

---

## CAPÍTULO 11

---

# *El uso, la conservación del suelo agrario y el sistema jurídico*

---

JUAN C. ACUÑA<sup>12</sup>

---

*<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, <sup>2</sup>Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP*

---

### RESUMEN

---

El presente capítulo propone reseñar abreviadamente el sistema jurídico comprensivo de la cuestión de los recursos naturales en general y de los suelos aplicados a la producción agraria en particular. Se indaga en los cuerpos jurídicos normativos sobre instrumentos de política ambiental, del complejo desbrozamiento conceptual de *“uso racional”*; de la estructura jurídico normativa del Estado Federal y Provincial en materia de recursos naturales y la conflictiva relación conceptual entre el *“dominio originario de los recursos naturales”*, atribuida a las provincias y que surge de la Constitución Nacional y la atribuida jurisdicción regulatoria nacional de presupuestos mínimos prolijada por el nuevo artículo 41º de la Constitución Nacional, confrontada con la definición que debe entenderse por *“presupuesto mínimo ambiental de protección”* del artículo 6º de la Ley General del Ambiente 25.675. Se discurre sobre las externalidades de la actividad agraria y de la aplicabilidad del instituto jurídico de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de gestión ambiental. Se aborda también la incidencia del nuevo código civil y comercial, y la constitucionalización del derecho privado; la incorporación de los derechos de incidencia colectiva y su impacto en los derechos individuales de propiedad. Se ensaya la caracterización actualizada de la empresa agraria, del derecho de propiedad agraria y de la unidad económica agraria; del registro de las externalidades de la actividad agraria y la necesaria implementación, en el Presupuesto Nacional, Provincial y Municipal, del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada para medir, registrar y evaluar el deterioro de los suelos por acción antrópica o natural dirigido a valorar, orientar y programar acciones de prevención, mitigación de impactos negativos o recuperación de suelos de uso agrario. En el marco del objetivo precedente se reflexiona brevemente sobre la *“Ley de Pasivos Ambientales”* recientemente sancionada en la provincia de Buenos Aires. Se reflexiona sobre la disyunción del sistema jurídico vigente con la materialización de acciones públicas concretas considerando que el suelo agrario es un factor de *“creación de valor”*. Se cavila

también sobre la necesidad de fortalecimiento técnico, económico y financiero, de organismos tecnológicos estatales, áreas académicas y científicas, para investigación y desarrollo de tecnologías “no apropiables” que es deber estatal impulsar en materia de uso, manejo y conservación de suelos. Se evalúa la débil a inexistente acción y coordinación, tanto intrajurisdiccional como interjurisdiccional, para el desarrollo de la acción pública protectora del recurso natural suelo agrario, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal; especialmente la ejecución operativa de normas jurídicas vigentes, como la Ley 22.428, y el rol que deben cumplir los Consejos Federales constituidos en materia agropecuaria, medioambiente y de gestión hídrica para elaborar, consensuar, con participación pública y privada, una ley de presupuesto mínimo ambiental de protección al suelo agrario.

## 1. LOS SUELOS Y LA ENTELEQUIA NORMATIVA JURÍDICA ARGENTINA

Resulta oportuno y de interés enfocar los sistemas jurídicos bajo los cuales se debe desenvolver la acción pública y privada en materia de uso y conservación de suelos de producción agraria. El suelo es un relevante factor de “creación de valor” escasamente ponderado en su trascendente dimensión, identificándose una inmensa difusión, en documentos y discursos, de la preponderancia conceptual de “agregado de valor” a los productos agrícolas básicos como estrategia de desarrollo de la economía estatal, privada, del empleo, de los servicios asociados a la producción.

Sin duda “agregar valor a los productos agrícolas básicos” es un objetivo estratégico sustantivo, pero para hacerlo se debe previamente contar con el producto agrícola y para obtenerlo un factor decisivo es el suelo, “la tierra” como recurso natural fundacional; con suelos degradados, contaminados, erosionados resultará una utopía cualquier acción de agregado de valor.

Resulta una fantasía imaginar al planeta alimentándose sólo al ritmo de ecosistemas naturales, sin intervención humana bajo el concepto de un simple “recolector” de los orígenes de la humanidad. Es esta intervención la que ha construido el denominado “agroecosistema” o también llamado “agrosistema” para incrementar la producción de alimentos y fibras vegetales, en un marco asociado a variables sociales y económicas. Toda producción se orienta a generar utilidad económica, ya se lo evalúe desde la microeconomía o desde la macroeconomía, desde la básica unidad empresaria privada o desde la economía estatal de países como Argentina, de indiscutible perfil agroalimentario en su inserción en los mercados internacionales. Dicha inserción, producto de un creciente proceso de globalización, es especialmente vehiculizada por organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio del que Argentina es Estado miembro.

En este sentido puede afirmarse que la “moderna agricultura” especialmente en orden a cultivos comerciales, está “construida por procesos económicos y regulatorios que son globales en alcance y carácter... En consecuencia, con la integración y globalización de los agrosistemas, la clásica distinción entre agricultura y agroindustria tiende a desdibujarse cada vez más, siendo sus límites cada vez más imprecisos”, al menos la agricultura comercial con destino a mercados granarios internacionales (Victoria, 2012).

Pero también debe señalarse que desde un enfoque jurídico, este proceso de globalización evidencia un debilitamiento del tradicional concepto de “Estado”, pues en los ámbitos internacionales la formal igualdad entre Estados no siempre se verifica en la realidad. Esto conduce a relaciones asimétricas de poder y no evidencia un trato igualitario en el funcionamiento de tratados e instituciones u organismos internacionales (Bisso, 2005).

Los ecosistemas naturales y los agroecosistemas tienen similitudes y diferencias. El ecosistema natural funciona como resultado de controles y balances que la propia naturaleza dispone y provee. El agroecosistema es resultado de la acción antrópica convirtiendo al ecosistema natural en un nuevo sistema agro-socio-económico-ecológico cuyos equilibrios y controles escapan a los mecanismos naturales del ecosistema original (Viglizzo y Filippín, 1993).

Es aquí donde nace la demanda de intervención de los sistemas jurídicos para reglar, promover, equilibrar, controlar, fomentar, incentivar y armonizar “sustentablemente” la intervención humana en los ecosistemas, especialmente aquellos relacionados con el uso conservacionista del suelo con fines de producción agraria, orientar las acciones para control y mitigación, por causa de fenómenos naturales, de la erosión hídrica y eólica o para incorporar nuevos suelos para uso de producción agraria, cuestión debatida cuando se trata de ampliación de la frontera agrícola a suelos frágiles.

El sistema jurídico sobre uso y conservación de suelos lo encontramos en un disperso conjunto de normas de distinta estructura jerárquica nacional y provincial, disposiciones que comprenden acciones públicas y privadas, cuya operatividad depende de organismos dispersos e incoordinados, tanto intrajurisdiccional como interjurisdiccionalmente, por débil estructuración y funcionamiento institucional y baja gravitación de los foros federales creados en los últimos 20 años. Ejemplos de ellos son el Consejo Federal Agropecuario (CFA), el Consejo Federal del Medio Ambiente (CO.FE.MA.) y el Consejo Hídrico Federal (CO.HI.FE).

Estas acciones, a partir de 1994 con la reforma constitucional, se inscriben en el concepto de “desarrollo sustentable” consagrado en el artículo 41º y receptado de conferencias, acuerdos, convenios, tratados, recomendaciones y directrices de organismos internacionales que Argentina integra. El concepto de desarrollo sustentable adquirió el carácter de disposición jurídica constitucional originaria a partir de la cual debe construirse, normativa y operativamente, todo el sistema jurídico federal, provincial y municipal vinculado, entre otros, al “uso racional de los recursos naturales...y a la preservación del patrimonio natural...” (conf. Artículo 41º de la Constitución Nacional).

Si bien el texto parece indicarnos un concepto dual, podemos argüir que “los recursos naturales” (entre ellos el suelo de uso agrario) integran el “patrimonio natural” y por ello “patrimonio común” de la comunidad, pues “representa un interés colectivo en la preservación de una riqueza de orden cultural o natural, legada por nuestros antecesores y que conviene transmitir intacta a las generaciones futuras” (Caferatta, 2007).

Si reparamos en leyes nacionales, provinciales con sus códigos rurales, códigos de aguas, leyes generales del ambiente, nos encontraremos con

plausibles normas programáticas efecto de acuerdos internacionales en el que cada Estado parte se compromete a incorporarlas en sus derechos internos. Sin embargo, el sistema jurídico argentino adolece de una crónica incapacidad de articular norma con acciones públicas y privadas materializadas en el territorio, a lo que se suma la ausencia de una acción holística, sistémica, en el abordaje regulatorio y operativo de la gestión de los recursos naturales como un todo, desarrollado en el marco de un Código de los Recursos Naturales. A pesar de ello se reconocen propuestas y proyectos que no han llegado a plasmarse, tal el caso de Jujuy, Misiones y Corrientes.

Un ejemplo de Código de los Recursos Naturales lo encontramos en Colombia (Pastorino, 2011), mencionando como primera regla que *“el ambiente es patrimonio común”* y que *“el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social”*

A nivel del Derecho Agrario Argentino en sus expresiones nacional y provinciales, el diseño de normas jurídicas recibe el flujo de la internacionalización, regionalización e internalización de acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y directrices de organismos internacionales en un proceso de *“globalización de los sistemas jurídicos”* operativamente inarticulados con las realidades del agroecosistema y sus marcadas particularidades en el ámbito territorial argentino.

En este campo estamos en presencia de una entelequia normativa con disposiciones idealmente perfectas, alineadas con los instrumentos internacionales pero fatalmente inoperativas. Dicha inoperatividad surge de un efecto combinado de inacción pública en la incorporación de herramientas científico-tecnológicas aplicables y desarrolladas aun por organismos estatales y áreas académicas, la ausencia del desarrollo de instrumentos e incentivos económicos-fiscales conservacionistas y una educación ambiental armonizados con la realidad de los ecosistemas naturales intervenidos.

### **1.1. Suelos e impacto de la actividad agraria pampeana**

Es la región pampeana, especialmente húmeda, la que mayor impacto ambiental padece por efectos de la agriculturización *“productivista”* (*“deidificación de los rindes”*). Sus productos agrícolas básicos (PAB) resultantes tienen una mayor influencia de la *“industrialización de la agricultura”*, resultado de un creciente proceso de adopción biotecnológico, nuevas prácticas culturales, productos de acción química o biológica para cuidado y protección de cultivos y fertilización química para reposición parcial de nutrientes extraídos y exportados como *“granos”*, ante una endeble oferta en cantidades, calidades y condiciones de acceso a abonos orgánicos.

La reposición parcial es condicionada por factores económicos de la relación del valor del producto agrícola en los mercados y el valor del producto de fertilización química aplicado a reposición. Esta asimetría nos coloca ante la evidencia que en Argentina el suelo agrario está potencialmente expuesto a convertirse en un recurso no renovable por efecto de tasas de reposición negativas de nutrientes que, proyectadas en el tiempo, debilitarán o anularán la capacidad productiva de los suelos debido a sus características químicas e

indirectamente físicas afectadas, con negativos efectos colaterales de contaminación y acidificación.

Si bien el “*desarrollo sustentable*” conceptualmente se apoya en al menos 3 ejes funcionales: económico-social-ambiental, es la lógica económica, pública y privada, la que predomina en el sistema con efectos sociales, positivos o negativos según el análisis que se realice, influido por enfoques ideológicos. La cuestión “*agroambiental*” en el imaginario social colectivo es desplazada en prioridad ante una “*sensación*” que Argentina dispone de “*recursos naturales inagotables*”, y entre ellos, especialmente, los “*suelos agrarios*” fértiles y nutricionalmente aún altamente disponibles en calidades y cantidades comparado con otros países. A ello se suman regímenes de lluvia en la Pampa húmeda, si bien erráticas con años extremos de sequías y de inundaciones, pero que, por lo general, se ponderan beneficiosas con un clima templado propicio para el desarrollo de cultivos agrícolas comerciales.

Debe destacarse que el problema del deterioro de los “*suelos*” registra una alta valoración, de larga data, en ámbitos académicos de las ciencias agrarias, organizaciones civiles y tecnológicas de organismos nacionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Sin embargo, trágicamente, las acciones públicas operativas, aún no han sido agendadas adecuadamente en los ámbitos políticos, sociales y económicos, y menos aún se han implementado normas de uso, conservación y recuperación de suelos productivos que el sistema jurídico tiene disponible, a través de leyes de plena vigencia jurídica (Ley 22.428 de Fomento para la Conservación de los Suelos). A pesar de su vigencia, dichas leyes se encuentran inoperativas por inexistencia o ausencia de normas reglamentarias apropiadas y concertadas federalmente, falta de asignación de recursos públicos afectados a esos fines que las mismas normas jurídicas disponen, para planes, proyectos y programas, nacional y provinciales, de implementación de una acción pública protectora de los suelos de uso agrario.

## 1.2. El uso racional de los suelos como recurso natural

Resulta sinuoso identificar la manda constitucional del artículo 41º de la Constitución Nacional con la materialización concreta de acciones de “*uso racional*” conceptualmente clarificada.

Uno de los conceptos que debe definirse es el de “*racionalidad*”. Allí confluyen factores de enfoque tecnológico, cultural, social, ambiental y económico, los cuales permiten identificar qué debemos entender por “*acción racional*” de los actores productivos. La estructura y funcionamiento de los actores de la producción de cultivos agrícolas comerciales en la región pampeana, está complejamente articulada en “*cadena*” de insumos, servicios productivos, comercialización, productos, semillas, todos reunidos en un proceso de “*industrialización de la agricultura*”. Esta situación desborda el tradicional concepto del “*labrador*” o “*agricultor*” como único decisor de hace 100 años, hoy cuasi-rehenes de “*paquetes tecnológicos*” estandarizados y penetrados culturalmente por una ecuación no siempre verificable de que “*rentabilidad*”, a nivel de unidad empresaria, es sinónimo de “*alta productividad*” física por unidad de superficie.

¿Qué debemos entender por “racionalidad”? Es enmarañado definir este concepto pues el mismo está amarrado a percepciones y realidades e interpretaciones de éstas que tienen sustrato cultural, tecnológico, económico, ideológico que sin duda somete a tensiones, subjetivamente, una identificación conceptual única pues es atomizada por enfoques diversos y en muchos casos controvertidos, asociados a paradigmas inarmónicos, divergentes o contrapuestos.

Siguiendo a Weber (Leff, 1994) *“Una racionalidad social se define como el sistema de reglas de pensamiento y comportamiento de los actores sociales, que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas determinadas... Estas reglas y estructuras orientan un conjunto de prácticas y procesos sociales hacia ciertos fines, a través de medios socialmente construídos, reflejándose en sus normas morales, en sus creencias, en sus arreglos institucionales y en sus patrones de producción”* Este autor clasifica la “racionalidad” en 3 tipos de: “teórica-formal”, “técnico-instrumental” y “sustantiva”.

La “racionalidad teórico formal” se construye “a través de la constitución de conceptos cada vez más precisos y abstractos, que pueden llegar a traducirse en cosmovisiones del mundo que rigen los modos de producción y de vida”.

La “racionalidad técnico-instrumental” enlaza la consecución metódica de determinado fin práctico a través de un cálculo preciso de medios eficaces. En la esfera económica, se traduce en la producción y uso de técnicas eficientes de producción, así como en formas eficaces de control y racionalización del comportamiento social para alcanzar ciertos fines (económicos, productivos, sociales, ambientales, culturales). En la esfera del Derecho “se refleja en ordenamientos legales que norman la conducta de los agentes sociales”.

Por último la “racionalidad sustantiva” es considerada como la que “ordena la acción social en patrones basados en postulados de valor; éstos varían en comprensividad, contenido y consistencia interna...”

Aplicando estos conceptos a lo “ambiental” también puede clasificarse en “racionalidad ambiental teórico-formal”; “racionalidad ambiental técnico-instrumental” y “racionalidad ambiental sustantiva”.

En el campo tecnológico, los procesos, productos e insumos aplicados a cultivos agrícolas interactúan en el marco de 3 factores naturales: suelo, agua y clima. Éstos se alínean con la búsqueda de un “racionalismo técnico-instrumental” bajo criterios que pendulan entre la predominancia de la “eficacia productivista”, de la “economía”, de lo “social” y de lo “ambiental”. El objetivo al que se alínean es la búsqueda de equilibrio entre factores de los agroecosistemas, promovido conceptualmente por organismos internacionales, a partir del Informe Brundtland de 1987 (Organización de las Naciones Unidas. Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992), y plasmado en la letra del artículo 41º de la Constitución Nacional, que ha expresado como objetivo “para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”.

Debemos coincidir que la difusión de la expresión “desarrollo sostenible o sustentable” no revela una opinión clara y universalmente aceptada, es mas, se

ha sostenido que denota cierta vaguedad; *“agricultura sostenible o sustentable”* reconoce múltiples y diversas definiciones (Paniagua y Moyano, 1998) tales como las realizadas, entre muchos otros, por:

- La *Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)* que la define como aquella que tiene el propósito de *“establecer una productividad del suelo elevada y duradera y, por tanto, conservar o restablecer un medioambiente bien equilibrado”*
- *Allen* que la define como *“aquella que de forma equitativa equilibra la preocupación por el medioambiente, la viabilidad económica y la justicia social entre todos los sectores de la sociedad”*
- *Keeney* expresa que son sustentables *“los sistemas agrarios que son respetuosos con el medioambiente, rentables, productivos y que mantienen el tejido social de la comunidad rural”*
- *Pierce y Blklacich* que la delimitan diciendo *“En la agricultura sostenible deben cubrirse al menos 3 criterios: 1) medioambiental (mantener o intensificar la base de los recursos agrícolas); 2) socioeconómico (proporcionar recompensas económicas equitativas a los agricultores y a las comunidades rurales en el sector de la producción) y 3) produccionista (producir una cantidad suficiente de alimentos)”*
- *Wilken* quien precisa como agricultura sostenible o sustentable la que *“consiste en obtener una producción continuada de los agroecosistemas dependiente del mantenimiento de los recursos en que se basa dicha producción”*.

Los conceptos enumerados, básicamente, presumen una acción mental, una acción intelectual de juicios de valor en el marco de la ontología jurídica, de análisis de normas, conductas y valores jurídicos, para desentrañar el concepto de *“razón”* exclusivo atributo del ser humano para pensar, discernir, cavilar, discurrir, optar, decidir sobre acciones de intervención en los ecosistemas naturales o mitigar, prevenir sus efectos negativos en agroecosistemas que puedan *“amenazar”* o *“comprometer”* las necesidades de las *“generaciones futuras”* conceptualmente integradas por la *“sustentabilidad”* en el uso, manejo y aprovechamiento de los suelos agrarios.

Sin dudas el recurso natural suelo es objeto de tutela jurídica con rango constitucional y debe ser atendido con seguimiento, estudio, constatación, regulación de uso de métodos y protocolos con base en el racionalismo. El empirismo sólo basado en la experiencia y la observación de los hechos resulta fatídicamente insuficiente. El daño por causas antrópicas a los suelos de producción agraria, en sus aspectos físicos y químicos, es difícilmente reparable y la *“obligación de recomponer”* nos arroja a una trágica quimera.

No menos relevante es considerar el concepto de *“equilibrio”* que la Constitución Nacional en el artículo 41º dispone ¿Cuándo se vulnera el derecho humano a un *“ambiente sano y equilibrado”*? La tríada de los componentes sociales, económicos y ambientales del desarrollo sustentable coloca en crisis una ideal armonía, pues podemos encontrar acciones que ambientalmente sean *“equilibradas”*, por ejemplo manteniendo ecosistemas naturales segregados de la intervención antrópica o aplicando prácticas del *“set a side”* de cumplimiento

obligatorio de los agricultores en tierras de producción, pero pueden generar impactos adversos o estancamiento en lo social y en lo económico.

Paralelamente, podemos comprender que una acción de desarrollo social y económico genere efectos positivos, incrementando la producción al mayor nivel, generará mayores ingresos e impacto social en el corto plazo generacionalmente medido, pero serán negativos sus efectos ambientales para las generaciones futuras por sobre-explotación del recurso suelo, monocultivos, biodiversidad, exportación de macro y micronutrientes no renovables o no balanceados naturalmente o déficit de reposición química u orgánica “racional”.

Sin duda afrontamos un profundo dilema donde el Estado debe ser centralmente convocado y activo para orientar ejes que satisfagan: 1) la necesaria competitividad; 2) concertados con el medioambiente y 3) la gestión sustentable de las tierras productivas a través de la diversificación y rotación de destinos por actividad o cultivos; estos 3 ejes deben ser articulados por un cuarto y fundamental eje: los grupos sociales (enfoque “*leader*”) vinculados al acto y proceso de producción agraria. Estos 4 ejes integran hoy experiencias de los países europeos reunidos en comunidad promoviendo, estimulando, sembrando “*grupos de acción social que han pasado a ser uno de los principales actores en la ejecución del desarrollo rural, al tiempo que propician actuaciones de economía mixta entre los sectores públicos y privados*” (Vattier Fuenzalida, 2007).

### **1.3. La evaluación de impacto ambiental en la producción agraria**

Inscripta conceptualmente en el marco del “*racionalismo técnico-instrumental*”, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ha sido receptada, en cuerpos normativos nacional y provinciales, y si bien orientada especialmente a emprendimientos industriales, muchas de ellas poseen disposiciones relacionadas con la actividad agropecuaria.

Tal lo hemos señalado en el apartado 1.2., en el ámbito de las ciencias agrarias, económicas y jurídicas, cobra alta relevancia la construcción y desarrollo de una “*racionalidad ambiental técnico-instrumental*” orientada a la elaboración o implementación, disponibles en la legislación vigente, de instrumentos económicos, jurídicos y técnicos para proyectos de gestión ambiental sustentable y “*dar eficacia a una racionalidad alternativa: métodos de evaluación de impacto ambiental, inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural indicadores sobre el potencial ambiental de desarrollo y sobre calidad de vida y procedimientos legales en defensa de los valores y los derechos ambientales*” (Leff, 1994).

La EIA como instituto jurídico reconoce como antecedente la legislación norteamericana a través de la creación de la National Environmental Policy Act (NEPA) en 1969 (Pinto y Liber, 2012). La misma se propagó a otros países hasta la Declaración de Río de Janeiro de 1992 recalando en el Principio 17 que establece “*Deberá emprenderse una evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto considerable en el medioambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente*”.

En el Derecho Constitucional Argentino, la EIA encuentra sustento en el artículo 41º que consagra una función preventiva al exigir precaucionalmente

como deber de todo habitante la preservación del ambiente como también el deber de las autoridades de proveer al derecho a tal ambiente.

Sancionada la Ley Nacional General del Ambiente bajo el Nº 25.675/2002 se incorporó la EIA como instrumento de política y gestión ambiental a nivel nacional dotándole, instrumentalmente, el carácter de presupuesto mínimo ambiental como régimen general que es complementada con leyes en materias específicas relacionadas con residuos industriales (Ley 25.612); régimen general de aguas (Ley 25.688); residuos domiciliarios (Ley 25.916); bosques nativos (Ley 26.331) y glaciares (Ley 26.339). A ellas pueden sumarse otras leyes donde la EIA cumple una función esencial como el caso de residuos peligrosos (Ley 24.051); evaluación ambiental de obras hídricas (Ley 23.879 modificada por Leyes 24.539 y 25.975); de conservación de la fauna silvestre (Ley 22.421); sistema nacional de registro de inversiones públicas (Ley 24.354); Convención Marco sobre Cambio Climático (Ley 24.295) y Convenio sobre Biodiversidad Biológica (Ley 24.375).

En la específica materia de suelos, la Ley Nacional 22.428/1981 de plena vigencia jurídica, inscripta en el género de leyes-convenio, de Fomento a la Conservación de los Suelos, declara de interés general la acción pública y privada tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos (conf. artículo 1º). Si bien esta ley no expresa técnicamente requerimiento de EIA, concepto precautorio incorporado a partir de 1992 por la Conferencia de Río de la ONU y consagrado constitucionalmente en 1994, está comprendida, primigenia y conceptualmente, en la disposición del artículo 5º de la ley que señala *“Las Provincias que se adhieran al régimen de la presente ley deberán: ... b) completar el relevamiento de los suelos y el conocimiento agroecológico de su territorio a una escala de estudio que posibilite el cumplimiento de los objetivos de la presente ley ... d) promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, así como difundir las normas conservacionistas que correspondan a toda la población a partir de la enseñanza elemental...”*.

El concepto de *“presupuesto mínimo”*, incorporado en el artículo 41º de la Constitución Nacional, también se advierte en el establecimiento de *“pautas técnicas mínimas”* para planes conservacionistas enumeradas en el artículo 11º del decreto reglamentario Nº 681/81 de la Ley 22.428; concepto llamativamente anticipatorio de la disposición del nuevo artículo 41º consagrado por la Convención Nacional Constituyente de 1994 que dispone la atribución de la Nación para dictar *“Leyes de presupuestos mínimos”*.

A inicios del siglo XXI, la Nación, a través de la Ley 25.675 citada, y las provincias, inician un proceso de incorporación normativa de principios y acciones recomendadas por los organismos internacionales, entre otros la EIA como instrumento de gestión ambiental; en el caso de la provincia de Buenos Aires la EIA se incorporó a través de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales 11.723, dictada bajo la manda constitucional provincial, en su artículo 28º, reformada en 1994 y establecida en el artículo 1º de la citada ley en orden a la *“protección, mejoramiento y restauración de los recursos naturales.”*

La Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, consagra explícitamente la EIA como instrumento de planeamiento y ordenamiento ambiental que

establece para el aprovechamiento de los recursos naturales (conf. artículo 7º), entre otros, “será aplicable... inciso a) En lo que hace al desarrollo de las actividades productivas de bienes y/o servicios y aprovechamiento de recursos naturales:... 3) Para las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general...”(conf. artículo 8º).

Por lo tanto, el desarrollo de actividad agrícola, ganadera, forestal y producciones “*primarias en general*” (obviamente comprensivas de la producción aviar, porcina, bobina, ovina, lechera, agrícola de cereales y oleaginosas, frutihortícola y forestal), y por la disposición legal, toda actividad productiva queda comprendida en el requisito de previa “*autorización*” de la autoridad pública de aplicación que se pronunciará a través de resolución administrativa de “*Declaración de Impacto Ambiental*”.

Esta norma no registra operatividad integral, de hecho la agricultura es considerada una actividad “*amigable*” con el medioambiente en comparación con la actividad industrial; sí se registran algunas normas locales a nivel municipal (por su condición de responsable primario en el ordenamiento territorial y uso del suelo de la Ley 8.912 bonaerense) que regulan cuestiones de localización de producciones bovina, porcina, aviar intensivas en el marco de la función deliberativa conferida a los Concejos Deliberantes por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, quienes pueden reglamentar, previa autorización de la autoridad provincial de aplicación catastral, desde el punto de vista del uso de suelos pues la materia regulada sólo la podrá hacer el Municipio cuando exista vacío legal regulatorio de la Provincia.

Por el artículo 10º de la Ley 11.723, las actividades productivas pueden impactar en los recursos naturales o en el ambiente, de allí que la ley dispone que “*Toda persona física o jurídica, pública o privada...*” junto al proyecto de la actividad deberá presentar una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ante la autoridad de aplicación provincial (conf. Artículo 11º).

Bajo el abreviado plexo normativo expuesto pueden evaluarse un sinnúmero de situaciones que pueden ser comprendidas como de potencial impacto negativo sobre el recurso natural suelo: a) de origen antrópico: tales como monocultivo, prácticas culturales, alto uso de productos de acción química o biológica, confinamiento y producción intensiva de aves, porcinos y bovinos para carne; b) de origen natural: la erosión eólica y la erosión hídrica, que experimenta un progresivo proceso que es revelador de un Estado ausente, en materia de ordenamiento ambiental de los territorios, especialmente planeamiento para evitar o mitigar efectos a través de la gestión integrada de suelos y aguas mediante los comités de cuenca y/o subcuencas, tanto jurisdiccionales como interjurisdiccionales.

Sobre este aspecto no debe olvidarse que el 60% el territorio bonaerense está incluido en cuencas interjurisdiccionales que comparte con otras provincias (Acuña, 2015). En épocas de excesos hídricos se genera una alta amenaza erosiva de los suelos agrarios e innumerables conflictos vecinales como el que recurrentemente ocurre con el drenaje del “*Río Quinto*”, en el límite de las provincias de Buenos Aires y La Pampa, cuenca hídrica antiguamente considerada endorreica hoy funciona como exorreica a través de la cuenca superior del Salado.

La ley no está integralmente reglamentada, sólo actúa como norma programática de referencia; es decir, en lenguaje de Max Weber, estamos en una primaria etapa de “*racionalismo teórico-formal*” expresada por un conjunto de normas jurídicas no siempre armónicamente integradas y sin completa instrumentación a través de reglamentos, resoluciones, disposiciones, normativas técnicas, recursos presupuestarios de aplicación concreta en el territorio que logren construir definitivamente una “*racionalidad ambiental técnico-instrumental*”, eficaz y eficiente, organizados en forma sistémica con el sistema jurídico del “*racionalismo ambiental teórico-formal*” vigente que emana, centralmente, de disposiciones jurídicas constitucionales tanto nacional (artículo 41º) como bonaerense (artículo 28º). Al comentario precedente puede agregarse la Ley 14.540 de la Provincia de Buenos Aires que creó la figura de la “*servidumbre administrativa de ocupación hídrica de inmuebles rurales*” para obras de defensa contra inundaciones de ciudades y pueblos rurales de la provincia.

Un proyecto, avanzado en el año 2017, es la construcción de una presa de retención temporaria de aguas (no como reservorio permanente) en el curso superior de la subcuenca del arroyo Pergamino en su confluencia con el arroyo Botija, subcuenca que integra la cuenca hídrica del Río Arrecifes Nº 35, cuenca que hidrográficamente ocupa 1 millón de hectáreas en la provincia de Buenos Aires y una superficie incierta en la provincia de Santa Fe, pues alguna información hidrográfica señala que esa superficie es de 100 mil hectáreas, mientras que otra información la proyecta a 200 mil hectáreas por efecto de la construcción de canales hidráulicos de drenajes de excesos, en jurisdicción santafecina, que derivarían a la cuenca y a la subcuenca.

La ley sancionada en 2013 y aún sin reglamentar, omite toda referencia a la cuestión de los suelos productivos que serán ocupados temporalmente por las aguas, omite la remisión a normas vigentes de evaluación de impacto ambiental sobre los suelos que la ocupación hídrica implicaría, impacto agrohidrológico, relevamientos de aptitud y uso de suelos, como tampoco hace referencia a la aplicación complementaria, en los inmuebles rurales sirvientes, de técnicas de manejo agrohidrológico que consagran otras normas vigentes (Acuña, 2017).

No podemos soslayar que se trata de la región núcleo agrícola con calidad de suelos aptos para la agricultura. La obra proyectada y el área demarcada para retención de aguas en un escenario de precipitaciones extremas involucraría una superficie de 10.000 hectáreas, sólo con esta presa pues, en el curso inferior del mismo arroyo, en proximidad de la localidad de Arrecifes, adicionando la segunda presa, la superficie sería mayor a las 22.000 hectáreas.

## **2. LOS SUELOS AGRARIOS, EL DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO PRIVADO**

Una cuestión que atrapó intensos debates en la Convención Nacional Constituyente de 1994 fue la del artículo 41º especialmente respecto al instituto jurídico de los “*presupuestos mínimos ambientales*” que, por la Constituyente de 1994, el Estado Federal reserva para sí; como también promete debate las

nuevas disposiciones del Código Civil y Comercial (Ley 26.994) ante un claro proceso de constitucionalización del derecho privado.

## **2.1. Dominio, jurisdicción, derechos de incidencia colectiva y los recursos naturales**

La disposición constitucional del artículo 41º (tercer párrafo) transita, hasta la fecha, alta conflictividad en el marco de la relación Estado Federal-Provincias pues las provincias reivindican *“el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”* y en consecuencia la *“jurisdicción regulatoria”* (administrativa y judicial) de conformidad al artículo 124º de la Constitución Nacional. De hecho, las leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales sancionadas no han sido reglamentadas o reglamentadas parcialmente ante una fuerte resistencia de las provincias.

Esta situación coloca bajo análisis los recursos naturales, entre ellos el suelo de uso agrario, y la distribución de competencias regulatorias según la reforma constitucional para superar la conflictiva situación entre el artículo 41º (tercer párrafo) y el artículo 124º de la Constitución Nacional.

Una vía de resolución desde las perspectiva jurídico-constitucional, es la distinción entre *“dominio”* y *“jurisdicción”*; definiendo que el dominio se ejerce sobre las cosas y la jurisdicción sobre las relaciones, se ha sostenido *“dominio y jurisdicción, no necesariamente deben coincidir, así por ejemplo los ríos son del dominio público del Estado Provincial en que se encuentran, sin embargo el control de la navegación fluvial está a cargo del Gobierno Nacional”* (Pastorino, 2009).

A ello puede agregarse un enfoque conceptual que considera que *“el dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada la limita o la excluye. La razón que limite o excluya el ejercicio de la jurisdicción por parte de quien detenta el dominio puede estar dada por razones de planificación, o como garantía del uso racional de los recursos y la sustentabilidad ambiental, o por las necesidades del país, de la cual la explotación de los recursos no puede estar desligada”* (Bec y Franco, 2010).

El nuevo Código Civil y Comercial introduce una novedosa disposición luego de establecer, en el artículo 240º, los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes que deben guardar *“compatibilidad”* con los *“derechos de incidencia colectiva”*. Introduce, además, en el artículo 241º, respecto de presupuestos mínimos y bajo el título *“Jurisdicción”* que establece: *“Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”*.

Se ha dicho *“Resulta innovador la inclusión en el Código de los derechos de incidencia colectiva que no sólo limitan el libre ejercicio de los derechos de los individuos (límite al carácter absoluto del derecho de propiedad) sino que además, generan como consecuencia una nueva forma de relación regulada normativamente entre el hombre y los recursos naturales del país.”*; agregando *“El artículo 240º establece un límite adicional al ya impuesto por el artículo 10º del cuerpo normativo en estudio (abuso del derecho) para el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª (de dominio público y de los particulares)”* (Calvo Costa, 2015).

*“Este límite está dado por la compatibilidad del ejercicio de los derechos con los derechos de incidencia colectiva. Por ello se establece que este ejercicio debe realizarse conforme a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial. Se otorga así una importancia sublime a los derechos de incidencia colectiva en total armonía con la Constitución Nacional, generando como consecuencia una nueva forma de relación regulada entre el hombre y los recursos naturales del país. Por su parte, el artículo 241º establece un piso mínimo por el cual se debe respetar la normativa que resulte aplicable cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos” (Calvo Costa, 2015).*

## **2.2. Suelos agrarios y los presupuestos mínimos ambientales**

El tercer párrafo del artículo 41º de la Constitución Nacional 1994 expresa *“... corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las Provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales...”*.

Recién en 2002 y por la Ley General del Ambiente 25.675, en su artículo 6º, se incorpora el concepto de “presupuesto mínimo” expresando: *“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41º de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”*.

Transcurrido casi 15 años aún *“no existe consenso acerca de la naturaleza jurídica ni de los alcances de las leyes de presupuestos mínimos que en su mayoría languidecen como normas ineficaces”*. Así se ha dicho, que es un *“concepto en crisis”* que reconoce su origen en la *“defectuosa técnica legislativa”* del artículo 6º de la ley y no tanto por *“vaguedad o imprecisión”* de la disposición constitucional (Bec y Franco, 2010).

La cuestión de debate y conflicto que ha paralizado al instituto jurídico de *“presupuesto mínimo de protección ambiental”*, gira respecto del concepto restrictivo o amplio de *“presupuesto mínimo”* que surge de la señalada defectuosa técnica legislativa del artículo 6º de la Ley 25.675, lo que en algún modo altera la disposición constitucional del artículo 41º de la Constitución Nacional.

Mientras el artículo 41º establece que corresponde a la Nación el dictado de las leyes de presupuestos mínimos de protección y *“a las Provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas (es decir las leyes de presupuestos mínimos) alteren las jurisdicciones locales”* (provincias); el artículo 6º de la Ley 25.675 dispone que *“Se entiende por presupuesto mínimo..., a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental...”*.

La redacción, en opinión de doctrina jurídica mayoritaria, desnaturaliza el sentido de “*presupuesto mínimo*” constitucional que tiene un carácter restrictivo para construir un “*piso uniforme*” que no “*altere*” las jurisdicciones locales” y lo suplanta con una definición “*ampliada*” convirtiendo a las leyes de presupuestos mínimos en un “*techo uniforme*” al otorgarle la función de tutela ambiental uniforme o común “*impuesta*” para todo el territorio nacional, es decir el carácter de “*regulación completa*” excediendo la manda constitucional del artículo 41º.

Esta situación ha desatado una fuerte oposición de las provincias quienes, por su carácter de “*preexistentes*” al Estado Nacional y por la estructura federal, conservan todo el poder no delegado a la Nación y ven amenazada sus potestades administrativas y judiciales como también vaciado el carácter de titulares del “*dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*” que surge del artículo 124º de la Constitución Nacional.

Ya nos hemos referido a la evaluación de impacto ambiental como uno de los instrumentos de presupuesto mínimo de protección ambiental (1.3.). En este acápite proponemos inquirir en la búsqueda de conceptualizar que es “*presupuesto*” y que es “*mínimo*”.

El concepto de “*presupuesto*” está más vinculado al lenguaje de la economía, vinculado con proyecciones de ingresos y egresos financieros en el desarrollo de una actividad económica (sea pública o privada), cuya cuantificación es resultado de evaluar prioridades con miras a un objetivo. Es una actividad “*ex-ante*” que expresa planeamiento, prospectividad y previsión; aplicado a lo ambiental, la expresión apunta a realizar la previsión, anticipación de acciones con el fin protectivo de un bien jurídicamente protegido y priorizado social, política, culturalmente como de imprescindible protección, tal es el ambiente genéricamente y los recursos naturales de los que forman parte los suelos agrarios.

Respecto a “*mínimo*”, tal lo precedentemente expuesto, es ponderar una “*base*”, un “*piso*”, un “*umbral*” ambiental sobre variables diversas cuya identificación recibe la influencia de factores culturales, económicos, sociales, a lo que debemos agregar los jurídicos y la definición del marco regulatorio que debería contener, tema sobre el cual no es pacífica la doctrina jurídica.

Tal lo anticipado en el apartado 2.1., la diferenciación entre “*dominio*” y “*jurisdicción*” sería un camino de resolución del conflicto de distribución de competencias entre la Nación y las Provincias, pero también existe otro enfoque que sostiene que las “*Leyes de presupuestos mínimos*” forman parte de la “*legislación de fondo*” o también denominada “*derecho común*” (Pastorino, 2009) como son los Códigos Civil y Comercial, así como penal que rigen en todo el territorio. Sin embargo, su aplicación, salvo en cuestiones federales, está reservada a las provincias y pueden éstas ampliar la protección sobre el “*piso*” de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos.

De tal modo el Congreso puede sancionar leyes de presupuestos mínimos fijando principios jurídicos de cómo deben utilizarse los recursos naturales, como también puede “*establecer la necesidad de cumplir con requisitos previos, preventivos de un posible agotamiento...*” (Pastorino, 2009), como sería el caso de exigir previa evaluación de impacto ambiental.

Lo que no puede una “*Ley de Presupuesto Mínimo*” es “*establecer sistemas de registraciones, ni ninguna otra norma que signifique interferir en el ejercicio de las funciones administrativas de las provincias, como tampoco interferir en la toma de decisión*” (Pastorino, 2009).

### **2.3. El uso de los suelos y la incidencia del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994)**

El nuevo Código Civil y Comercial se inscribe en la “*Constitucionalización del Derecho Privado*”; en tal sentido se sostiene “*El artículo 1º del Código Civil y Comercial tiene como fuente de inspiración un cambio copernicano de la cultura jurídica, al reconocer fuerza normativa a la Constitución (“Derecho Privado Constitucional”). La fórmula incorporada a la legislación unificada de Derecho Privado es de gran utilidad en la defensa del ambiente, en tanto y en cuanto el Derecho Ambiental tiene base constitucional en nuestro sistema jurídico (cuyo centro es el artículo 41º CN). Además, en referencia a los tratados, es de notable importancia para esta novísima disciplina, toda vez que el Derecho Internacional Ambiental es uno de los motores del desarrollo de la especialidad (Caferatta, 2014).*

Resulta relevante recordar que el nuevo artículo 14º dispone: “*Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. 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*”.

Palmariamente queda abierta a debate que un uso “*irracional*” del suelo agrario pueda quedar potencialmente comprendido en la afectación del “*derecho de incidencia colectiva*”. El ejercicio de este derecho puede impulsarlo cualquier persona u organización civil contra el “*ejercicio abusivo*” de los derechos individuales más allá lo realice el propietario, aparcerero o arrendatario rural en el proceso y acto de producción agraria. Tal es el caso del suelo agrario, a partir de la reforma constitucional de 1994, son bienes jurídicos tutelados por la Constitución Nacional.

La afirmación precedente encuentra sólido fundamento en la Ley 14.192 que legisla la acción de amparo bonaerense en cuyo artículo 4º dice “*Tienen legitimación para accionar por vía de amparo el Estado, y toda persona física o jurídica que se encuentre afectada en sus derechos o intereses individuales o de incidencia colectiva*”.

En el mismo sentido, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en el Título III Bienes, Capítulo I Bienes, con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva, presenta una Sección 3ª, que regula los “*Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva. Artículo 240º - Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes*”. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las secciones anteriores debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial (Caferatta, 2014).

El sensible cambio es recogido por la doctrina jurídica y por la jurisprudencia; en el caso doctrinario se sostiene *“los códigos tradicionales regulan únicamente los derechos individuales (Alterini, 2015). En el (nuevo) Código Civil y Comercial se reconoce la categoría de derechos de incidencia colectiva (artículo 14º) y se introducen criterios para armonizar los derechos individuales con la integridad de lo colectivo mediante la figura del abuso de derecho (artículo 14º) y el ejercicio compatible con la sustentabilidad (artículo 240º)...”*.

En el sentido expuesto se ha pronunciado la jurisprudencia, tal por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (cita de Alterini, 2015 -Fallos 326:2316) - con relación al nuevo derecho ambiental, sostuvo que *“tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente”*; que tutela *“un bien común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes”*; también expresó que *“la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales”*.

### **3. LOS SUELOS, LA EMPRESA AGRARIA Y LA UNIDAD ECONÓMICA**

Un aspecto a considerar es la relacionada con el suelo agrario, la empresa agraria y la unidad económica agraria, así como las normas jurídicas regulatorias confrontadas con la alta variabilidad de factores económicos, sociales y ambientales que le otorgan una dinámica asimétrica al momento de evaluar impactos en la *“sustentabilidad”* de sistemas productivos y empresas agrarias.

La importancia temática reside en que la *“racionalidad económica agraria”* es la dominante frente a la *“racionalidad ambiental agraria”* en el uso y aprovechamiento del suelo con fines de producción. La baja o inexistente viabilidad económica de una empresa agraria colocan fuera de agenda la *“cuestión ambiental del suelo agrario”* y el desarrollo de acciones privadas protectivas tanto de tecnologías de *“procesos”* como de *“productos”* que implican finalmente inversión económica, sea privada o promovida por estímulos fiscales hoy operativamente inexistentes.

#### **3.1. Caracterización del derecho de propiedad agraria**

En el marco teórico referenciado *“la tierra”*, especialmente en la Pampa húmeda, es el único factor productivo que pertenece al dominio privado de particulares o dominio privado del Estado en algunos casos, pero el ejercicio de este *“dominio privado”*, originalmente *“absoluto, exclusivo y perpetuo”* ha evolucionado para llegar al siglo XXI donde ya no se discute que *“la tierra de uso*

*agrario*” incorpora 2 atributos: una *“función social”* y una *“función ambiental”* que limitan la histórica *“función económica”* exclusiva y excluyente que gozaba dentro de la teoría económica clásica y el abandono del carácter absoluto del derecho de propiedad.

En tal sentido vale citar la conceptualización que realiza el artículo 7º del Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) 2010: *“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable, constituyendo éstas finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social...”*; entre los objetivos a procurar la disposición expresa: *“...a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística”*.

Respecto de los derechos sobre el uso del suelo, el anteproyecto en su artículo 8º enuncia: *“...Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen los siguientes derechos: a) A utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, conforme a su destinación y a las limitaciones que surgen fundadas en motivos ambientales, paisajísticos, culturales, fiscales y el desarrollo económico y social. Tales integraciones del dominio se expresan en las normativas de Ordenamiento Territorial sustentable, y en las normas particulares dictadas por los distintos estamentos estatales ...”*.

Debe reseñarse que en el Código Civil de Vélez (sancionado a fines del siglo XIX) hasta la reforma por Ley 17.711, en 1969, el sometimiento, del dominio o propiedad, a la voluntad y acción de una persona era planteado en forma ilimitada y absoluta, así pues el artículo 2513º disponía *“es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla...”*; la evolución, tanto de la jurisprudencia como de la doctrina jurídica, ha *“morigerado esta concepción antisocial de la propiedad”* (Brebba, 1992). De hecho la reforma al código en 1969 reformuló la redacción limitando la facultad del propietario expresando *“es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular”*.

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en su artículo 1941º, afina conceptual y técnicamente el precepto y establece que el dominio *“otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa dentro de los límites previstos por la ley...”*. En los artículos 1942º y 1943º regula el carácter exclusivo y perpetuo, ya no se hace mención a que el derecho del propietario es *“absoluto”* y se lo ha suprimido pues en el artículo 1970º incorpora el concepto que el derecho de dominio privado cede ante el interés público y que *“...El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles deben ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción”*, sea jurisdicción nacional o provincial.

Resulta anacrónico discutir sobre el derecho de dominio o propiedad privada de las tierras especialmente por el rotundo fracaso de la propiedad o sistema productivo *“colectivista”*. Sí resulta necesario profundizar el análisis de políticas públicas e impactos, sobre la función social y ambiental del acto de producción agraria en el marco de normas del Derecho Público y la fundamental demanda de acción pública estatal *“internalizando las externalidades a través de políticas concretas con este objetivo; determinando ciertos límites y destacando potencialidades a través del ordenamiento ambiental del territorio e incidiendo en la conciencia de los actores sociales en función del desarrollo sustentable”* (Sejenovich, 1993).

### **3.2. La empresa agraria**

Se ha sostenido que *“la empresa es una de las causas que dan origen al sistema económico y su realidad sociológica es uno de los impactos más significativos que ha revolucionado el derecho contemporáneo”* (Brebba, 1992).

La empresa agraria, haciendo foco en cultivos comerciales, es caracterizada por la *“actividad productiva”* generalmente orientada a los mercados de productos agrícolas. La industrialización de la agricultura apareja la demanda de mayor organización operativa, contable, administrativa, tributaria que exige alta profesionalidad de gestión y capital de trabajo.

La empresa agraria puede adoptar distintas formas según sea su organización jurídica (Pastorino, 2009): 1) empresa agraria individual (unipersonal), 2) empresa agraria familiar, 3) empresas agrarias cooperativas y 4) empresas agrarias jurídica y económicamente organizadas según algunas de las formas societarias del Código Civil y Comercial.

En los últimos 20 años se registra un profundo cambio de la estructura social agraria no siempre identificada y muchas veces se reproducen conceptos y descripciones de la *“agricultura tradicional”* de hace 100 años como caracterización de la *“empresa agraria”* contemporánea. La aparición del *“contratista rural”* con capacidad operativa y de gestión profesionalizada ha avanzado en la concentración no tanto de la propiedad de las tierras sino del uso de ellas a través de sistemas contractuales agrarios típicos y de nuevas modalidades, organizadas por el mercado de capitales, mediante contratos de fideicomisos y fondos comunes de inversión con fuerte incidencia del sector financiero extra-agropecuario formal e informal.

Este proceso es resultado de la intensificación de demanda de capital de trabajo para insumos, labores, servicios, productos y sistema comercial que el *“agricultor”* tradicional ya no está en condiciones de generar. Esto puede comprobarse en las memorias de la evolución de los márgenes agrícolas de los últimos 40 años donde se evidencia un progresivo retroceso del productor agrícola en la participación del ingreso bruto agrícola.

A modo de ejemplo y sobre datos del Área de Estudios Económicos y Sociales de la EEA-INTA Pergamino y su proyección, puede citarse el caso del maíz en la zona núcleo maicera: en el primer quinquenio de los 60 se registraba un rinde promedio de 38,6 qq ha<sup>-1</sup> y a valor producto, el agricultor participaba en el 50% del ingreso bruto; en los 2000 productivamente había duplicado el rinde promedio por hectárea, pero su participación sobre el ingreso bruto había

retrocedido al 25% al que debe agregarse un costo oculto no contabilizado, el "costo ambiental" (Acuña, 2000).

### 3.3. La unidad económica agraria

La expresión misma de "unidad económica agraria" revela el parámetro económico para definirla inspirada en la necesidad de "encontrar una dimensión del terreno (parcela agrícola) que pudiera ser asignada a los productores para que puedan explotarla y asegurar sus principales necesidades" (Pastorino, 2009).

Este concepto de "unidad" nace históricamente con las leyes de tierras públicas. La primera de ellas, la llamada "Ley Avellaneda" de 1876 y su dimensión, reconoce factores tecnológicos, disponibilidad de tierras o a veces determinada con criterios no muy claros dividiendo la tierra en lotes de 100 ha, en una ley posterior (1882) en 25 a 400 ha; en 1902 se fijan para la agricultura 100 ha y para ganadería 2.500 ha; y en la Ley de Colonización 12.636 se disponen pautas para subdivisión de la tierra.

Recien en 1969, con la reforma al Código Civil de Vélez por la Ley 17.711, se incorpora el concepto de "unidad económica" con carácter de limitación al derecho de propiedad, agregando al artículo 2.326º "... no podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales (Provincias) podrán reglamentar en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica".

Pero con el nuevo Código Civil y Comercial, si bien el artículo 228º reitera conceptualmente el artículo 2.326º anterior, elimina la expresión "superficie mínima de unidad económica" y sólo expresa que "...En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales (Provincias)", sin hacer referencia al parámetro o indicador guía para reglamentar tal fraccionamiento.

En la provincia de Buenos Aires el Código Rural dedica a la "unidad económica" el Título II - a través de un capítulo único que comprende los artículos 43º a 46º. En el artículo 43º dispone que "El organismo competente ejercerá el contralor de la subdivisión de inmuebles rurales destinados a la explotación agropecuaria, asegurando que los lotes resultantes no estén por debajo de las superficies mínimas que el Poder Ejecutivo determine mediante reglamentación, como constitutivas de la unidad económica de explotación. La determinación de las superficies constitutivas de la unidad económica, deberá efectuarse teniendo en cuenta las características de la zona, la calidad de la tierra, el tipo de cultivo y la existencia o falta de riego, estableciéndose su extensión de modo de permitir una explotación próspera."

De una primera lectura surge una dificultad central, la unidad económica agraria, funcionalmente real, está sometida a variables de clima, tipo de suelos, tipo de cultivos desarrollados, precios del mercado de productos agrarios, costos de insumos y servicios, gastos de infraestructura, costos tributarios; todos ellos factores de alta variabilidad interanual o por ciclo agrícola; la "delimitación parcelaria en superficies mínimas fijas" no asegura una "explotación próspera" sólo es una referencia que ha hecho que muchas "superficies" presuntamente constitutivas de la "unidad económica" hoy sean económicamente inviables, desatando un paradójico proceso de tercerización

productiva por parte de pequeños y medianos propietarios rurales, descendientes de aquellos inmigrantes que lucharon por el acceso a la tierra, que se han ido convirtiendo en “rentistas”.

En el presente siglo y en la Pampa húmeda, la oferta de tierras en arrendamiento ya no es patrimonio de “latifundistas” como a principios del pasado siglo, sino fundamentalmente de pequeños y medianos propietarios rurales que, ante el progresivo retroceso de su participación en el ingreso bruto agrícola de los últimos 40 años, combinado con cambios generacionales, ingresan al mercado de arrendamientos rurales cediendo el uso del suelo agrario a cambio de un precio.

Se estima en la Pampa húmeda, especialmente bonaerense por la alta parcelización (mas marcada en el N bonaerense y S santafecino), que el 60% de la superficie de suelos agrarios se encuentran bajo contratos predominantemente accidentales por hasta 2 cosechas anuales. Ello hace que el tomador del uso de suelo agrario y en un escenario dinámico del mercado de uso de tierras, raramente realiza ecuaciones de reposición de nutrientes o repara en cuidados de conservar la estructura física y química de los suelos agrarios con una dedicada práctica cultural conservacionista, actúa con una básica y primaria lógica: en definitiva el suelo no le pertenece en propiedad y sus condiciones y calidad “no es su problema”.

La compleja trama de “racionalidad económica” que interactúa en dadores de uso de suelo agrario y tomadores, no contempla la racionalidad ambiental, por el contrario se registra una generalizada inobservancia aun de las normas conservacionistas que emanan de la vieja Ley 13.246 de arrendamientos y aparcerías rurales que mantiene plena vigencia jurídica, sustancialmente la dispuesta en el artículo 8º que expresa: “Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos...”. Esta prohibición instala una clara prevalescencia del “interés público” por tutelar jurídicamente el suelo de uso agrario más allá de los “acuerdos de las partes” pero también exige, del Estado Nacional y Provinciales, la instrumentación de fomentos, incentivos fiscales, económicos, financieros, que las normas vigentes disponen (Ley 22.428), para acciones conservacionistas del suelo agrario.

Debe recordarse que “toda regla jurídica se expide para uniformar las conductas humanas de modo que ellas sean benéficas para el medioambiente, se vale para ese efecto del elemento coactivo que es propio de toda regla jurídica, es decir la amenaza de la aplicación de una sanción a quienes no observan el cumplimiento de las conductas prescriptas. Sin embargo, es un error creer que las conductas de los hombres se guían principalmente por el temor a esa amenaza. Por lo general la conducta de los hombres, que interesan al derecho responden a ciertas determinantes económicas, pero también a la cultura jurídica que está en el fondo de la conciencia popular...” (Brañes, 1993). De allí la necesidad que todo marco regulatorio en materia de uso y conservación de suelos debe ser edificada sobre ejes de promoción, incentivos, estímulos, fomento para incidir en el campo del comportamiento colectivo con respecto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales como lo es el suelo agrario.

#### 4. LOS SUELOS AGRARIOS Y EL SISTEMA DE CONTABILIDAD AMBIENTAL

Una cuestión que aparece en debate desde el campo de las ciencias económicas y vinculada también a la llamada *“unidad económica agraria”*, de la que nos ocupamos anteriormente, es la llamada *“valuación económica de los recursos naturales”* y la medición de los *“costos del deterioro ambiental”* (Brailovsky, 1993). Se ha dicho *“ya en 1938 el Departamento de Agricultura de los EEUU había estimado las toneladas de nutrientes que anualmente se perdían por erosión y lixiviación, y llegado a la conclusión de que las pérdidas de nutrientes por malas prácticas culturales eran 6 veces superiores a los nutrientes anualmente consumidos por los cultivos.”*

##### 4.1. Las externalidades de la actividad agraria

La posición precedente parte de la premisa que los Estados no contabilizan en las cuentas nacionales el valor del uso de los recursos naturales. Con relación a los suelos de uso agrario; sólo se mencionan como excepción avances en Francia, Noruega, Alemania y Canadá.

A partir de los trabajos de Ronald Coase (Carro Paz, 2013) y la *“Teoría de los Costos de Transacción”* en la década del 60, se incorpora desde el campo del *“racionalismo teórico-formal”* la noción de *“externalidades”* que pueden ser positivas o negativas y se transfiere como *“costo o beneficio social”*. Siguiendo a Brailovsky (1993) puede decirse que habría una externalidad negativa (costo) de una actividad productiva que no es asumida por el agente económico específico quien lo transfiere a la comunidad y a *“las generaciones futuras”*.

A modo de ejemplo podemos decir que existiría un balance negativo de la ecuación exportación y reposición de micro y macronutrientes básicos y necesarios para el desarrollo de cualquier actividad productiva agraria, sea agricultura, ganadería, fruti-horticultura o forestal; o también con relación a las prácticas culturales analizar el efecto de *“paquetes tecnológicos de la agricultura comercial industrializada”* y *“mercados granarios internacionales”* que, potencialmente, proyectarían futuros impactos por pérdidas de productividad de los suelos; profundización de los monocultivos; potencial exposición a contaminaciones por excesiva carga de productos de acción química (herbicidas, fungicidas, insecticidas, fertilizantes), sea por vía atmosférica o lixiviación a las napas hidrogeológicas de aguas para consumo humano o animal o derivas a cuencas hidrográficas.

La teoría económica neoclásica *“ha enseñado que el valor de los bienes está determinada por su escasez, excepto 2 de ellos que escapaban a la regla: el caso del agua y el aire, los cuales se comportaban como bienes libres, de total accesibilidad”* (Sejenovich, 1993) o ilimitada disponibilidad. De los factores que determinan indicadores de productividad agraria, por tipo y cantidad, tenemos el suelo agrario (*“la tierra”*), el clima y la disponibilidad de aguas sea atmosférica (pluviales) o superficiales provistas por cursos de ríos para sistemas de irrigación.

Resulta útil refrescar la segunda parte del artículo 41º de la Constitución Nacional que dispone la obligación de las autoridades públicas, además de proveer a la protección al derecho de los habitantes a gozar un *“ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...”*, *“...la utilización*

*racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural...”.*

Los recursos naturales como todo “activo” debería ser reflejado en las cuentas patrimoniales del Estado bajo un concepto de contabilidad ambiental registrando los costos que su deterioro pudiera expresar.

Lo dicho vale también para ser aplicado a nivel de cada empresa agraria que, en su contabilidad, proyección de ingreso bruto, costos directos de producción, cosecha, transporte, insumos, comercialización, seguros y gastos de infraestructura deberían registrar también el “costo ambiental” del suelo agrario, en sus aspectos físicos y químicos, considerando el producto agrario obtenido con relación a “balance” de exportación y reposición de nutrientes que, a la fecha, es en general negativo bajo la relación insumo-producto, muy especialmente en monocultivos.

#### **4.2. El sistema de contabilidad ambiental y económica integrada (SCAEI)**

Resulta de alto interés indagar sobre la viabilidad de incorporación en el presupuesto nacional de un sistema que integre una cuenta para medir la evolución e impactos del uso de recursos naturales en general y del suelo de uso agrario en particular.

Tal lo hemos compartido y en el marco de un “*racionalismo ambiental teórico-formal*”, Argentina a partir de la década del 90 ha incorporado exquisitos cuerpos normativos tanto a nivel nacional como provincial; si bien todavía ausente en la “*agenda política ambiental estatal*”, un relevante aspecto surge del necesario análisis de la incorporación, al presupuesto nacional, de un sistema de contabilidad ambiental y económica integrada (SCAEI), sistema desarrollado por la Organización de Naciones Unidas comúnmente llamadas “*cuentas verdes*”.

El sistema de contabilidad nacional (SCN) instrumentado a través de las Leyes de Presupuesto se “*conforman con cuentas que, a través de indicadores agregados como el Producto Bruto Interno (PBI), miden la interrelación entre los hogares y las firmas productoras dentro de un esquema cerrado*”; “*...este sistema no refleja adecuadamente la realidad ya que la economía requiere de recursos naturales y servicios provistos por los ecosistemas para poder desarrollarse...*”. El SCN puede calificarse como incompleto pues “*no valora la destrucción del capital natural asociado a la producción económica y tampoco cuantifica la depreciación de los mismos, satisfaciendo las necesidades del presente a expensas de las futuras generaciones*” (Oviedo, 2015).

“*El Sistema de Contabilidad Ambiental Económico Integrado (SCAEI) es una cuenta satélite que vincula directamente la información ambiental en las cuentas del presupuesto (nacional, provincial o municipal) a través de una estructura, definiciones y clasificaciones comunes, permitiendo la posibilidad de conocer periódicamente el comportamiento en torno al ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible*” (Oviedo, 2015).

La Ley 24.156/1992 de “*Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*”, en opinión de Oviedo (2015), brinda viabilidad jurídica para la implementación de un Sistema de Contabilidad Ambiental Económico Integrado, bajo los siguientes fundamentos: “*No se han*

*desarrollado en la Argentina instrumentos de gestión ambiental sustentable tales como un Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI), a fin de generar información adecuada que permita, a través de una descripción detallada de la interrelación entre el medioambiente y la economía: a) orientar la formulación de políticas no sólo en materia ambiental, sino también desde el punto de vista macroeconómico; b) reflejar los impactos de la economía en el ambiente y la contribución del ambiente a la economía.”*

La autora continúa: *“La ausencia de un sistema contable que integre a los subsistemas ambiental y económico implica, para el Estado, en el proceso de toma de decisiones, la inexistencia o la deficiencia de las políticas públicas. Ello, atentando contra el bien jurídico protegido “ambiente”, en detrimento de los derechos esenciales de los habitantes.”*

### **4.3. La Ley Bonaerense de “Pasivos Ambientales”**

La expresión *“pasivo”* está asociada al concepto económico de *“deuda”* en la habitual registración contable de las empresas. El *“pasivo ambiental”* es una expresión que implica una *“deuda al ambiente”* por causas de la acción antrópica y sus efectos degradatorios sobre algún componente del ambiente como el caso de los recursos naturales, entre ellos el suelo de uso agrario.

En 2012 por Ley 14.343 de la Provincia de Buenos Aires se sanciona la llamada *“Ley de Pasivos Ambientales”* que tiene por objeto *“regular la identificación de pasivos ambientales y la obligación de recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población, con el propósito de mitigar los impactos negativos en el ambiente”* (artículo 1º).

Respecto a la definición, la ley dispone *“A los fines de la presente ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada...”* (artículo 2º). Los mecanismos de funcionamiento están contruidos sobre la denuncia, sea de un particular o agente público, y la auditoría ambiental.

Malm Green y Murgier (2012) en relación a la doctrina jurídica han expresado *“En general consideramos que esta nueva ley constituye un avance en la legislación ambiental de nuestro país: el tema suelos hasta ahora había sido prácticamente olvidado, a pesar de que la calidad de los suelos tiene una influencia directa en las aguas subterráneas”*.

Los autores sostienen *“Sólo encontramos la Ley 22.428 (ADLA XLI-A, 214) que concibe exclusivamente al propietario como sujeto interesado en su protección, sin adoptar medidas que aseguren un tratamiento ambientalmente adecuado de los suelos. Esta ley estructura el fomento de la conservación del suelo en la unión voluntaria de productores agropecuarios. Virtualmente, la Ley 22.428 carece de aplicación concreta y no constituye una adecuada herramienta para la protección del suelo y, por ende, del medioambiente en general...”*.

Mas allá de la opinión compartida, lo cierto es que la ley funciona *“ex - post”*, es decir que opera en casos concretos luego de verificado el *“daño ambiental”*, este aspecto es opinable pues lo que en realidad deben instrumentarse son acciones correctivas y preventivas, *“ex-ante”*; en el caso de

contaminación por uso productivo de los suelos agrarios la “recomposición” o “remediación” legislada puede ser muchas veces de cumplimiento imposible por lo “irreversible” del daño, la norma será sólo útil para sancionar al responsable o contabilizar multas o disponer clausuras penalizando a las empresas (artículo 14º de la Ley 14.343). Si bien debe concordarse en su estado inoperativo, fácticamente la Ley 22.428 opera en un escenario “ex-ante”, ley a la que la Provincia de Buenos Aires adhirió por Ley Provincial 9.867 de 1982, los años transcurridos denotan un claro “abandono” de la acción pública provincial en materia de suelos de uso agrario.

Se ha dicho *“Finalmente, creemos y esperamos que la reglamentación contenga normas de calidad de suelos en la provincia de Buenos Aires en función de sus usos y su estado actual, y procedimientos claros de remediación, o que al menos impulse el dictado de nuevas normas”* (Malm Green y Murgier, 2012).

La reglamentación dictada no contiene normas de calidad de suelos, sólo indicativamente en el artículo 19º del decreto reglamentario expresa: *“La autoridad de aplicación dictará las normas necesarias para incorporar, de manera progresiva, a los sujetos obligados por la ley en base al tipo de actividad y/o al nivel de complejidad ambiental, comenzando por aquellas actividades cuyo ejercicio implique un mayor riesgo para el ambiente; finalmente tampoco identifica quien será la autoridad de aplicación”*.

## **5. A MODO CONCLUSIVO**

La cuestión del suelo agrario y las acciones conservacionistas, como las de recuperación o ampliación de suelos para uso agrario es una demanda urgente. Si bien existen multiplicidad de normas nacionales y provinciales que convergen a un sistema jurídico con falla sistémica; la “racionalidad teórico-formal” abundante en los cuerpos normativos, desde la Constitución Nacional, Provinciales, Códigos Rurales y normas complementarias, como las leyes provinciales del ambiente, las mismas colisionan con la parálisis de una “racionalidad técnico-instrumental” que es deber superior del Estado atender, promover y articular en sus 3 niveles: nacional, provincial y municipal.

Resulta alentador la creación del Observatorio Nacional de Suelos Agropecuarios por Resolución 169-E/2017 con objetivos de monitoreo, información, gestión de datos sobre suelos y generación de recomendaciones técnicas.

No obstante deben instrumentarse las acciones específicas previstas en la resolución mediante el impulso de convenios con las provincias, municipalidades, asociaciones, organismos internacionales para la materialización concreta de las acciones propuestas tales como: 1) elaborar y actualizar cartografía de suelos, mapas temáticos, funcionales y de sistemas utilitarios, 2) elaborar diagnósticos regionales sobre el estado de los suelos, 3) analizar los efectos de las diferentes prácticas agronómicas sobre la conservación de suelos agropecuarios.

Deben activarse fuertemente “acuerdos federales” para hacer operativos el Consejo Federal Agropecuario; Consejo Federal del Medio Ambiente y el Consejo Hídrico Federal construyendo acuerdos para proyectos e implementación de una Ley de Presupuestos Mínimos en materia de suelos,

recogiendo el espíritu y aporte de la vigente, si bien inoperativa, Ley 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos. Esta ley integra la categoría de las denominadas “leyes convenios”, por lo cual sólo será operativa, en cada provincia, previa adhesión a la ley nacional por las legislaturas provinciales. Muchas legislaturas provinciales han adherido, por leyes provinciales a la ley nacional, pero su implementación es ilusoria.

Supremamente la estructura federal del Estado, por su naturaleza y evolución histórica en la distribución de competencias jurisdiccionales, genera un marco complejo para resolver sobre el dictado de normas, instrumentación y gestión de los recursos naturales, entre ellos el suelo de uso agrario. La configuración y límites de sistemas naturales, subsistemas, ecorregiones ha sido resuelta por la naturaleza y no por la acción humana a través de divisiones políticas administrativas de los Estados, sea nacional o provincial. Esta complejidad funda una exigencia de los niveles políticos y gubernamentales, nacional y provinciales, para una urgente consagración de esfuerzos en fortalecer “*acuerdos federales*” para consensuar normas y acciones sistémicas de abordaje orientadas a la gestión sustentable del recurso natural suelo con fines de producción agraria.

Debe considerarse central promover, desarrollar e implementar en los presupuestos nacional, provincial y municipal, el sistema de “*cuentas verdes*” para medir evolución e impactos de los usos del suelo agrario en el marco del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado.

Resulta de interés sustantivo que la acción privada y pública, en materia de manejo y conservación de suelos, “*debe estar plenamente articulada con las políticas macroeconómicas y macrosociales, y con las referentes a los sectores económicos, pues éstas son en definitiva las que determinarán como se modificará la racionalidad productiva en torno a los estímulos, desestímulos, expectativas, horizontes, entre otros*”; “*...toda estrategia de desarrollo sustentable en lo ambiental*” debe contemplar “*coherencia ecológica, estabilidad socio-estructural, complejidad infraestructural, estabilidad económico-financiera, e incertidumbre y riesgo*” (Giglio, 1993).

Es preeminente fortalecer y potenciar todos los ámbitos académicos (especialmente cátedras de uso de suelos), organizaciones civiles, científicas y tecnológicas agrarias en materia de investigación de los recursos naturales e innovación y desarrollo de “*tecnologías no apropiables*” que es primordial función del Estado impulsar al servicio del desarrollo sustentable. Se advierte en casos, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y su Centro de Investigación de Recursos Naturales, una prolongada ausencia de suficientes recursos presupuestarios para la actualización nacional de las cartas de suelos, de ordenamiento ambiental territorial, como también insuficiencia presupuestaria para proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías alternativas “*no apropiables*” de procesos en el manejo y uso conservacionista de los suelos agrarios; y aun para las tecnologías de proceso desarrolladas y disponibles, carencia de soporte presupuestario para experimentación, difusión y extensión para su adopción por los agentes productivos.

Definitivamente la solución de la problemática ambiental, entre ellas la de los recursos naturales que comprende al suelo agrario, es una responsabilidad

que recae principalmente en el Estado. El ordenamiento ambiental pasa a ser un nuevo cometido del Estado y que compete al propio sistema jurídico estatal. La legislación ambiental es la fuente principal de la política ambiental que involucra el desarrollo y aplicación “*técnico-instrumental*” de la acción pública estatal.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

---

**Acuña J.C.** 2000. Diagnóstico agrícola 2000. La Cuestión del Maíz. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

<https://juridico2741.files.wordpress.com/2013/04/analisis-maiz-1970-2001-zona-nc3bacleo-costo-ambiental1.pdf>.

Última consulta: 31 agosto 2017.

**Acuña J.C.** 2015. Suelos y Aguas en la Legislación Argentina. Tomo I, Capítulo 6 p. 565 y ss en El Deterioro del Suelo y del Ambiente en la Argentina. PROSA. FECIC. Editorial Dunken. CABA. Argentina. <https://juridico2741.com/2017/09/05/inundaciones-Ley-bonaerense-de-servidumbre-de-ocupacion-hidrica-de-campos-apuntes-y-reflexiones-modificaciones-a-la-Ley-14-540/>. Última consulta: 31 agosto 2017.

**Acuña J.C.** 2017. La Ley de Servidumbre de Ocupación Hídrica y su necesaria adecuación a normas técnicas agrohidrológicas y al Código de Aguas Bonaerense.

<https://juridico2741.com/2017/09/05/inundaciones-Ley-bonaerense-de-servidumbre-de-ocupacion-hidrica-de-campos-apuntes-y-reflexiones-modificaciones-a-la-Ley-14-540/>.

Última consulta: 31 agosto 2017.

**Alterini J.H.** 2015. Código Civil y Comercial Comentado. Tratado Exegético. Tomo II. p. 63 y ss. Ed. Thomson Reuters La Ley. CABA. Argentina. p. 63-68.

**Bec E. y H. Franco.** 2010. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Ed. Cathedra Jurídica. CABA, Argentina. 479 p.

**Bisso C.** 2005. Globalización y Derecho. Vinculación, temas y juicios de valor. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Año 3 (3): 724-742.

**Brailosvsky A.** 1993. El Valor de los Recursos Naturales. En: H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires Ed. Elementos de Política Ambiental. Ed. Di Giovanni Gráfica. La Plata, Argentina. p. 489-496.

**Brebbia F.** 1992. La Propiedad Agraria en el Derecho Argentino. En: Manual de Derecho Agrario. Ed. Astrea. Buenos Aires, Argentina. p. 154-161.

**Caferatta N.A.** 2007. La Noción de Patrimonio Común. En: Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad. Ed. Universidad Católica de Salta. Salta, Argentina. p. 51-67.

**Caferatta N.A.** 2014. Derecho Ambiental en el Nuevo Código Civil y Comercial. En: Suplemento Especial Nuevo Código Civil y Comercial 2014 (noviembre). Ed. Thomson Reuters. La Ley. CABA, Argentina.

<http://www.laLeyonline.com.ar/maf/app/authentication/formLogin?redirect=%2Fmaf%2Fapi%2FtoectoryHomeVM%3Ftocguid%3Di0ADFAB87AFDBFFA581AFEE669327CD53%26stnew%3Dtrue%26ndd%3D2#>. Última consulta: 31 agosto 2017.

**Calvo Costa C.A.** 2015. Código Civil y Comercial de la Nación. Concordado, comentado y comparado con los Códigos Civil de Vélez Sarsfield y de Comercio. Tomo I: 206-217. Ed. Thomson Reuters. La Ley. CABA, Argentina.

**Carro Paz R.** 2013. Las externalidades ambientales y el Teorema de Coase: reflexiones a su aplicación. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales 10: IJ-LXIX-506. <http://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=ae059f0e9ac6c83f05009ecbe455f2c4>. Última consulta: 31 agosto 2017.

- Giglo N.** 1993. Los Factores Críticos de la Sustentabilidad Ambiental del Desarrollo Agrícola. En: H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires Ed. Elementos de Política Ambiental. p. 528-538. Ed. Di Giovanni Gráfica. La Plata, Argentina.
- Leff E.** 1994. Weber y el concepto de racionalidad. En: Ciencias Sociales y Formación Ambiental. p. 31-53. Ed. Gedisa. Barcelona, España.
- Malm Green G. y A. Murgier.** 2012. La nueva Ley de pasivos ambientales en la Provincia de Buenos Aires. Revista Jurídica La Ley. Provincia de Buenos Aires. 2012-B: 360-369.
- Organización de las Naciones Unidas. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo.** 1992. Nuestro Futuro Común. Ed. Alianza Editorial. Madrid, España. 152 p.
- Oviedo C.** 2015. Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada. Viabilidad Jurídica de su implementación en la estructura del Presupuesto Nacional. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales 16: IJ-LXXIX-800.
- Paniagua A. y E. Moyano.** 1998. LeyG-CSIC-Madrid, IESA-Andalucía. CSIC-Córdoba. Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Escalas de Sustentabilidad. Revista Española de Investigaciones Sociológicas 83/98: 151-164.
- Pastorino L.** 2009. Derecho Agrario Argentino. Ed. Abeledo Perrot. CABA, Argentina. 516 p.
- Pastorino L.** 2011. El Régimen Jurídico en las 23 provincias y en la CABA. En: Derecho Agrario Provincial. p. 17-31. Ed. Abeledo Perrot. CABA, Argentina.
- Pinto M. y M. Liber.** 2012. La Evaluación de Impacto Ambiental y su Régimen Jurídico. En: Análisis del Nuevo Paradigma. p.25-49. Ed. Lajuane. Gráfica Sur Editora SRL. CABA, Argentina.
- Sejenovich H.** 1993. Las Cuentas Patrimoniales y la Evaluación del Desarrollo Sustentable En: H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires Ed. Elementos de Política Ambiental. p. 497-516. Ed. Di Giovanni Gráfica. La Plata, Argentina.
- Vattier Fuenzalida C.** 2007. Los cuatro ejes del desarrollo rural en Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea. En: Universidad Politécnica de Valencia Ed. Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea. p.107-123. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, España.
- Victoria M.** 2012. Agricultura y Ambiente en el Derecho Agrario Contemporáneo. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales 5: IJ-LXV-582. <http://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=de1ed5a2c627389cecd04618599aea74>. Última consulta: 31 agosto 2017.
- Viglizzo E.F. y C. Filippín.** 1993. Los Agroecosistemas en Argentina. En: H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires Ed. Elementos de Política Ambiental, p. 109-131. Ed. Di Giovanni Gráfica. La Plata, Argentina.