La resolución 42 de 1994 del ex Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal —posteriormente unificada con la ley 25.127— estableció la posibilidad que las asociaciones de productores puedan ellas mismas realizar el control de los productos orgánicos de sus asociados, constituyéndose en entidades certificadoras dentro del marco oficial, solo con alcance para el mercado interno.

Siendo aplicable a cualquier asociación de productores jurídicamente constituida, pero sin que haya flexibilidad para su cumplimiento, resulta como requisito la conformación de un comité de certificación<sup>499</sup> integrado en su mayoría por miembros externos, no vinculados a las asociaciones de productores, que representen a organizaciones calificadas de la sociedad con el fin de *asegurar la transparencia, objetividad y calidad en la toma de decisiones* (Ramírez, 2010).

El sistema oficial<sup>500</sup> no previó procesos alternativos de certificación y sólo los productores con mayor poder adquisitivo pueden acceder a él, excluyendo a los agricultores familiares. Como señala Marcos “*este tipo de procedimientos establecen un umbral que selecciona el perfil del productor que puede*

---

base a criterios asimilables a los estándares regulados internamente por ellos, produciéndose verbigracia una consonancia —o unificación— en la legislación de los países exportadores.

<sup>499</sup> Siendo función del comité dictaminar sobre el otorgamiento, mantenimiento, ampliación, suspensión, cancelación de la certificación y la evaluación de situaciones conflictivas, según Ramírez su quehacer es sustantivo y decisorio en este tipo de entidades (2010).

<sup>500</sup> Denominando así por Marcos como dice la autora “ya que está enmarcado y direccionado desde el Estado qué alimento es orgánico. El que no cumple con lo preestablecido queda fuera de esa categoría, y a la vez fuera de los rentables mercados internacionales”(2013).

*orientarse a lo orgánico certificado, es decir, empresas y asociaciones de envergadura, capitalizadas y capaces de afrontar la inversión en tecnología que permite alcanzar los estándares propuestos y el costo que tiene el proceso de certificación que le permiten acceder al rentable y sumamente restringido mercado de la exportación de alimentos orgánicos”* (Marcos, 2013).

A nivel local, en Argentina, existen antecedentes, que ante las dificultades de regular la calidad de la producción bajo los mecanismos de la ley 25.127, las organizaciones de productores familiares han avanzado en la construcción de mecanismos de certificación alternativas<sup>501</sup>. Un ejemplo de ello está dado con SGP de Productos Agroecológicos del Municipio de Bella Vista Corrientes, que en conjunto con actores públicos y privados conforman la red. En el año 2009 el Concejo Deliberante de Bella Vista sancionó ordenanza municipal n° 919 institucionalizando y regulando el *SGP de Productos Agroecológicos* a nivel local.

En diciembre del año 2014 se sancionó la ley 27.118 declarándose de interés público a la agricultura familiar, con la finalidad de crear el *Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar* para la construcción de una nueva ruralidad. Dentro de los instrumentos de promoción, la ley (en el inciso 5 del artículo 39 de las *certificaciones*) establece de modo diferenciado la certificación tanto como para el mercado externo e interno de los procesos de la agricultura familiar (AF), determinando: “a- Garantizar por medio del Estado Nacional, la certificación de calidad u otras exigencias del mercado internacional cuando sectores de la AF necesiten exportar; b- Asegurar a través del Ministerio de Agricultura la certificación en procesos y productos de circulación nacional o interno mediante un sistema de certificación participativa.”

En julio del 2015, ex Ministerio de Agricultura de la Nación (hoy denominado Ministerio de agroindustria) reglamentando parcialmente el artículo 39, en lo referente al mercado interno y al *inc. b* de dicho artículo

---

<sup>501</sup> Estos sistemas poseen como rasgo particular que el control de su producción es efectuado por los actores que de manera directa participan en el proceso. Se destacan los Sistemas Participativos de Garantía (SPG), los cuales además de la certificación y etiquetado, buscan incentivar la construcción de redes, opuesto al sistema de certificación orgánica, en términos de participación, democracia y coherentes con los valores agroecológicos (BOZA MARTÍNEZ, 2013; COIDURAS SÁNCHEZ, DÍAZ ÁLVAREZ, & PORCUNA COTO, 2006; CUÉLLAR PADILLA & CALLE COLLADO, 2009; CUÉLLAR PADILLA & TORREMOCHA BOUCHET, 2008; INFOAM, 2013).

de la ley, al sancionar la resolución 419 que tiene por el objeto crear del sello “*Producido por agricultura familiar*”, conjuntamente con el premio anual de AF.

Las características del uso del sello serán la gratuidad y tendrá efectos temporarios de dos años, renovables sucesivamente y será otorgado por el Ministerio a través de la Secretaria de Agricultura Familiar (artículo 5). La cesión del uso se otorgará a organizaciones o grupos de productores, no a los sujetos en forma individual, como bien lo expresa la resolución *a cooperativas, asociaciones de productores y otras personas jurídicas sin fines de lucro*, quienes serán responsables del cumplimiento de los requisitos generales y particulares de uso como condición para su continuidad en el uso, que establezca la autoridad de aplicación (artículo 4).

De esta manera se garantiza a los AF la posibilidad de certificar su producción de manera participativa, generando facultades de control de tipo colectiva en cabeza de la organización, respecto del cumplimiento, por parte de los productores que conforman la agrupación, de las normas técnicas-administrativas preestablecidas por el ente público. Son los productores, de manera colectiva, los actores que se van a responsabilizar de asegurar el proceso de producción, asumiendo un compromiso y garantía de lo que hacen, es decir *de primera parte*. Este tipo de delegación promueve fomentar el trabajo participativo, asociativo y en red los miembros de las agrupaciones agrícolas.

La resolución crea la Comisión Asesora del Sello que funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de fortalecimiento institucional de Secretaria de Agricultura Familiar, la cual de acuerdo a sus funciones es un órgano central para darle vida y desarrollo al sello, particularmente porque deberá reglamentar la administración y uso del sello; elaborar una propuesta de implementación a nivel provincial, regional, y/o nacional, de SPG y elaborar una propuesta de implementación de Sistemas de Especialidades Tradicionales Garantizadas (artículo 6).

Esta reglamentación en cabeza de la comisión deberá guardar relación con los pilares participativos y alternativos que inspiran SPG en el orden del derecho comparado, principalmente con el fin de no desvirtuar el carácter ideológico de este tipo de normas, prevenir de posibles barreras o desigualdades para el acceso de todos los AF, alentando el desarrollo las particularidades y especificadores de las producciones regionales y locales.

La comisión, de acuerdo al artículo 8, estará integrada por empleados

públicos de diferentes sectores de la secretaria de AF y cuatro representantes de organizaciones del sector de AF y campesina de alcance nacional en representación del consejo de la agricultura familiar, campesina e indígena (Res. n° 571/2014, del MinAgri) y será precedida por el secretario de AF –en carácter permanente (art. 7).

### 3. CONCLUSIÓN

El régimen instituido a finales de la década del '90, en consonancia con la lógica del mercado de alimentos global, si bien tiene como objetivo el fomento y desarrollo una producción más sostenible con el ambiente, no cuestiona otros elementos técnicos y sociales que hacen insostenible el mercado convencional internacional.

Particularmente tiene como objetivo la conformación del desarrollo de una cadena de producción de productos orgánicos propiciando el surgimiento de terceras empresas prestatarias de un servicio de certificación, con la finalidad de obtener un mayor valor de la producción y acceso al mercado externo. Esto provoca tensión con pilares como la soberanía alimentaria nacional, el desarrollo local, la diversidad productiva, el reconocimiento a las prácticas campesinas, indígenas y de la agricultura familiar, entre otros.

Si bien, la normativa de la ley 25.127 permite la certificación por parte de asociaciones de productores, este modelo no reconoce la particular situación de los pequeños productores y no incorporó mecanismos jurídicos diferenciados o particulares para esta realidad que permitan compensar las desigualdades del mercado.

A partir de la sanción de la ley 27.118 y la reglamentación de la resolución 419/2015 del *sello producido por la AF*, existen posibilidades reales de la construcción de instrumentos jurídicos de certificación de productos y procesos sustentables con bases alternativas al régimen descripto que reconozcan las particularidades de la agricultura familiar y pequeños productores.

La reglamentación del inc. b del artículo 6 establece en cabeza de la comisión asesora la reglamentación técnico administrativa de implementación, pero la misma deberá aportar instrumentos para que los productores no se encuentren marginados del sistema legal y fomentar los espacios y las articulaciones necesarias en el camino de la construcción de nuevas normas inclusivas, justas y equitativas para los productores de la agricultura familiar.

## **TEMA 18**

# **PROPIEDAD AGRARIA**



# FLEXIBILIZACIÓN DE LA LEY DE TIERRAS RURALES. ANÁLISIS DEL DECRETO 820/2016

ANA CLARA MORESCO<sup>502</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El 22 de diciembre de 2011 se sancionó la Ley 26.737 llamada Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, siendo promulgada el 27 de diciembre de 2011. Esta ley fue reglamentada poco tiempo después por el Decreto 274/2012 del 28 de febrero del año 2012. Con fecha del 29 de junio de 2016, el Gobierno Nacional dicta el Decreto 820/16, modificadorio del 274, con una filosofía de apertura y de flexibilización muy distinta a la contenida en el régimen anterior.

La Ley 26.737, más conocida como Ley de Tierras, es una ley de orden público de carácter prohibitivo, que tiene como principal objetivo limitar el

---

<sup>502</sup> Jueza Comunitaria de las Pequeñas Causas de la localidad de Alcorta. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Adscripta a la Cátedra A de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

dominio o la posesión de tierras rurales en manos de personas humanas o jurídicas extranjeras.

Previo a la fecha de sanción de la Ley, hubo un debate muy fuerte en la opinión pública, generado a partir de un desconocimiento por parte del Estado, y por ende de la ciudadanía en general, de quienes eran los dueños de las tierras en Argentina, asumiéndose que el porcentaje de extranjería era muy elevado, pero sin saber a ciencia cierta de qué porcentaje estábamos hablando.

De hecho, es la misma Ley en su artículo 15, la que dispone ordenar un relevamiento catastral para determinar la propiedad y posesión de tierras rurales en manos de extranjeros. Dicho relevamiento dio como resultado que, un escaso porcentaje de tierras rurales, ubicado en el 5,93% se encontraba en dicha situación.

A modo de síntesis, podríamos resumir que la Ley de Tierras impone 4 límites claros a la extranjerización:

Sólo el 15% del territorio a nivel nacional, provincial o sub provincial (partidos o departamentos) puede extranjerizarse.

Sólo el 30% de ese 15%, puede estar en manos de personas humanas o jurídicas de una misma nacionalidad extranjera.

El límite personal es de 1000 hectáreas por cada titular extranjero en zona núcleo o superficie equivalente por fuera de la zona núcleo (las superficies equivalentes son determinadas por las provincias).

Imposibilidad, por parte de extranjeros de adquirir tierras rurales que contengan o sean ribereños con cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

Ahora bien, como ya hemos enunciado, la Ley 26767 es una Ley emanada del Congreso Nacional, de orden público y con carácter restrictivo. El espíritu del Decreto 274/12, en el mismo sentido, no hace más que profundizar esas restricciones, situación que se ve profundamente modificada con el nuevo régimen impuesto por el Decreto 820/16.

Aunqu en los considerandos del Decreto 820/16 se hace referencia a la necesidad de reglamentar situaciones no previstas que surgen del tráfico comercial (cuestión que es verdaderamente cierta) y de realizar algunas modificaciones en virtud de la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial, la realidad es que el Decreto flexibiliza en demasía el texto de la Ley, desnaturalizando en algunos casos su esencia y en otros yendo más allá de su letra.

Aunque no se deroga el régimen anterior deviene, en la práctica, una derogación tácita, flexibilizándose los requisitos para la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros y tocándose incluso algunos aspectos centrales de la misma Ley de Tierras.

Esta flexibilización, como veremos más adelante, roza en algunos puntos con aristas de inconstitucionalidad, debido a que una normativa de rango inferior no puede dejar sin efecto, o alterar en los hechos, una Ley nacional de orden público.

No es objeto de este trabajo analizar la conveniencia o no de mantener la Ley de Tierras, con las limitaciones que ella acarrea y con las reticencias que genera en algunos sectores, sino de estudiar en qué medida el Decreto Reglamentario 820/16 pone en jaque el sistema propuesto por la Ley 26767. Indagaremos a continuación en el contenido del decreto 820 en sus aspectos más destacados.

## **2. ANÁLISIS DEL DECRETO 820/2016**

- *Cómputo de superficie de tierras rurales en casos especiales* — Dentro de los aspectos no previstos por el régimen revisado, y que generaban dudas interpretativas respecto de “a quien” debían computarse las tierras rurales en determinados supuestos, el decreto 820/2016 en su art. 2 clarifica varias situaciones, como los casos de dominio desmembrado (usufructo, superficie, uso y habitación) y anticresis; de dominio revocable y específicamente del caso de fideicomiso; de ejecuciones inmobiliarias; de adquisiciones en el marco de concursos y quiebras; de casos de disolución de sociedad conyugal o por ruptura de unión convivencial; de usucapión, etc.

- *Concepto de inversión* — Un punto a analizar tiene que ver con el concepto del término “inversión”, que difiere entre la Ley y el Decreto. Es la misma Ley, en su artículo 11, la que establece: “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”. Sin embargo, en los considerandos del Decreto se desvirtúa dicha significación, remarcándose la necesidad de facilitar y posibilitar “inversiones” en el país, mediante la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros. En este sentido, podríamos decir que

para el Decreto 820, la compra de tierras rurales sí constituye una inversión alterándose la filosofía misma de la Ley.

- *Conceptualización de la Persona Jurídica extranjera* — Otro punto algo confuso de la Ley de Tierras, y que genera dudas interpretativas, tiene que ver con la calificación que hace la Ley respecto de lo que se entiende por persona jurídica extranjera. El artículo 3º, en dos de sus párrafos pareciera prever, para una misma situación, porcentajes accionarios diferentes<sup>503</sup>. Por un lado define a las sociedades extranjeras como aquellas cuyo capital social sea de propiedad –en una proporción mayor al 51%- de una persona extranjera, y luego en otro párrafo del mismo artículo prevé un porcentaje del 25% para el mismo supuesto. A tal fin, el artículo 3º del decreto 820/16 toma partido por la primera interpretación, no quedando claro en qué casos se tomaría en cuenta el porcentaje del 25% establecido en la Ley.

- *Caracterización de la residencia continua* — Un aspecto que se observa en el Decreto 820/16, y que también genera dudas para su implementación, es la eliminación de los parámetros a tener en cuenta para que la residencia sea considerada continua y así poder estar exceptuado del régimen de la Ley. En efecto, el artículo 4º del régimen revisado, disponía que la persona debía permanecer efectivamente en el país un mínimo de nueve meses por cada año aniversario a computarse.

El Decreto 820 suprime dichos parámetros objetivos de caracterización, lo que conlleva a incertidumbre respecto de cuándo se va a configurar una residencia continua, dejando esa calificación al exclusivo arbitrio de la autoridad de aplicación, es decir, del Registro Nacional de Tierras Rurales.

- *Cuerpos de agua* — Uno de los temas más sensibles del sistema de restricciones, tiene que ver con la previsión legal contenida en el art 10º de la Ley de Tierras, que imposibilita lisa y llanamente a las personas extranjeras, la adquisición de tierras rurales de aquellos inmuebles que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura.

En ambos decretos se establece que hasta tanto no estén confeccionados los mapas identificando los cuerpos de agua, la solicitud de los certi-

---

<sup>503</sup> <http://www.abogados.com.ar/ley-de-tierras-rurales-una-nueva-regulacion-que-alienta-la-inversion-extranjera/18454>

ficados de habilitación ante el Registro Nacional de Tierras Rurales, deberá ser acompañada por una certificación firmada por un profesional idóneo, donde conste que el inmueble no incluye cuerpos de agua.

Ahora bien, para el Decreto 274, esa circunstancia debía estar autenticada por la autoridad Provincial del Agua como requisito previo del trámite, caso contrario se denegaba la habilitación. Esto funciona diferente para el Decreto 820, que prevé que el Registro Nacional de Tierras Rurales remitirá a las provincias la respectiva consulta y si pasados 10 días hábiles, no hay respuesta mediante nota formal de oposición, por parte del organismo provincial que integra la COHIFE<sup>504</sup>, se considerará autorizado tácitamente el trámite.

Aquí podemos observar cómo el Decreto 820 sacude el sistema de la Ley, debilitando la restricción legal cuando estén involucrados cuerpos de agua y permitiendo que el silencio de la Administración Pública, habilite una venta donde hay en juego recursos naturales de carácter estratégicos. En este sentido, se elimina también de la redacción, el penúltimo párrafo del art. 10° del Decreto 274/12, donde expresamente indicaba un criterio restrictivo para el otorgamiento de los certificados de habilitación cuando se encuentren involucrados cuerpos de agua<sup>505</sup>.

• *Eliminación de penalidades* — Con el nuevo régimen también se eliminan las penalidades impuestas para los casos en que se verifiquen incumplimientos por parte de titulares extranjeros, que no hayan informado la existencia de inmuebles rurales por medio de la correspondiente declaración jurada. A tales fines, el régimen revisado, en el artículo 12° preveía que el RNTR<sup>506</sup> pondría en conocimiento de la AFIP y de la UIF<sup>507</sup> tal situación, a los efectos de que se investigue el cumplimiento de obligaciones impositivas y de prevención de lavado de dinero, relativas a las personas y bienes involucrados. Esto fue eliminado en la redacción del Decreto 820/16.

---

<sup>504</sup> Consejo Hídrico Federal.

<sup>505</sup> Art. 10 del Decreto 274 in fine: "... La autoridad de aplicación empleará criterios restrictivos para otorgar certificados cuando se encuentren involucrados cuerpos de agua no alcanzados por el inciso 1 del cuarto párrafo del artículo 10 de la Ley N° 26737...".

<sup>506</sup> Registro Nacional de Tierras Rurales.

<sup>507</sup> Administración Federal de Ingresos Públicos y Unidad de Información Financiera.

• *Derechos adquiridos* — La Ley de Tierras prevé en el artículo 17° la no afectación de los derechos adquiridos, con lo cual queda claro que las personas que, a la fecha de su entrada en vigencia, estén en contravención a sus disposiciones no se verán afectadas en sus derechos. Sin embargo, el artículo 8° del decreto 820 va un poco más allá de la previsión legal y permite un supuesto vedado por la Ley, como es la posibilidad de compensar tierras que ya han sido adquiridas con anterioridad<sup>508</sup>. Es decir que en caso de transmitirse esas tierras rurales, sus titulares las podrán canjear por extensiones equivalentes y seguir en violación a la Ley de Tierras.

*Reducción de supuestos en los que se requiere tramitación de certificados de habilitación* — La nueva reglamentación enumera, en el artículo 14°, una serie de supuestos en los cuales la tramitación del certificado de habilitación no es necesaria, e incluye en esta situación a las tierras rurales que se encuentren ubicadas dentro de una “Zona Industrial”, “Área Industrial” o “Parque Industrial”.

En este punto se materializa otro avance sobre la propia letra de la Ley 26737, que expresamente indica en su artículo 1°, luego de afirmar el orden público, que la Ley se aplicará a todas las personas humanas o jurídicas que por sí o por interpósita persona, posean tierras rurales, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas **u otros usos**. Advertimos que una normativa con rango de Decreto, no puede excluir este tipo de usos contenidos expresamente en la Ley de Tierras. Para que esa exclusión sea válida, y dejar afuera de la normativa por ejemplo a las tierras rurales ubicadas en áreas industriales, debería provenir de otra Ley emanada del Congreso Nacional.

• *Régimen de nulidad* — Finalmente vamos a contrastar la disposición categórica contenida en el artículo 7° de la Ley de Tierras y algunos contenidos del Decreto 820/16. En efecto, el mencionado artículo dispone la nulidad total, absoluta e insanable de todos los actos jurídicos que se celebren en violación a la Ley, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno a favor de los autores o partícipes del acto antijurídico.

---

<sup>508</sup> <http://www.gajat.org.ar/2016/07/el-decreto-del-gobierno-nacional-que-nos-deja-sin-ley-de-tierras/>

Por su parte, el Decreto reemplaza la nulidad por la readecuación, disponiendo que en caso de superarse los límites fijados por la Ley, como resultado de una maniobra que implique modificación en las participaciones societarias, esa maniobra ya no será objeto de nulidad como indica el artículo 7° de la Ley, sino que dicha persona jurídica dispondrá de un plazo de 90 días para readecuarse a la misma<sup>509</sup>. A tales fines, las personas extranjeras controlantes podrán: a) transmitir las tierras rurales de aquella porción que exceda el límite legal; b) modificar el tipo de explotación otorgado a las tierras rurales; c) transmitir su participación en personas jurídicas que sí cumplan los límites de la Ley.

En esta instancia, no debemos perder de vista que, el Decreto 820/2016 intenta mitigar los efectos de la sanción de nulidad contenida categóricamente en el artículo 7° de la Ley, con una readecuación no habilitada por la misma.

### **3. CONCLUSIONES**

Sin pretender agotar el análisis de todas las modificaciones incorporadas por el Decreto 820/16, a modo de síntesis, podemos concluir que las reformas contenidas en el nuevo régimen exceden ampliamente el marco regulatorio de un Decreto Reglamentario.

El Decreto 820/16 no sólo contempla situaciones no previstas en el régimen revisado, ni tampoco sólo se ocupa de modificar aspectos operativos del Decreto anterior 274/12. El nuevo régimen avanza lisa y llanamente sobre el espíritu mismo de la Ley 26.737, a veces flexibilizándola, otras veces turbando su espíritu y en algunos casos, rozando la inconstitucionalidad, dado que una normativa de rango inferior, no puede alterar disposiciones expresas contenidas en una Ley Nacional.

Como adelantamos al inicio de este trabajo, no es objeto del mismo analizar la conveniencia o no de mantener la Ley de Tierras, pero lo cierto es que estamos en presencia de una Ley Nacional de orden público con carácter restrictivo y sólo otra Ley del mismo tenor puede cambiarla.

Para que eso suceda, es necesario dar como sociedad un nuevo debate y definir el rumbo que queremos como país. Aspiramos a que la

---

<sup>509</sup> <http://www.abogados.com.ar/ley-de-tierras-rurales-una-nueva-regulacion-que-alienta-la-inversion-extranjera/18454>.

dirección que se tome, ya sea en el sentido de mantener la Ley de Tierras o en el sentido de derogarla, sea producto de un amplio debate parlamentario donde se escuchen todas las voces y que los legisladores asuman su rol con responsabilidad.

Por último, creemos que esa discusión sólo debe acontecer en el marco del debido respeto a las leyes y a nuestras instituciones democráticas, en base a un conocimiento fidedigno por parte de nuestros legisladores respecto de la realidad que se pretende legislar. Esta es la única forma para que se puedan sostener políticas públicas sustentables y que no quedemos como país rehenes de los vientos políticos de turno.

## **TEMA 19**

# **PROPIEDAD DE LAS SEMILLAS Y CREACIONES FITOGENÉTICAS**



# LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN LA SEMILLA Y LAS CREACIONES FITOGENÉTICAS. EL USO PROPIO DE LA SEMILLA EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

ANDREA LUCÍA SARNARI<sup>510</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Abordar el estudio jurídico sobre variedades vegetales y las semillas, su propiedad intelectual y su uso, es necesariamente una tarea, para los juristas, compleja. Los avances de la ciencia en materia biotecnológica, muchas veces vertiginoso y revolucionario, acumulan la necesidad de observar y resolver, ya no solo una cuestión jurídica alrededor de los vegetales, sino que también se involucran temas, políticos, económicos, socio-culturales y éticos.

Analizaremos en el presente trabajo la legislación vigente en materia de propiedad intelectual en creaciones fitogenéticas y semillas en Argentina, en el marco de los acuerdos internacionales, dada la multiplicidad de inte-

---

<sup>510</sup> Abogada. Miembro del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Miembro de la Comisión Nacional de Semillas.

reses, públicos y privados, que rodean a la propiedad intelectual vinculada a ellas y su relación con el derecho del uso propio por parte del agricultor. Tendremos en cuenta los factores que inciden en las decisiones administrativas y jurídicas sobre la interpretación de la norma, entre ellos el poder que han adquirido algunas empresas dedicadas a la biotecnología aplicada al agro, y los efectos que genera la monopolización de conocimientos y desarrollo tecnológico, y que las mismas normativas intentan que no suceda.

El desarrollo de este trabajo está dado en un contexto nacional donde un actor central de la industria biotecnológica, ha optado de manera unilateral, como medio de protección de su derecho de propiedad intelectual, ya no por el esquema vigente del derecho del obtentor, ni siquiera la ley de patentes, sino una alternativa privada, contractual, con fuertes presiones comerciales y políticas.

Cuando nos referimos a la protección de la propiedad intelectual en variedades vegetales o semillas, diferenciamos dos cuestiones dentro de la protección legal, por un lado la innovación en materia de variedades vegetales y por el otro de innovaciones biotecnológicas, referida a las incorporaciones de construcciones genéticas a una determinada especie o variedad<sup>511</sup>. En el primer caso la regulación y protección estará dada por la ley de Semillas, en el segundo por la Ley de Patentes.

En este análisis y entendimiento sobre la protección a la propiedad intelectual en las Semillas en Argentina, observaremos dos ópticas diferentes: por un lado la de quienes propenden a una protección cada vez más amplia y estricta de la propiedad intelectual en vegetales proveniente de la industria semillera y biotecnológica, que podemos observar en declaraciones públicas y judiciales<sup>512</sup>, y por el otro lado la del sector que observa la protección de la propiedad intelectual resguardando el derecho del fitomejorador, el agricultor, la biodiversidad, los recursos genéticos y la soberanía alimentaria<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> Rafael Correa. Director del Centro Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico de la Universidad de Buenos Aires (CEIDIE). Encuentro ley de semillas en la Biblioteca Nacional. Toctumi Ediciones.2014.

<sup>512</sup> "Monsanto Technology LLC c/ Instituto Nacional de la Propiedad Industrial s/ Denegatoria de Patente". Cámara Civil y Comercial Federal. Sala III. Consultado en <http://www.rubinzalonline.com.ar/fallo/14449/> en fecha 10-8-2016.

<sup>513</sup> CASELLA, Aldo Pedro, "Derechos del Obtentor y del Agricultor: la cuestión en Argentina a la luz de los Convenios Internacionales y del Derecho Comparado". IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de derecho agrario. Año 2002.

## **2. LA PROTECCIÓN BIOTECNOLÓGICA Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN VEGETALES**

Los modos o sistemas de protección de la propiedad intelectual en las obtenciones vegetales, reconocidos por el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADIPC) firmado en la Ronda Uruguay del GATT de 1994 y aprobado en Argentina por ley N° 24.425, son dos:

El sistema del Derecho del Obtentor, donde la protección recae esencialmente sobre una variedad y se limita al material de reproducción o multiplicación con fines comerciales, quedando afuera de su ámbito de protección el producto (como si lo hace el sistema de patentes). A través de este sistema de protección se reconoce al agricultor la potestad de reserva y siembra de la semilla obtenida de su cosecha, para uso propio o para su uso o venta como materia prima o alimento, reconocido como el derecho del agricultor; el sistema de protección que estamos desarrollando a su vez reconoce la excepción del fitomejorador, mediante la cual no necesitará autorización del obtentor para una posterior mejora o creación de otra variedad, cuestión diferenciadora del sistema de patentes en que solo existe esta excepción para el caso de uso experimental para investigación sin fines comerciales.

El otro sistema consiste en el de Derecho de Patentes de Invención, que establece una protección a los vegetales similar a la de los inventos.

El ADIPC en su artículo 27.3 establece que las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, siempre que se reúnan los requisitos de novedad, actividad inventiva y aplicación industrial, y podrán recaer sobre productos o procedimientos, en todos los campos de la tecnología. Este artículo sostiene asimismo que los miembros podrán excluir las plantas de la patentabilidad, pero en este caso deberán protegerlos mediante un sistema sui generis o mediante una combinación de ambos.

En Argentina la Ley de Patentes no permite el patentamiento de plantas, tampoco los procedimientos esencialmente biológicos para su reproducción<sup>514</sup>. Así lo establece el art. 6 en su inciso g de la Ley 24.481, por el cual *“no se considerarán invenciones a los efectos de esta ley, toda clase de materia*

---

<sup>514</sup> BERGEL, Salvador *“Requisitos y Excepciones a la patentabilidad. Invenciones Biotecnológicas”*. Derecho de Patentes. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires 1999.

*viva y sustancias preexistentes en su naturaleza*".<sup>515</sup> La misma norma expresa en su artículo 7 que "no son patentables... la totalidad del material biológico o genético existente en la naturaleza o su réplica, en los procesos biológicos implícitos en la reproducción animal, vegetal y humana, incluidos los procesos genéticos relativos al material capaz de conducir su propia duplicación en condiciones normales y libres tal como ocurre en la naturaleza"<sup>516</sup>. El decreto reglamentario de la ley, viene a aclarar la norma con un artículo explícito, "No se considerará materia patentable, según lo establecido en los art. 7 y 8 de la Ley, a las plantas y los animales y los procedimientos esencialmente biológicos para su reproducción"<sup>517</sup>.

En el caso argentino la Doble protección, esto sería por un sistema sui generis como el del Derecho del obtentor y la ley de patentes, no está permitido por la adhesión que nuestro país realiza al Convenio UPOV 78, ratificado por ley 24376 del año 1994. El artículo segundo de Convenio sostiene, sobre las formas de protección, "que cada Estado de la Unión puede reconocer el derecho del obtentor previsto en el presente convenio mediante la concesión de un título de protección particular o de una patente. No obstante todo Estado de la Unión, cuya legislación nacional admita la protección de ambas formas, deberá aplicar solamente una de ellas a un mismo género o una misma especie botánica"<sup>518</sup>. Argentina prevé en su legislación la protección a través de la ley de semillas mediante el sistema del derecho del obtentor.

El Convenio UPOV 78 establece a través de su articulado los alcances del derecho del obtentor y sostiene que "el derecho concedido al obtentor tendrá como efecto someter a su autorización previa o la producción con fines comerciales o la puesta en venta o la comercialización del material de reproducción o de multiplicación vegetativa. El material de multiplicación vegetativa abarca las plantas enteras de la variedad...no será necesaria la autorización del obtentor para emplear la variedad como origen inicial de variación con vistas a la creación de otras variedades, ni para la comercialización de éstas..."<sup>519</sup>.

Los alcances establecidos en UPOV 78 se encuentran consagrados además en nuestra Ley de Semillas en su art 27 que establece "No lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar quien entrega a cualquier título semilla del

---

<sup>515</sup> Ley 24481. Art. 6

<sup>516</sup> Ley 24481. Art. 7

<sup>517</sup> Decreto Reglamentario 590/95 de la Ley 24481. Art. 4

<sup>518</sup> Acta UPOV 78. Art 2

<sup>519</sup> Acta UPOV 78. Art 5

*mismo mediando autorización del propietario, o quien reserva y siembra semilla para su propio uso, o usa o vende como materia prima o alimento el producto obtenido del cultivo de tal creación fitogenética*<sup>520</sup>.

Desde un tiempo a esta parte, un período bastante prolongado, la industria semillera viene reclamando más protección y control sobre el uso de la semilla, en un cuestionamiento sostenido al uso propio realizado por el productor. Argumenta la industria semillera, que el uso propio, volver a utilizar la semilla obtenida por el productor, viola los derechos de propiedad intelectual sobre la variedad cultivada, pretendiendo para su compensación el cobro de regalías sobre la semilla reservada para uso propio. Este reclamo tiene su centro argumentativo establecido en que mediante el sistema de uso propio se promueve la proliferación del mercado ilegal de semillas denominado “bolsa blanca”. Estos sectores frecuentemente sostienen que los titulares poseen una patente sobre la variedad, siendo que el derecho del obtentor consagrado en nuestra legislación, le otorga al titular la exclusividad de producir y vender el material de reproducción o multiplicación de la variedad<sup>521</sup>. Estamos en presencia de dos cuestiones que merecen regulaciones legales diferentes y que han generado discusiones entre sectores, por la confusión que genera mezclar temas que son de distinto abordaje. En efecto, por un lado tenemos el debate sobre la protección de la propiedad intelectual mediante uno u otro sistema, y como se compensa económicamente el desarrollo tecnológico y por otro lado va del control de comercio de semillas, que requiere de un control más estricto y con mayor intervención del Estado, a través del organismo competente para ello (INASE).

En este sentido, la legislación actual que protege la propiedad intelectual de la semilla establece que “el derecho del obtentor le otorga al titular la exclusividad de producir y vender el material de reproducción o multiplicación de la variedad”, he aquí dos cuestiones en las que encontramos respuesta a lo planteado precedentemente, por un lado entonces, el producto cosechado no integra el derecho del obtentor bajo la protección de la propiedad intelectual, pues no se vende como materia de reproducción sino como materia prima o grano; por otro lado, el derecho de la propiedad intelectual que protege al obtentor, encuentra su límite en el uso propio, ya que en este

---

<sup>520</sup> Ley 20247. Art. 27

<sup>521</sup> CASELLA. Aldo Periódico La Tierra. 1/3/2004. Federación Agraria Argentina.

caso el productor se reserva para su uso la semilla, pero de ninguna manera existe venta o transferencia a terceros de material de reproducción.

### **3. EL DERECHO DEL OBTENTOR EN EL MARCO DE SU REGULACIÓN EN LA LEY DE SEMILLAS. EL USO PROPIO EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA, POSICIONAMIENTOS**

La Ley 20247, Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, sancionada en el año 1973 y posteriormente reglamentada por el decreto 2183/91, redactado para adecuar la norma a UPOV 78, tiene como objeto y se propone regular la creación, multiplicación y comercialización de la semilla, la protección de la propiedad de los cultivares para los creadores, y garantizar la mejor semilla con identidad y calidad al productor que use de ella.

El Derecho del Agricultor a reservar semilla para su uso propio está garantizado en el art 27 de la Ley de Semillas sosteniendo que no lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar quien reserva y siembra semilla para su propio uso. Hemos dicho que las variedades vegetales en nuestro sistema se protegen a partir del sistema del derecho del obtentor que podemos definir como el derecho de propiedad intelectual, manifestado como la facultad que le otorga la ley de excluir a terceros de la realización de ciertos actos que la misma determina, o someterlos a su autorización<sup>522</sup>. Queda por fuera de esa protección la semilla que reserva el productor para su siembra (aquí no se vende ni entrega como material de reproducción) y queda excluida también la venta o entrega como materia prima (el grano) con el mismo argumento esgrimido anteriormente. De la misma manera este derecho del obtentor encuentra su límite cuando la utilización de la variedad protegida se utiliza para el desarrollo de nuevas variedades, consagrada en la ley como la excepción del fitomejorador. Queda excluido en esta protección el semillero o multiplicador que ha realizado un contrato de licenciamiento para producir semillas y comercializarlas como material de reproducción, que en dicho caso deberá reconocer la propiedad intelectual de su obtentor pagando la regalía correspondiente y obteniendo su autorización para realizarlo.

---

<sup>522</sup> CORREA, C. citado en *Patentamiento y regalías en semillas. Un país que resigna Soberanía*, ED. Federación Agraria Argentina. 2005.

En cuanto al derecho al uso propio, consideramos que limitándolo o quitándolo, convierte a la semilla para el agricultor en un insumo que anualmente deberá volver a adquirir y en su caso pagar por su uso. De este modo será un insumo de producción imprescindible de adquirir por fuera de su explotación agrícola o compensar por su uso a quien claramente ha tenido, al igual que el productor, una injerencia en su selección y mejoramiento de la variedad, por ello la importancia de su consagración legislativa.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LOS PROCESOS DE CONTROL**

Custodiar el cumplimiento del objeto de Ley de Semillas consistente en regular la creación, multiplicación y comercialización de la semilla, la protección de la propiedad de los cultivares para los creadores, y garantizar la mejor semilla con identidad y calidad al productor que use de ella, requiere de un permanente control de los procesos y la comercialización por parte del Estado, a través del INASE (Instituto Nacional de Semillas). El control del comercio de semillas, viene siendo una deuda del Estado en su intervención virtuosa, entendiéndolo que no es inocente ni casual que así sea, sino que la presión de las grandes empresas biotecnológicas/semilleras, de carácter transnacional, la ejercen para avanzar no solo sobre la patentabilidad de vegetales sino también sobre el comercio y sobre el uso propio del agricultor y logrando en muchos casos sus resultados y desviando el foco de control de los organismos estatales. En este sentido, se ha generado una confusión en el debate de la protección de la propiedad intelectual, cuya violación pareciera radicar en el uso propio del agricultor, cuando en verdad se configura en la comercialización ilegal de semillas.

Ahora bien, en el afán de controlar el comercio de semillas, e incluso el de granos, las empresas han ejercido el poder que poseen para lograr la intervención del Estado en pos de sus intereses. De este modo en el año 2003, lejos de controlarse el comercio de semillas se dictó la Resolución 52 por la SAGPyA, requiriendo de los productores a informar la cantidad y variedad de semillas utilizadas o que se van a utilizar en siembra de soja, trigo y algodón, bajo las sanciones establecidas en el art. 38 de la Ley de Semillas (20247). Luego en el año 2007 el INASE vuelve a dictar una resolución (80/07) con el fin de contar con información sobre la utilización, destino y manejo de semilla sembrada de soja y trigo, creando un registro a tales fines y obligando

al productor a efectuar declaración jurada a tales fines. Esta resolución es modificada por la Resolución INASE 187 del año 2015 con la finalidad de mejorar el control de la Resolución 80/07 y actualizar el Registro de Usuarios creado por dicha norma.

Este sistema de control sobre el productor, y sobre el uso propio de semillas de soja y trigo, deberá ser tomado como efectivo para lograr de parte del Estado conocimiento sobre la realidad y definir luego políticas públicas que sigan garantizando el derecho. En la realidad no hace más que seguir confundiendo la opinión pública entre el uso propio de la semilla (derecho del agricultor establecido en la legislación) y la violación de los derechos de los obtentores en la comercialización ilegal de semilla, que se configura en otro eslabón de la cadena de producción de semillas, entre quienes justamente “comercializan” de manera ilegal (la denominada bolsa blanca). Es indispensable para resguardar los derechos del obtentor y propender a la mejora tecnológica, centrar el control en el comercio de semillas, y no sobre el uso propio del que refiere el art. 27 de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, generando una carga permanente para el agricultor de justificar su derecho.

## **5. EL SISTEMA DE CONTROL PRIVADO SOBRE LA CADENA COMERCIAL. ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE. LOS INTERESES QUE RODEAN LA SEMILLA Y EL GRANO DE SOJA**

El encuadre legal argentino, que parece ser insuficiente para cierta industria biotecnológica y semillera, ha generado algunos procesos que hoy afectan la cadena comercial desde la semilla hasta el grano. En los últimos años se ha dado una modalidad contractual, en la que se establece el cobro de los derechos de patentes sobre una tecnología incorporada en la semilla de soja, pero no sobre la semilla, sino sobre el grano obtenido en la cosecha. Encontramos aquí el debate sobre el Agotamiento del Derecho, principio universalmente aplicado a los derechos intelectuales por el cual el poder del titular del derecho se agota en la “primer venta” (esto es en la bolsa de semilla).

El sistema comenzó siendo un acuerdo entre el productor que utilizaba dicha semilla y la empresa propietaria de la “licencia”, luego el control era

complejo y se avanzó sobre la cadena comercial para lograr su cobro efectivo en el momento de liquidación del producto con destino de exportación. De este modo se firmaron acuerdos entre la empresa “poseedora de la patente”<sup>523</sup> el productor, acopiador/cooperativas y exportadoras. Esta modalidad contractual, excede, viola lo regulado por el derecho del obtentor, incluso el de protección de las patentes, y se convierte a su vez, por las características de la operatoria, en un abuso de la posición dominante de una empresa, en el mercado de comercialización del producto.

Sucede en el caso, que la empresa desarrolladora de biotecnología vegetal, pretende el patentamiento sobre vegetales, ejerce presión por eliminar el uso propio de semillas, o convertirlo en oneroso, y toma un camino de regulación privada (contractual) para imponer condiciones desde la compra de la semilla hasta la venta del producto cosechado. De esta manera, la empresa biotecnológica se convierte en un “socio” de la cosecha del agricultor que cultiva una variedad con su tecnología desarrollada; al decir de Carlos Correa “las patentes crean un monopolio legal que, en general, provoca un aumento de los precios como consecuencia de la falta de competencia para un producto/proceso determinado”<sup>524</sup>.

Pareciera que desde siempre la semilla era sólo un grano de semilla, pero a partir de los desarrollos biotecnológicos y los métodos implementados, se ha convertido en un grano con genes y tecnología fácilmente detectable mediante sistemas impuestos por la misma Compañía que desarrolla la tecnología incorporada. Identificando el tipo de grano, con que tecnología o genes cuenta ese grano, se puede tener un seguimiento de trazabilidad, desde su creación, siembra y trayecto de comercialización.

Con estos acuerdos se cierra la libertad de comercialización de la cosecha determinando cuales operadores del comercio son los autorizados por el dueño de la tecnología para recibir, acopiar el grano y finalmente comercializarlo. Simultáneamente la empresa firma contratos de control y cobro de tecnología con los acopiadores e intermediarios en el comercio, y finalmente con los exportadores, que no pueden recibir mercadería sin antes haber realizado los controles y el cobro en nombre de la Licenciataria. Los

---

<sup>523</sup> Al momento del trabajo no se conoce con exactitud el patentamiento de la tecnología que integran los contratos.

<sup>524</sup> CORREA, Carlos. *Derechos de soberanía y de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos*. Redes. 1995. Vol. 2. Pág. 63.

controles a los que referimos, son los denominados análisis de detección de tecnología dentro del grano. El Ministerio de Agroindustria dictó Resolución 140/2016, exigiendo que los sistemas, procedimientos o métodos de control cuenten con autorización previa del Organismo. Estas conductas comerciales constituyen prácticas restrictivas de la competencia comercial, de modo que constituyen un perjuicio al interés general, y configuran Posición Dominante en el Mercado por parte de quien detenta los medios para hacerlo.

## **6. CONCLUSIONES**

El tema que nos ocupó en este trabajo está signado por los diferentes intereses que afectan a los actores de la cadena comercial y uso de semillas en argentina, relacionado específicamente con la propiedad intelectual sobre vegetales. Si bien hemos visto como se afectan algunos derechos o se los consagran en la legislación vigente, también hemos analizado un tema de actualidad que se verifica a través de la modalidad contractual que se ha comenzado a utilizar en los negocios jurídicos de compra, uso y venta de cierta semilla (soja) que afecta intereses en toda la cadena y que pretende sortear la intervención del Estado en su implementación de políticas públicas en la siembra, acopio y exportación de granos.

Intentamos dar claridad al régimen legal vigente y propender a una mayor y mejor protección de la propiedad intelectual de los obtentores vegetales, sin afectar derechos adquiridos y esenciales, en la producción y comercialización de granos y alimentos argentinos.

Entendemos que la doble protección de la propiedad intelectual en el caso argentino no se configura, pues por un lado se protegen procedimientos biotecnológicos (ley de patentes) y por otro se protegen las variedades vegetales (ley de semillas). Ahora bien la interferencia que en los hechos, según lo que hemos expuesto, de algún sector biotecnológico, de propender al cobro de cánones o regalías por el uso de tecnología patentada interfiere de tal modo en la comercialización de la cadena agrícola, que vuelve inefectiva la protección del sistema DOV que contiene la Ley de Semillas, convirtiendo en ilusorio el derecho del agricultor al uso propio.

La protección intelectual debe ser un instrumento que garantice el desarrollo biotecnológico, los recursos genéticos, la biodiversidad, la soberanía alimentaria y la diversificación productiva, sin importar menoscabo en el

derecho del usuario final, el agricultor, quien tiene el deber de propender al desarrollo productivo nacional y de los recursos fitogenéticos en el marco de la conservación de los recursos naturales. Para ello, será necesario propender a un sistema legal que permita delimitar los alcances y el agotamiento de los derechos entre el sistema de patentes (para los desarrollos biotecnológicos) y el sistema DOV, garantizador de los derechos de los obtentores y semilleros, contemplando la biotecnología y sus alcances, con especial resguardo en los derechos de los agricultores quienes desarrollan la actividad productiva y el interés general de la ciudadanía en cuanto a la preservación de sus recursos naturales y la soberanía alimentaria.



**TEMA 20**

**REGULACIÓN DE LOS RECURSOS  
NATURALES**



# RÉGIMEN DE LA ENERGÍA EÓLICA EN EL URUGUAY Y SU INCIDENCIA AGROAMBIENTAL

FERNANDO CAMADINI LÓPEZ<sup>525</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Uruguay ha puesto en práctica una serie de iniciativas aspirando a poder acceder a una solución energética con cierto grado de independencia de los problemas climáticos (sequías) y de la importación de hidrocarburos, que tanto pesa en materia de costos de producción, máxime en un país que es absolutamente importador de estos últimos.

Asimismo se ha remarcado por las autoridades que se persigue un modelo energético, que asegure el suministro, diversifique la matriz, sea eficiente energéticamente y por último que el mismo sea amigable con el

---

<sup>525</sup> Doctor en derecho; Escribano Público; Miembro de la Comisión de Derecho Agrario de la Asociación de Escribanos del Uruguay; Ex Miembro de la Comisión de Derecho Civil de la Asociación de Escribanos del Uruguay; Miembro (no activo) del Instituto de Derecho Agrario del Uruguay; Posgrado en Derecho Ambiental otorgado por la Universidad de Castilla La Mancha, Toledo, España. Posgrado de Derecho Ambiental en la Universidad de Montevideo; Miembro de la UMAU.

medio ambiente.<sup>526</sup> En tal sentido será propósito del presente trabajo, analizar la normativa específica de la materia eólica, y su incidencia en la actividad productiva agropecuaria y sus consecuencias ambientales.

## 2. ENERGÍAS RENOVABLES: POLÍTICA DE ESTADO. NORMATIVA ESPECIFICA

De conformidad a un acuerdo de las bancadas parlamentarias de todos los partidos políticos, se concretaron las bases necesarias para la aprobación de la normativa específica que alentara la inversión privada en esta área, a fin de promover el desarrollo de las energías renovables en el país, que había iniciado la Administración Batlle a inicios de los 2000.

En cuanto a la normativa específica debemos señalar:

- **La Ley 16.832 de 17/6/1997** y su Decreto Reglamentario N° 360/ 2002, de 11 de setiembre de 2002, sobre el Mercado Mayorista de Energía Eléctrica,
- **La ley 18.597**, declarando de interés nacional el uso eficiente de la energía,<sup>527</sup> lo cual comprende la sustitución en el uso final por parte de los usuarios de energía de las fuentes energéticas tradicionales, por fuentes de energía renovables.<sup>528</sup>
- En tal sentido el **decreto 403/09, de fecha 24 de agosto de 2009**, dispuso que se promoverá la celebración de contratos especiales de compraventa con proveedores a instalarse en el territorio nacional, que produzcan energía eléctrica de fuente eólica, con la sustancial nota que el ente energetico comprará toda la energía eléctrica que sea entregada a la red, al

---

<sup>526</sup> Decreto N° 77/2006, resultando III, reza: “ la situación energética del país en su dependencia de factores externos y la incertidumbre en el abastecimiento energético futuro de la región, plantea la conveniencia de adoptar medidas rápidas y eficaces que permitan plantear la conveniencia de adoptar medidas rápidas y eficaces que permitan incorporar abastecimiento energético en base a recursos autóctonos como son la energía eólica, biomasa y de pequeñas centrales hidráulicas”

<sup>527</sup> Art. 1° ley 18597: “Declarase de interés nacional el uso eficiente de la energía con el propósito de contribuir con la competitividad de la economía nacional, el desarrollo sostenible del país, reducir las emisiones de gases de efecto de invernadero en los términos establecidos en el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, aprobado por la ley N° 16.517, de 22 de julio de 1994”

<sup>528</sup> energías renovables definición Ley 18597: “ energías.....

precio acordado y por el plazo establecido en el contrato. En contrapartida el generador se hará cargo de todos los costos de conexión, al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

- Asimismo debemos señalar la **ley N° 18362**, de 6 de octubre de 2008, calificó de utilidad pública la generación eléctrica de fuente eólica<sup>529</sup> y las afectaciones sobre los inmuebles necesarias para el desarrollo de las actividades vinculadas a la generación consagrando régimen de servidumbres eólicas.<sup>530</sup>

- Asimismo cabe consignar la **Ley de Promoción y de Protección de Inversiones N° 16.906, de 22/12/1997**, que brinda el marco normativo necesario incentivando las inversiones y disponiendo la devolución y exoneración de tributos, y al amparo del art. 11 de dicha norma el decreto N° 354/009, de 3 de agosto de 2009 promueve un conjunto de actividades entre las que se encuentran la de generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables no tradicionales.

- Como la **Resolución de la Dirección General de Impositiva N° 67/2002, de 18 de febrero de 2002**, por el cual se exoneraron de IVA a los **equipos completos de generación de energía renovable**, compuestos de “Torre, Molino Autogenerador, Caja de Comandos, Control de Carga e Inversor de Corriente”

- Por último en cuanto a la **normativa Ambiental y de Ordenamiento Territorial**, cabe consignar la **Ley de Prevención y Evaluación de Impacto Ambiental N° 16.466** de 26 de enero de 1994, y su **Decreto Reglamentario N° 349/005** de 21 de setiembre de 2005, así como la **Ley de Protección del Ambiente, N° 17283** de 28 de noviembre de 2000, como la **ley de Ordenamiento Territorial N° 18.308** de fecha 18 de junio de 2008.

### **3. LA ENERGÍA EÓLICA**

**Emplazamiento de los Parques Eólicos:** Diremos que la normativa nacional en primer término manifiesta que se deberá respetar la normativa general en materia de medio ambiente.

Esto obedece a los perjuicios directos que la construcción y el fun-

---

<sup>529</sup> Art. 241 ley 18362

<sup>530</sup> Art. 242 y siguientes ley 18.362 – servidumbres eólicas

cionamiento del Parque ocasiona en términos ambientales, paisajísticos, (molestias por ruidos, polvo, etc) que de por sí dañan o pueden dañar a las propiedades más próximas al Parque, pudiéndose cercenar derechos que determinen conflictos.

Sobre el particular debemos señalar que se produjeron dos etapas bien diferenciadas, antes y después del dictado de la ley N° 18362 referida.

— *Primera Etapa.* En primer término al amparo de lo dispuesto en el Decreto 258/09 de 1° de junio de 2008, toda persona pública o privada, nacional o extranjera, que en forma voluntaria aportara una serie de velocidades de vientos que la Dirección de Energía, considerara adecuada y necesaria para la realización del Mapa Eólico del Uruguay, tendría prioridad para la explotación de este recurso de generación de energía eléctrica.<sup>531</sup>

Este derecho de preferencia significó que sobre las parcelas denunciadas, solamente el operador podría desarrollar la actividad, fijándose un plazo de 5 años prorrogable por otros 5 años.<sup>532</sup> Asimismo dicha norma reglamentaria dispuso la inscripción de tales derechos ante la Dirección de Energía, así como las cesiones de tales derechos de prioridad, que se formalizan mediante comunicación formal ante dicha Dirección, como también las renunciaciones de los titulares de dichos derechos de prioridad, ya que ello habilitaría a la Administración del otorgamiento de tal derecho de prioridad a un nuevo generador<sup>533</sup>. En tal sentido la normativa adoptaba un régimen

---

<sup>531</sup> Art. 1° Decreto 258/09: “Durante la realización del Mapa Eólico del Uruguay, y por un plazo no mayor de 120 días a contar de la fecha del presente decreto, toda persona pública o privada, nacional o extranjera, que en forma voluntaria aportara una serie de velocidades de vientos que la Dirección de Energía, considere adecuada y necesaria para la realización del referido Mapa, tendrá prioridad para la explotación de este recurso de generación de energía eléctrica, en una región de tres kilómetros alrededor del punto de medida donde se haya tomado la serie de velocidad de viento aportada”.

<sup>532</sup> Art. 3° decreto 258/09: “La prioridad se extenderá por el plazo de 5 años, contados a partir de la fecha en la que se aporte la información que hubiere cumplido con lo establecido en el artículo primero. Ese plazo podrá ser extendido por otros 5 años más, si mediare solicitud del interesado, presentada con anterioridad al vencimiento del mismo, la que deberá acompañarse de documentación que acredite en forma fehaciente la existencia de un proyecto de generación eólica a realizar en la región definida en el artículo 1° a ser ejecutado dentro del plazo de prórroga”.

<sup>533</sup> Artículo 4° Decreto 259/09: “Encomiéndose a la Dirección de Energía llevar un Registro de las coordenadas del punto donde se realizó la medición de vientos, datos del titular de la prioridad, vigencia de la misma y concesión de las eventuales prórrogas solicitadas”.

similar al de la exclusividad que posee el titular de un título minero (arts. 89 y 90 Código de Minería, ley N° 18813 de 14/11/2013).

Cabe señalar respecto de estas parcelas, según lo dispuesto en el decreto N° 403/09, de fecha 24 de agosto de 2009, el particular generador deberá ser propietario, usufructuario o arrendatario de las mismas.<sup>534</sup>

Y en tal sentido corresponde referirnos a lo dispuesto en la ley N° 18.666, de fecha 14/7/2010 que modificara el plazo máximo de vigencia de arrendamiento de 15 años legislado en el artículo 1782 del Código Civil, para los arriendos sobre parcelas donde tengan su asentamiento los Parques Eólicos, disponiendo que el plazo máximo que se podrá disponer para este tipo de contratos será de 30 años, plazo similar al adoptado por el legislador para el arriendo de parcelas destinadas a apoyar una represa o embalsar el agua. En cuanto a aquellos contratos de arrendamiento si se hicieren por un plazo mayor de tiempo, es decir que exceda los 30 años indicados, caducará a los 30 años. En tal sentido sosteníamos<sup>535</sup>, que la normativa en la materia había adoptado un régimen diferente al que rige en materia minera, donde quien ostenta un título minero no tiene por qué tener ninguna vinculación jurídica con la parcela objeto de la prospección, exploración o explotación minera, sin perjuicio de las servidumbres que la Administración le otorga como resultado de tales títulos. Sin perjuicio que la titularidad de un derecho minero, otorga preferencia o prioridad para el desarrollo de la actividad minera, excluyendo a cualquier otro interesado, mientras el título minero se encuentre vigente, lo que se explica porque al amparo de la ley minera, solamente puede ejercer dicha actividad el titular del título minero, otorgado por la autoridad competente.<sup>536</sup>

La legislación sobre energía eólica previa al dictado de la Ley 18.362, NO había siquiera adoptado las modalidades de servidumbres legisladas en el Decreto Ley N° 10.383, de 13 de febrero de 1943, respecto de las propiedades inmuebles que fueron afectados por la construcción, vigilancia y

---

<sup>534</sup> Decreto 403/09. Art. 1°. Componentes de la Inversión: “No se considerará componente de la inversión el arrendamiento o adquisición de tierras para el establecimiento de la central generadora”.

<sup>535</sup> Régimen de la Energía Eólica en el Uruguay y su incidencia ambiental. Fernando Camadini López. Montevideo junio de 2011

<sup>536</sup> Artículo 8 decreto ley 15.242 de 8 de enero de 1982 en la redacción dada por ley 18.813 de 14 de setiembre de 20113

servicio de transporte de energía eléctrica desde la Represa de Rincón del Bonete a Montevideo: a) de ocupación definitiva del área necesaria para las torres, mástiles y soportes de cualquier clase y dimensión, b) de limitación del derecho de uso o de goce en la forma y con la amplitud que resulten necesarias para los fines expresadas, c) de estudio, de paso y de ocupación temporaria, sin perjuicio de las demás servidumbres ya establecidas para otras obras públicas.

La mencionada normativa, dispuso además la indemnización de los daños y perjuicios como consecuencia directa, inmediata y necesaria de las servidumbres, así como lo relacionado a la expropiación de dichos inmuebles.

Evidentemente en dicho escenario la herramienta jurídica que establece el ordenamiento jurídico de forma general para salvaguardar la posición de aquellos titulares de derechos reales que se vean privados de bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social, es el de la expropiación regulado en la Constitución Nacional ( art. 32) 537y ley 3958 de Expropiaciones.

— *Segunda Etapa: Servidumbres Eólicas.* Pero es a partir de lo dispuesto en los Artículos 241 a 250 de la Ley de Presupuesto Número 18362 citada, que se establecieron las servidumbres eólicas sobre las parcelas sobre las cuales se desarrollaran dichos emprendimientos, servidumbres especiales que no repiten las recientemente referidas en el Decreto-Ley N° 10.383 (Rincón del Bonete). Sin perjuicio de lo cual este nuevo régimen aplica un régimen acorde al régimen de exclusividad antes indicado..

Como hemos mencionado previo dictado de dicha normativa, los titulares de los Parques Eólicos deberían ser propietarios, usufructuarios o arrendadores de las mismas, ya que el legislador no había previsto un régimen de servidumbres para el ingreso al predio sobre el cual se desarrollaría el emprendimiento. Fue por tal razón que el legislador como primer paso extendió el plazo máximo dispuesto en el Código Civil para los contratos de arrendamiento cuyo objeto sería la radicación de Parques Eólicos.

---

<sup>537</sup> Art. 32 de la Constitución: “Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios de los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación,....”

#### **4. LAS SERVIDUMBRES EÓLICAS. SU NATURALEZA JURÍDICA**

El artículo 242 de la Ley 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, dispuso “para la propiedad inmueble que resulte afectada para la construcción, vigilancia y servicio de un Parque Eólico, que pueda incluir uno o más autogeneradores, que incluya a todas las instalaciones necesarias para su funcionamiento y ampliaciones o para estudios relativos a su viabilidad, las siguientes servidumbres:

— de estudio, que comprende el libre acceso a predios para efectuar las labores necesarias para la medición de vientos y reconocimiento de suelos,

— de ocupación temporaria, que comprende el emplazamiento y circulación de maquinarias y vehículos, así como el emplazamiento de obradores por el tiempo que resulte necesario para la instalación y puesta en funcionamiento del parque eólico

— de ocupación definitiva, que se extenderá mientras el parque eólico se encuentre operativo y comprenderá el espacio necesario para la ubicación de los autogeneradores de energía eléctrica así como toda instalación destinada al funcionamiento y operación de los mismos, incluyendo el tendido de líneas áreas y subterráneas

— de paso definitiva destinada a permitir el acceso a todas las instalaciones del parque eólico por el lugar más favorable para el adecuado cumplimiento de la actividad de generación

— de vuelo del aerogenerador que comprende el espacio aéreo necesario para garantizar el funcionamiento adecuado de cada aerogenerador.

Cabe señalar asimismo<sup>538</sup> que la afectación sobre una servidumbre eólica, no inhibirá necesariamente otra afectación sobre la misma propiedad por otra servidumbre, lo cual difiere en principio con el criterio de exclusividad de otra modalidad de servidumbres, como el caso de la minera, siendo que en principio esta nueva modalidad de servidumbre tendría el carácter de exclusiva, como vimos anteriormente, que no fue modificado ni derogado hasta la fecha.<sup>539</sup>

---

<sup>538</sup> Artículo 246 de la ley 18.362.

<sup>539</sup> Decreto N° 258/2009.

Se fija además el procedimiento administrativo previo al dictado de la Resolución que impone las servidumbres correspondientes<sup>540</sup>.

En cuanto a las compensaciones que recibirán los propietarios y demás titulares de derechos sobre la propiedad, se dispone simplemente que estos recibirán la correspondiente compensación por parte del beneficiario las que podrán incluir los daños y perjuicios derivados de las servidumbres, y que las eventuales reclamaciones o impugnaciones de los interesados no tendrán efecto suspensivo sobre la Resolución adoptada por el Ejecutivo.<sup>541</sup> No es claro si estamos frente a un caso de responsabilidad objetiva, que prescinda de la culpa del emprendedor, ya que la norma refiere a eventuales reclamaciones, que podrán incluir los daños y perjuicios (difiere de la postura adoptada por el Código Minero).<sup>542</sup>

Asimismo determina el procedimiento a seguir por parte del beneficiario en caso de que su derecho fuese obstaculizado o impedido, siendo competente el Juez de Paz del lugar de ubicación del inmueble, quien intimará al opositor el cese de la obstaculización y habilitará el ingreso al predio sirviente sin más trámite, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Si bien la normativa no fija ningún criterio para la compensación por las servidumbres que la misma crea e impone a los predios sobre los cuales se instalarán los Parques, las reclamaciones por concepto de compensaciones y resarcimiento de daños y perjuicios derivados del ejercicio de las servidumbres se sustanciarán por el procedimiento del juicio extraordinario<sup>543</sup>.

Aquí se marca una diferencia con respecto a la controversia suscitada entre el superficiario y el titular del derecho minero, ya que en dicho caso el procedimiento será el del juicio ordinario (art. 544 inc.1 del Código General del Proceso).<sup>544</sup>

Nos preguntamos cual será el criterio que la autoridad judicial puede adoptar en este sentido, cuando la normativa no lo hace y el Poder Ejecutivo tampoco ha reglamentado la norma en tal sentido.

---

<sup>540</sup> Artículo 247 ley 18.362.

<sup>541</sup> Artículo 248 ley 18.362.

<sup>542</sup> Artículo 28 Código de Minería, Ley 18.813 de 14/11/2011.

<sup>543</sup> Artículo 249 ley 18.362.

<sup>544</sup> CAMADINI LÓPEZ. Fernando, *Los derechos mineros en el establecimiento rural*, 10º encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Rosario 2014, pág. 161 y ss.

Evidentemente ha quedado pendiente de reglamentación los criterios para la fijación del precio y la constitución de garantías que previamente haya determinado la Autoridad de Energía, con la finalidad de salvaguardar el cobro de los saldos de la compensación definitiva.

Por último cabe consignar que finalizado el plazo de la servidumbre el beneficiario deberá dejar el predio afectado en las mismas condiciones que lo recibió ( lo cual es materialmente casi imposible) salvo que ambas partes acuerden sobre las obras que quedarán radicadas en el predio, requiriendose previa autorización del Poder Ejecutivo<sup>545</sup>.

Sin perjuicio de lo antes expresado, el Poder Ejecutivo<sup>546</sup> tiene pendiente de reglamentar: a) la extensión de las franjas de terreno en que se limite o prohíba la construcción o subsistencia de cualesquiera de edificios o instalaciones, b) la perforación o zanjado del suelo, c) plantación y subsistencias de árboles.

Así como cualquier otra limitación necesaria para el adecuado funcionamiento del Parque Eólico, y su no interferencia sobre el área del productor rural, ya que si bien en principio esta modalidad de producción de energía limpia una vez instalada no aparejaría repercusiones en el desarrollo de la producción agraria, su instalación si lo hace, dado que la infraestructura necesaria para ello no es menor, y a ningún productor le cae simpático que en su establecimiento le entren camiones y camiones con materiales, grúas inmensas, para instalar esos gigantes.

Y si ello no apareja consecuencias en cualquier modalidad productiva, básicamente agrícola-ganadera, ¿qué lo hará?

## **5. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AUTORIZACIONES PARA GENERACIÓN DE ENERGÍA EÓLICA**

Al amparo de la declaración de utilidad pública de la generación de energía a través de la fuente eólica nos encontraríamos ante un acto de autorización.<sup>547</sup> El acto de autorización dice Sayagues es unilateral, aunque

---

<sup>545</sup> Art. 250 ley 18.362,

<sup>546</sup> Art. 243 ley 18.362,

<sup>547</sup> Art. 241 ley N° 18362, que calificó de utilidad pública la generación eléctrica de

se dicta a instancia del interesado, y es necesariamente previo al acto, lo que lo diferencia de la aprobación.<sup>548</sup>

Sayagués lo diferencia de la autorización porque mientras ésta se reduce a permitir el ejercicio de un poder o derecho preexistente, la concesión crea en beneficio del concesionario un derecho de que antes carecía totalmente.<sup>549</sup> Es mediante la concesión que se transfieren al concesionario determinados poderes característicos de la Administración, sin los cuales la ejecución del servicio se vería entorpecida, tales como la potestad de establecer servidumbres.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la concesión es un acto único bilateral, que nace del acuerdo entre la Administración y el concesionario, pero por su contenido no puede considerarse como contrato, ya que lo es solo en parte, y en el resto merece la calificación de convención.<sup>550</sup>

Ahora bien, entonces la autorización del Poder Ejecutivo para generar energía eólica, ¿es una mera autorización o estamos ante una concesión?

Normalmente el Poder Ejecutivo otorga permisos o autorizaciones para aprovechamientos de carácter transitorio, reservando la concesión para aquellos de índole más estables y duraderos ( como sería el caso de los Parques Eólicos).

Sin embargo el Poder Ejecutivo ha venido utilizando la modalidad de la autorización en materia de energía eólica, declarando hasta el momento que se autoriza a determinada persona jurídica privada a generar energía eléctrica conectada al “sistema interconectado nacional”, mediante la instalación de un Parque Eólico, de tantos Mw., en determinados inmuebles. Hasta el momento no se han dictado Resoluciones que hagan referencia al otorgamiento de servidumbres eólicas.

---

fuelle eólica y las afectaciones sobre los inmuebles necesarias para el desarrollo de las actividades vinculadas a la generación consagrando régimen de servidumbres eólicas.

<sup>548</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, pág. 416 - 417.

<sup>549</sup> *Idem*, pág. 222.

<sup>550</sup> *Ibidem*, tomo II, págs. 11 – 20.

## **6. REQUISITOS TÉCNICOS Y AMBIENTALES EXIGIDOS PARA GENERAR ENERGÍA ELÉCTRICA**

Los generadores que se conecten al Sistema Interconectado Nacional deberán solicitar autorización para Nueva Generación, mediante de presentación de solicitud ante la Dirección de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería, dar cumplimiento con los requisitos definidos en el artículo 54 del Decreto 360/12, y las autorizaciones de nueva generación le serán otorgadas, previo informe de la Dirección de Energía del MIEM y de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del MVOTMA.<sup>551</sup> Asimismo deberán contar con la correspondiente autorización ambiental previa para la construcción de usinas de generación de electricidad de más de 10 MG (Megavatios), cualquiera sea su fuente primaria,<sup>552</sup> dado que la Administración debe valorar el impacto ambiental de dichas obras.<sup>553</sup>

Dichos proyectos requerirán un estudio de impacto ambiental completo, que conlleven autorización ambiental de localización, especial y de operación, así como la autorización ambiental previa, que determinan la viabilidad ambiental del emprendimiento.

Por cuanto si bien las Centrales eólicas ofrecen desde el punto de vista ambiental varias ventajas comparativas son visualmente molestas, pueden generar ruidos (aunque la tecnología viene mitigando dichos efectos) así como afectar el hábitat ocasionando posibles o probables daños a la fauna y a la flora silvestre. Por cuanto es razonable que se hayan limitado estos emprendimientos para zonas ecológicamente sensibles (ejemplo: áreas naturales protegidas).

Ratificamos lo sostenido en nuestra exposición anterior en esta casa,<sup>554</sup>

---

<sup>551</sup> Decreto 72/2010 de fecha 22 de febrero de 2010.

<sup>552</sup> Ley 16.466, artículo 6º: “quedan sometidos a la realización previa de un estudio de impacto ambiental, las siguientes construcciones, obras públicas o privadas: ..f) usinas de generación de electricidad de más de 10 MG, cualquiera sea su fuente primaria”

<sup>553</sup> Decreto N° 349/05, de fecha 21 de setiembre de 2005, reglamentario de la Ley N° 16.466, de 14 de marzo de 1994 (Ley de Medio Ambiente).

<sup>554</sup> CAMADINI LÓPEZ, Fernando, Los derechos mineros en el establecimiento rural, 10º encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Rosario 2014, pág. 161 y siguientes

que partir de la Reforma Constitucional del año 1996, la preocupación ambiental ha quedado expresamente protegida.<sup>555</sup>

Y en materia legislativa la promoción de esta modalidad de producción de energía eléctrica así lo ratifica, como la profusa regulación normativa en temas ambientales.

Sin perjuicio de ello, hemos señalado las deficiencias en la normativa que deja vacíos y determina dificultades a la hora de su aplicación tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, sumado a un desconocimiento de la normativa, y dificultades de acceso a los órganos competentes, por parte de los productores que son quienes ven limitados o impedidos de usar o gozar del inmueble aunque sea en forma parcial, lo que implica mayor cuidado al legislar y reglamentar, con el fin de alcanzar la aplicación efectiva de esta normativa específica.

---

<sup>555</sup> Artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay

# NOVEDADES JURÍDICAS PARA LA GESTIÓN, CONSERVACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL AGUA (ACUÍFERO GUARANÍ)

LUIS ALONSO MENDILAHARZU<sup>556</sup> Y GUSTAVO  
JORGE SILVETTI

Los países más ricos del planeta tienen sus recursos hídricos subterráneos en vías de agotamiento, mientras que en los países de América del Sur, el agua dulce abunda, pero se desconoce la magnitud, cantidad y calidad de sus aguas subterráneas. Por ello se hace necesaria su protección como Derecho Humano de Tercera Generación, fundado en la solidaridad, a fin de cumplir con el mandato constitucional (art. 41) de proveer a la protección de este derecho.

El Acuífero Guaraní, como reserva de agua dulce, se encuentra insuficientemente regulado por Tratados Internacionales por lo que, a nivel

---

<sup>556</sup> Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.T., Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiente, calle 25 de Mayo n° 456 (4.000) San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina. Mail de contacto: luisalonsomendilaharzu@yahoo.com.ar

del Mercosur, se elaboró un Acuerdo sobre el Sistema Acuífero Guaraní, referente a la propiedad, conservación y uso del recurso ratificado solo por algunos países miembros.

## 1. EL AGUA: RECURSO ESTRATÉGICO DEL SIGLO XXI

El agua se ha transformado en el recurso estratégico del Siglo XXI y como tal, seguirá siendo fuente permanente de conflictos. Ya la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) expresaba “La competencia por acaparar recursos escasos es causa de conflictos”. El agua potable es un bien escaso ya que sólo constituye el 2,5 % (37 millones de Km<sup>3</sup>) del total del agua del mundo (1.400 millones de Km<sup>3</sup>) el 97,5 % restante lo encontramos en los mares y océanos.

El informe de las Naciones Unidas sobre la situación de los Recursos Hídricos Mundiales (año 2003) y ratificado en el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006), advierte que, debido al cambio climático, el 20% de los recursos hídricos del planeta ya han sido afectados y pronostica que, para los años 2020/2030, sobre una población estimada para entonces, en 8.000.000.000 de personas, el 87,5% del total de los habitantes del mundo, no tendrán acceso al agua potable.

En América del Sur, el agua dulce abunda. La región posee las cuencas de los ríos Orinoco, Amazonas y de la Plata. A ellos debemos sumarles lagos, esteros, bañados, lagunas, reservorios de aguas subterráneas y, entre ellos, uno de los más grandes del mundo: *El Acuífero Guaraní*, compartido por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. Todos estos países poseen agua, pero debemos reconocer que el recurso no se distribuye en forma uniforme.

## 2. EL AGUA COMO DERECHO HUMANO

El derecho al agua constituye hoy un derecho humano esencial, que impacta de mayor manera en la subsistencia humana. Es un derecho de tercera generación ya que se fundamenta en el valor de la solidaridad, que deben tener todas las personas que habitan este planeta, categoría de “derechos” incorporada en las legislaciones de los siglos XX y XXI.

Entre nosotros se puede citar el derecho a un ambiente sano, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional que ordena cumplir con

la manda constitucional al establecer que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambiental”.

Actualmente, el derecho humano al agua ha sido reconocido implícitamente y expresamente en numerosos documentos nacionales e internacionales, como Tratados, Declaraciones, Conferencias y otras normas.

La Declaración de Estocolmo, emitida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972) contempló, el derecho al “disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y la necesidad de preservar el agua.

En la Declaración de Río de 1992, se dijo “En el desarrollo y uso del recurso hídrico, la prioridad debe ser dada a la satisfacción de necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas”.

La Declaración Centroamericana del Agua de 1998, reconoce que “El derecho al agua es un derecho fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas”.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río + 20 (Río de Janeiro en junio de 2012), concluyó en cuanto al Recurso Agua y su saneamiento, que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible. Que los ecosistemas desempeñan un rol primordial en la cantidad y calidad del agua. La necesidad de mantener el equilibrio entre suministro y demanda de agua como la necesidad de reducir la contaminación y mejorar el tratamiento de las aguas residuales (López Zigarán de Vigo, Noemí – 2013)

### **3. ACUÍFERO GUARANÍ Y LEGISLACIÓN PENDIENTE**

El Acuífero Guaraní es una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta, descansa en el subsuelo de los territorios de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, países signatarios del Tratado de Asunción, almacena entre 40.000 y 50.000 km. cúbicos de agua.

“El país que más lo explota es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre 300 y 500 ciudades y exportando a Medio Oriente agua embotellada. Uruguay por su parte, tiene unos 135 pozos de abastecimiento público de agua y algunos de ellos se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran unos 200 pozos principalmente dedicados al uso humano y en la

en Argentina hay en explotación cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada ubicadas en la provincia de Entre Ríos.<sup>12</sup> -Se supone la existencia del Acuífero en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Santa Fé, Corrientes, Misiones y Entre Ríos.

Concretamente a la hora de hablar de un marco jurídico de fuente convencional aplicable al Acuífero Guaraní contamos con distintos Tratados Internacionales, todos ellos insuficientes a los fines de regular aguas subterráneas transfronterizas:

- Tratado de la Cuenca del Plata, 1969.
- Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973.
- Tratado del Río Uruguay, 1975.
- Tratado de Santa Cruz de la Sierra, 1992.
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, 2004.

En el año 2004 los países del Mercosur decidieron crear un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní<sup>13</sup> con el objeto de elaborar un “proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del Mercosur relativo al Acuífero Guaraní”. Dicho Grupo a nivel jurídico deberá definir tres aspectos esenciales: la propiedad del acuífero, la conservación del mismo y el uso.

#### 4. ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANÍ

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní, acordaron en la provincia de San Juan, República Argentina, el 2 de agosto de 2010, lo siguiente:

*Cada Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables, promoviendo la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizando dichos recursos sobre la base de criterios de uso*

*racional y sustentable, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a las demás Partes ni al medio ambiente.*

*Cuando se cause perjuicio sensible a otra u otras Partes o al medio ambiente, la Parte cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.*

*Las Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.*

*Dicha información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que las partes a las que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dichas actividades y obras.*

*Las Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico, y el desarrollo de proyectos comunes.*

*La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.*

*Las Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.*

*Se establece, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, y de conformidad con el Artículo VI de dicho Tratado, una Comisión integrada por las cuatro Partes, que coordinará la cooperación entre ellos para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo. La Comisión elaborará su propio reglamento.*

*Las Partes resolverán las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán al órgano previsto en el Artículo anterior sobre dichas negociaciones.*

*El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que los cuatro Estados Partes hayan depositado el instrumento de ratificación correspondiente, y tendrá duración ilimitada.*

*Las Partes podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita.*

También debe señalarse que el presente Acuerdo se encuentra ratificado por las Repúblicas de Argentina y Uruguay, restando hacerlo las de Brasil y Paraguay.

## **5. LA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE RIO + 20**

En dicha conferencia llevada a cabo en Junio de 2012 en Río de Janeiro Brasil, se concluyó en cuanto al Recurso Agua y su Saneamiento: Que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible, se reafirmó el compromiso de reducir, para el 2015, a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y saneamiento y se reconoció que los ecosistemas desempeñan un rol primordial en la cantidad y calidad del agua.

Se destacó también la necesidad de tomar medidas para hacer frente a las inundaciones, sequías y escasez de agua, manteniendo el equilibrio entre suministro y demanda de agua, como también la necesidad de tomar medidas para reducir la contaminación y aumentar la calidad del agua, como mejorar el tratamiento de las aguas residuales. (Acuerdo Sobre el Acuífero Guaraní – 2010)

## **6. CONCLUSIONES**

1) El SAG es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, (arts. 41 y 124 C.N.) de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, quienes ejercen el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

2) El SAG, por tratarse de un recurso compartido con países limítrofes debe hacerse en forma coordinada y canalizada a través del gobierno federal, como depositario del manejo de las relaciones exteriores.

3) Como la Jurisdicción es la función del Estado de “decir el derecho”, se llega a la conclusión de que la “jurisdicción es compartida”, puesto que

así como la Constitución otorgó los ríos navegables a la Nación, el SAG al tratarse de un recurso transfronterizo, la jurisdicción debe ser “federal” en todos aquellos aspectos en que involucren relaciones exteriores, y “provincial” en detalles técnicos o administrativos.

4) Los Estados partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera de asegurar el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos. adoptando las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a las otras Partes o al medio ambiente.

5) Las Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promoviendo el intercambio de informaciones sobre la identificación de áreas críticas.

6) Asegurar el abastecimiento en los países supra yacentes por sobre recursos destinados comercialmente a otras regiones del globo.

7) Cada país del mundo debe responsabilizarse de los recursos que actualmente posee y no especular con expandir su frontera de posibilidades de producción, disponiendo de aquellos recursos que se encuentran en el territorio de otros estados.

8) Considerar al SAG, como un recurso comunitario que puede satisfacer necesidades de ayuda humanitaria de las regiones naturalmente desprovistas de agua en otros países del mundo.

9) Resulta necesaria y urgente la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní por parte de los países faltantes, a efectos de otorgar el marco jurídico adecuado como la operatividad de sus normas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRUZZONE, Elsa, *Las Guerras del Agua*. América del Sur en la mira de las grandes potencias, 2ª ed. Bs. As., capital intelectual, 2012
- LÓPEZ ZIGARÁN DE VIGO, Noemí, *Derecho de los Recursos Naturales, Culturales y El Ambiente*, Universidad Nacional de Tucumán, pág 33, 2013.
- ELIZONDO, Silvana y PAZOS, Leonardo, *La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica*, libro del Centro de Estudios Estratégicos del Estado

Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina, pág. 26 y 46, Editorial bibliográfica de Voros S.A., junio de 2006.

—CHIESA, Virginia María, *Acuífero Guaraní, y la necesidad de un marco jurídico regional*, <http://www.codigor.org/virginiachiesa.htm>.

# ÍNDICE GENERAL

## TEMA 1 — ACTIVIDADES AGRARIAS REGIONALES ALTERNATIVAS Y CONEXAS

- **Análisis y modificación de la ley para la recuperación de la ganadería ovina**  
— *María Eugenia Senosiain Verrastro*
  - 1. Introducción ..... 11
  - 2. Desarrollo ..... 12
  - 3. Conclusiones..... 14
  
- **Proyecto de marco regulatorio para la cerveza artesanal argentina**  
— *Ethel Susana Schwarzhans*
  - 1. Concepto. Origen y generalidades ..... 15
  - 2. Definición ..... 17
  - 3. A 500 años de su origen legislativo..... 19
  - 4. Necesidad de una nuevo marco regulatorio..... 20
  - 5. Proyección nacional..... 21

## TEMA 2 — AGRICULTURA FAMILIAR

- **Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para la Agricultura Familiar (AF)**  
— *María Adriana Victoria*
  - 1. Introducción .....25
  - 2. De las normas técnicas a las normas jurídicas.....29
  - 3. Incentivos y desincentivos .....33
  - 4. Necesidad de capacitación .....35
  - 5. Arrimando conclusiones .....37
  
- **Ley 27.118: reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina**  
— *María del Valle Veliz y Antonela Inés Valente*
  - 1. Destinatarios de la ley.....41
  - 2. Finalidades de la ley.....42
  - 3. Agricultor familiar .....43
  - 4. Registro Nacional de Tierras Rurales .....44
  - 5. Articulación con grupos de consumidores .....45
  - 6. Leyes provinciales referentes a la agricultura familiar .....46
  - 7. Autoridades de aplicación .....47
  - 8. Conclusión .....48
  
- **Algunos aspectos referidos a la comercialización en la agricultura familiar**  
— *Gabriela Alanda*
  - 1. Introducción .....49
  - 2. La comercialización en la ley de agricultura familiar:  
objetivos e instrumentos.....50
  - 3. Sobre la comercialización de productos agropecuarios y los  
circuitos cortos de comercialización (CCC).....52
  - 4. Sobre la adecuación de (a) la normativa sanitaria .....54
  - 5. A modo de conclusión.....56

---

- **Tendencias actuales de la agricultura familiar como política agraria en la Argentina. Obstáculos y logros**  
— *Andrea Romina Bravo Suárez*
  - 1. Introducción .....57
  - 2. El contexto rural argentino .....58
  - 3. Las leyes y políticas públicas como indicadores de tendencias.....59
  - 4. A modo de conclusión .....62
  
- **El trabajo en la agricultura familiar. Características y particularidades**  
— *Liliana E. Belles Arriazu de Sanmarco*
  - 1. Introducción .....63
  - 2. Trabajo y empresa agraria familiar.....64
  - 3. Trabajo de niños, niñas y adolescentes.....65
  - 4. Trabajo de la mujer en la empresa agraria familiar.....68
  - 5. Trabajo de mujeres, niños, niñas y adolescentes.....71
  - 6. FAO y OIT. Organismos con fines diferentes aunados en un esfuerzo común .....71
  - 7. La educación es el camino de cambio .....72
  - 8. Conclusión .....72

### TEMA 3 — ASOCIATIVISMO

- **Incidencia en la regulación de las cooperativas agrarias en el nuevo sistema cooperativo uruguayo**  
— *Pablo Adrián López Ferreira*
  - 1. Introducción .....75
  - 2. La nueva visión de las cooperativas en la Ley General de Cooperativas .....76
  - 3. La legislación .....77
  - 4. Naturaleza de las cooperativas .....78
  - 5. Los principios cooperativos .....79
  - 6. Acto cooperativo .....82
  - 7. La regulación particular de las cooperativas agrarias .....84

8. Una breve referencia a las cooperativas agrarias y los agronegocios .....	85
9. Conclusiones.....	86
<b>• ¿Quiénes pueden ser miembros de las cooperativas agrarias en el Uruguay?</b>	
— <i>Beatriz Puppo Hatchondo y Jimena Rodríguez Schettini</i>	
1. Introducción .....	89
2. Concepto y naturaleza jurídica.....	90
3. ¿Quiénes pueden ser miembros de una cooperativa agraria? .....	91

## TEMA 4 — COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS

<b>• La función del corredor de granos en la comercialización granaria</b>	
— <i>Juan José Staffieri</i>	
1. Antecedentes .....	99
2. Regulación de la figura del corretaje en el nuevo Código Civil y Comercial .....	105
3. Conclusión .....	110
<b>• Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación: aspectos prácticos en materia agraria</b>	
— <i>Vanina Babbini y Patricia Fioroni</i>	
1. Nuevos aspectos en materia agraria: hacia una consignataria lechera.....	113
2. Proyecto de ley provincial: fomento, promoción y desarrollo del sector lácteo .....	114
3. Conclusiones.....	116

---

TEMA 5 — CONTRATOS AGRARIOS

- **Los contratos de larga duración y el instituto de la revisión del precio**  
— *Alfredo Diloreto*
  - 1. Introducción ..... 119
  - 2. La revisión del precio en la Ley 13.246..... 120
  - 3. Las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 22.298/80 ..... 123
  - 4. El nuevo Código Civil y Comercial ..... 124
  
- **La liebre y la tortuga en la horticultura platense: ¿la normativa es superada por la práctica agraria?**  
— *Edgardo González, Sofía Hang, Andrés Pianzola y Rodrigo Palleres*
  - 1. El cordón hortícola platense..... 127
  - 2. Operadores jurídicos en el territorio ..... 128
  - 3. Contratos de mediería hortícola, definición y regulación ..... 129
  - 4. El centro jurídico y los contratos de mediería ..... 131
  - 5. A modo de cierre ..... 132
  
- **Contratos agrarios: contrato de feed lot (engorde a corral)**  
— *María del Carmen Palomares Ramírez*
  - 1. Introducción ..... 133
  - 2. Contrato de feed lot..... 134
  - 3. Concepto ..... 136
  - 4. Cuestión ambiental..... 137
  - 5. Jurisprudencia ..... 138
  - 6. Conclusión ..... 139
  
- **Complejo de leyes de contractualización frutícola de la provincia de Río Negro**  
— *Gabriel Alejandro Savini*
  - 1. Leyes frutícolas ..... 141
  - 2. La Ley N° 3611 de Transparencia Frutícola, la “Mesa de Contractualización Frutícola”, Ley N° 3993, y la Ley N° 4186 ..... 142
  - 3. Tratamiento fiscal y otros beneficios ..... 145
  - 4. Régimen procesal específico ..... 146
  - 5. Concluyendo ..... 148

- **Del tambero mediero a la empresa de tambo**
  - *Diego Eduardo Bissaro Fava*
  - 1. Introducción ..... 149
  - 2. Antecedente y legislación..... 150
  - 3. Conclusión ..... 152

## TEMA 6 — CUESTIONES AGROAMBIENTALES

- **La actividad agraria y la implementación de la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento ambiental territorial**
  - *Fátima Raquel Alzabé*
  - 1. Introducción ..... 155
  - 2. Derecho Agrario-Actividad agraria: relación con los recursos naturales ..... 156
  - 3. Breves consideraciones referidas a la LGA N° 25675 ..... 157
  - 4. Bosques Nativos y la EIA como instrumento de política ambiental 158
  - 5. La EIA en la Argentina. Jurisprudencia en materia de bosques ..... 159
  - 6. Feed lot. Planteo de la problemática ambiental en la actividad ..... 161
  - 7. Conclusiones ..... 163
- **Agroecología, un camino hacia la soberanía alimentaria**
  - *Laura Patricia Camera, Carolina Murga y Leandro Vero*
  - 1. Introducción ..... 165
  - 2. Soberanía alimentaria y agroecología ..... 166
  - 3. Cuestiones normativas ..... 167
  - 4. Experiencia en el Cordón Frutihortícola Platense ..... 168
  - 5. Consideraciones finales ..... 170
- **La situación del agricultor en el marco del cambio climático**
  - *Juan Carlos Fernández*
  - 1. La situación del agricultor argentino en el marco del cambio climático ..... 173
  - 2. Los daños producidos al agricultor como efecto del cambio climático. Del derecho publico al derecho privado ..... 175
  - 3. El derecho de las inundaciones y el derecho de la sequía ..... 177

---

4. La responsabilización por los daños derivados del proceso climático de origen antrópico.....	180
<b>• Tutela ambiental desde prácticas agrícolas familiares sustentables</b>	
— <i>Ana María Maud</i>	
1. Presentación.....	181
2. Su reconocimiento en la comunidad internacional. El rol de la agricultura de conservación.....	182
3. Marco normativo nacional y provincial argentino.....	183
4. Conclusiones .....	185
<b>• Cuestiones agroambientales: el desafío de una producción agraria más limpia visto desde la normativa aplicable a los agroquímicos</b>	
— <i>Héctor Hugo Pilatti</i>	
.....	187
<b>• La protección de la unidad económica agraria a través del Código Civil y Comercial y la incidencia jurídico ambiental</b>	
— <i>María Roxana Salazar de Fagalde y Gustavo Adolfo Bellagamba</i>	
1. Objetivo .....	195
2. Introducción .....	196
3. Unidad económica agraria .....	196
4. Regulación legal.....	198
5. Normas en materia sucesoria de incidencia agraria .....	198
6. Normativa provincial.....	200
7. Incidencia de la normativa ambiental. Conclusión.....	202

## TEMA 7 — CUESTIONES SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

<b>• Enfoques actuales en materia de sanidad animal y vegetal</b>	
— <i>Alba Esther de Bianchetti</i>	
1. Introducción .....	207
2. Desarrollo .....	207
3. Conclusión .....	213

## TEMA 8 — DERECHO LABORAL AGRARIO

- **Indemnizaciones y derechos del trabajador rural sin la debida registraci3n laboral**

— *Carlos Emiliano lvarez*

1. Trabajo rural sin registraci3n ..... 217
2. Multas o indemnizaciones especiales ..... 218
3. Análisis de la normativa..... 218
4. Conclusi3n ..... 225

## TEMA 9 — DERECHO PENAL AGRARIO

- **Agroquímicos y responsabilidad penal. Análisis de precedentes judiciales provinciales relativos al uso de agroquímicos**

— *Roxana Beatriz Romero*

1. Consideraciones generales ..... 229
2. Cuestiones previas..... 230
3. Principio precautorio y antecedentes judiciales provinciales a la luz del uso de agroquímicos ..... 231
4. Teoría de la imputaci3n objetiva ..... 234
5. Conclusiones ..... 235

## TEMA 10 — DERECHO PROCESAL AGRARIO

- **Fuero agrario. Un instituto imprescindible para un derecho agrario eficaz**

— *Leonardo Fabio Pastorino*

1. El fuero agrario en la época de celebraci3n del Primer Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario ..... 239
2. Segundo Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario..... 242
3. Otros encuentros ..... 244

---

4. Medios alternativos de resolución de conflictos en las cámaras arbitrales de cereales .....	246
5. La necesidad del fuero agrario, entre dogmática y práctica .....	249
• <b>Apuntes de derecho procesal aplicables a hechos agrarios</b> — <i>Diógenes D. Drovetta</i>	
1. Introducción .....	253
2. Aplicación de productos fitosanitarios.....	254
3. Consideraciones jurídicas .....	255
4. Contrato de arrendamiento rural.....	255
5. Hechos referidos a la legitimación en juicio de desalojo .....	260
6. Conclusión .....	265

## TEMA 11 — DERECHO SUCESORIO AGRARIO

• <b>La sucesión del establecimiento agropecuario</b> — <i>Violeta Lilian Martinelli</i>	
1. Introducción .....	269
2. El establecimiento agropecuario en el CCCN .....	270
3. Conclusiones.....	275

## TEMA 12 — EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL Y EL DERECHO AGRARIO

• <b>La incidencia de la unificación de los Códigos Civil y Comercial en el derecho agrario</b> — <i>Luis A. Facciano</i>	
1. Introducción .....	279
2. Normas del nuevo CCC aplicables a los contratos agrarios.....	280
3. Algunas otras normas del CCC con incidencia en la actividad agraria.....	286
4. Conclusión .....	291

- **El contrato de arrendamiento y la rescisión del artículo 1203 del Código Civil y Comercial**  
— *Lilian del Rosario Landa*
  - 1. Introducción ..... 293
  - 2. La rescisión del art. 1203 del Código Civil y Comercial ..... 294
  - 3. Arrendamiento destinado a producción ganadera y lechera..... 295
  - 4. El arrendamiento para agricultura ..... 295
  - 5. Algunos interrogantes ..... 296
  - 6. Conclusiones ..... 297
  
- **El contrato de arrendamiento y el plazo máximo del Código Civil y Comercial de la Nación**  
— *Mónica Liliana Navarro*
  - 1. Introducción al caso ..... 299
  - 2. Vínculo con el Código Civil y Comercial de la Nación..... 300
  - 3. Conclusión ..... 303
  
- **Emergencia agropecuaria: herramientas jurídicas para hacerle frente**  
— *Candela Powell*
  - 1. Introducción ..... 305
  - 2. Paliativos que otorga el nuevo CCC..... 306
  - 3. Conclusión ..... 311
  
- **El nuevo Código Civil y Comercial y los arrendamientos rurales**  
— *Hugo C. Wilde*
  - 1. Introducción ..... 313
  - 2. Interpretación de las normas ..... 314
  - 3. Aplicación supletoria del CCCN ..... 316
  - 4. Resolución anticipada. Aplicación supletoria del CCCN..... 317
  - 5. Art. 41 ley 13.246 ..... 317
  - 6. Antecedente de la ley 23091. Locación de vivienda y comercial ..... 318
  - 7. Ley 13.246 y orden público ..... 319
  - 8. Algunos argumentos en contra de la aplicación..... 321
  - 9. Contratos en curso de ejecución ..... 322
  - 10. Aplicación de normas en forma supletoria en el CCCN ..... 322
  - 11. Conclusión ..... 322

---

**TEMA 13 — INTEGRACIÓN REGIONAL  
Y DERECHO AGRARIO**

- **Agricultura y Mercosur**
  - *Rita Graciela Pernizza*.....327
  - 1. Introducción .....327
  - 2. Geografía económica mundial .....328
  - 3. El Mercosur y la política económica internacional.....330
  - 4. Recorrido de los objetivos propuestos.....332
  - 5. Conclusiones.....333
  
- **Alternativas jurídicas para las micro, pequeñas y medianas empresas agrícolas desde Argentina hacia el Mercosur**
  - *Cecilia Inés Bordas*
  - 1. Introducción .....335
  - 2. Desarrollo .....336
  - 3. Conclusión .....340

**TEMA 14 — INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA  
ACTIVIDAD AGRARIA**

- **Transparencia administrativa en el ámbito de las subvenciones agrícolas**
  - *José Martínez*
  - 1. Transparencia administrativa como instrumento funcional del “Gobierno abierto” .....343
  - 2. La publicación de los beneficiarios de las subvenciones estatales en la UE .....345
  - 3. Valoración jurídica.....345
  - 4. Conclusiones .....350

- **El Registro Fiscal de Operadores de la cadena de producción y comercialización de haciendas y carnes bovinas y bubalinas**  
— *Mariano Peretti*
  - 1. El registro.....354
  - 2. El régimen de percepciones, pagos a cuenta y retenciones .....355
  - 3. La “voluntariedad” del sistema y el acceso a sus beneficios.....359
  - 4. El sistema sancionatorio. Análisis de su constitucionalidad .....360
  
- **La intervención del Estado en el marco de la agricultura familiar**  
— *Constanza Hernández*
  - 1. Introducción .....367
  - 2. El Estado y las políticas públicas.....368
  - 3. Mercosur y agricultura familiar.....370
  - 4. Programas sobre agricultura familiar en Argentina .....371
  - 5. Conclusión .....373

## TEMA 15 — LA EMPRESA AGRARIA

- **El protocolo familiar en la empresa agraria**  
— *Myriam del Valle Tomé*
  - 1. Introducción .....377
  - 2. Concepto de empresa familiar .....378
  - 3. Tratamiento del Código Civil .....378
  - 4. El protocolo familiar .....379
  - 5. Conclusiones.....383

## TEMA 16 — POLÍTICA AGRARIA

- **La política agraria argentina en materia de biotecnología: implicancias jurídicas**  
— *Claudia R. Zemán*
  - 1. Introducción .....387
  - 2. De las políticas públicas .....388

---

3. De las implicancias jurídicas.....	393
4. Conclusiones .....	398

## TEMA 17 — PRODUCCIÓN Y CONSUMO SUSTENTABLE

### • Responsabilidad social en el sector agroalimentario

— *Leticia A. Bourges*

1. Introducción .....	403
2. ¿Economía circular: un nuevo paradigma económico? Desde el enfoque global a uno integrativo de la cadena alimentaria .....	405
3. Desperdicio alimentario y seguridad alimentaria: responsabilidades sociales de los actores de la cadena para alcanzar el ODS12 .....	407
4. Conclusiones .....	413

### • Proceso de construcción de instrumentos alternativos de certificación de productos agrícolas para la agricultura familiar en el régimen jurídico argentino

— *Martín Miguel Chalup*

1. Introducción .....	415
2. Desarrollo .....	416
3. Conclusión .....	420

## TEMA 18 — PROPIEDAD AGRARIA

### • Flexibilización de la ley de tierras rurales. Análisis del decreto 820/2016

— *Ana Clara Moresco*

1. Introducción .....	423
2. Análisis del Decreto 820/2016.....	425
3. Conclusiones.....	429

**TEMA 19 — PROPIEDAD DE LAS SEMILLAS Y  
CREACIONES FITOGENÉTICAS**

- **La propiedad intelectual en la semilla y las creaciones fitogenéticas.  
El uso propio de la semilla en la legislación argentina**  
— *Andrea Lucía Sarnari*
  1. Introducción .....433
  2. La protección biotecnológica y la propiedad intelectual en  
vegetales .....435
  3. El Derecho del obtentor en el marco de su regulación en  
la Ley de Semillas. El uso propio en la legislación  
argentina, posicionamientos .....438
  4. La intervención del Estado y los procesos de control .....439
  5. El sistema de control privado sobre la cadena comercial.  
Abuso de Posición dominante. Los intereses que rodean la  
semilla y el grano de soja.....440
  6. Conclusiones .....442

**TEMA 20 — REGULACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

- **Régimen de la energía eólica en el Uruguay y su incidencia  
agroambiental**  
— *Fernando Camadini López*
  1. Introducción .....447
  2. Energías renovables: política de Estado. Normativa específica.....448
  3. La energía eólica .....449
  4. Las servidumbres eólicas. Su naturaleza jurídica .....453
  5. Naturaleza jurídica de las autorizaciones para generación de  
energía eólica .....455
  6. Requisitos técnicos y ambientales exigidos para generar  
energía eléctrica .....457

- **Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua (acuífero guaraní)**
  - *Luis Alonso Mendilaharsu y Gustavo Jorge Silvetti*
  - 1. El agua: recurso estratégico del Siglo XXI.....460
  - 2. El agua como derecho humano .....460
  - 3. Acuífero Guaraní y legislación pendiente ..... 461
  - 4. Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní .....462
  - 5. La conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible RIO + 20.....464
  - 6. Conclusiones .....464



El XI Encuentro cuenta con los siguientes auspicios académicos:

- Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (UMAU)
  - Comité Europeen de Droit Rural (CEDR)
  - Federación Argentina de Colegios de Abogados
    - Facultad de Derecho de la UNR
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la PUCA
  - Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral
    - Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR
    - Universidad Abierta Interamericana (UAI)
  - Universidad del Centro Educativo Latinoamericano
- Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario

Habiendo sido declarada de interés por  
la Cámara de Senadores de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe



El Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de  
Rosario agradece el importante aporte económico de

AGRICULTORES FEDERADOS ARGENTINOS S.C.L

que hizo posible la realización del 11° Encuentro de Colegios de  
Abogados sobre Temas de Derecho Agrario y la impresión de  
estas Memorias.

También agradece la contribución económica de

GRUPO ASEGURADOR LA SEGUNDA

FEDERADA SALUD

DIPUTADA NACIONAL GISELA SCAGLIA

FEDERACIÓN DE COOPERATIVA FEDERADAS  
(FECOFE)





Se terminó de imprimir el 10 de octubre de 2016  
en MARTÍNEZ IMPRESIONES