

Proyecto de reforma de la Ley 11.273 de Fitosanitarios de la provincia de Santa Fe.

Luis A. FACCIANO¹ y Marlene DIEDRICH²

I. Introducción.

Actualmente el uso de productos fitosanitarios está cuestionado por los presuntos efectos nocivos que pueden causar sobre el ambiente y la salud de la población, constituyendo una de las principales cuestiones agroambientales.

En el abordaje de la misma se observa claramente la tensión entre ambiente y desarrollo y la necesidad de encontrar el equilibrio necesario en su tratamiento para asegurar la sustentabilidad de la explotación agropecuaria.

La agrobiotecnología contemporánea ha ensanchado enormemente la actividad agraria, base fáctica pre normativa del Derecho Agrario, mientras que la regulación jurídica de esta cuestión, que podemos englobar dentro de lo que se conoce como agrobioseguridad³, le ha puesto límites, básicamente a partir de la aplicación jurisprudencial del principio de precaución.⁴ Se observa claramente en esta cuestión la importancia del hecho técnico (en esta cuestión tecno-científico) y del hecho político que destacaba Carrozza⁵ como fuentes meta jurídicas de nuestra disciplina,

Un fenómeno actual es la expansión de las zonas urbanizadas por el crecimiento demográfico desordenado lo que provoca que las áreas cultivables, también en expansión, lleguen al límite mismo de los cascos urbanos. A raíz de esta situación, observamos un

¹ Abogado, especializado en Derecho Agrario. Doctor en Derecho. Presidente del Instituto de “Derecho Agrario” del Colegio de Abogados de Rosario; Profesor Titular de la Cátedra “A” de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNR y por extensión de funciones docente de la cátedra “A” de Derecho Ambiental de la misma Casa de Estudios.

² Abogada; Miembro de los Institutos de “Derecho Agrario” y “Derecho Ambiental” del Colegio de Abogados de Rosario; Miembro de las Cátedras “Derecho de los Recursos Naturales y Derecho Ambiental” (UCA), “Derecho Ambiental” – cátedra “A” (UNR), “Recursos Naturales y Medio Ambiente” (UAI).

³ Conjunto de normas y procedimientos destinados a garantizar el uso seguro de la agrobiotecnología.

⁴ FACCIANO, Luis, “El principio de precaución: un puente hacia el futuro del Derecho Agrario” (Tesis doctoral, inédita)

⁵ MASSART, Alfredo, “El objeto del derecho agrario: reflexiones actuales sobre su dogmática”, en “Manual de instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano” edit. TES, Pisa, 2001, pág. 121/3.

solapamiento entre la zona urbana, periurbana y rural, lo cual genera el conflicto entre el límite urbano y rural.⁶

El art. 41 de la Constitución Nacional atribuye a la Nación la facultad de dictar leyes de presupuestos mínimos ambientales y a las provincias las necesarias para complementarlas, facultad que ha recogido el art. 241 del nuevo Código Civil y Comercial (CCC) unificado, estableciendo que “cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”. Sin embargo, no existe en materia de fitosanitarios una ley de presupuestos mínimos, cuya sanción entendemos sería de suma importancia. En consecuencia, es aplicable la normativa provincial, que se ha visto respaldada por lo dispuesto por el art. 240 del CCC, que al referirse a los bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva⁷, establece que su ejercicio “debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público...”.

Recientemente, el 15 de octubre pasado, la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe le dio media sanción a un proyecto de ley que regula la aplicación de productos fitosanitarios en la provincia, modificando fundamentalmente las restricciones respecto a la aplicación aérea y terrestre de la ley vigente n° 11273.

A continuación efectuaremos un análisis comparativo de algunos aspectos del proyecto y de la ley vigente.

II. Análisis comparativo.

Al enunciarse los **objetivos** de la ley, el proyecto mantiene que son la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agropecuaria, a través de la correcta y racional utilización de los productos fitosanitarios, ampliándolo a “los fertilizantes, incluidos los utilizados para el control de plagas en pos cosecha”. Ese uso debe realizarse minimizando la contaminación del medio ambiente, procurando obtener

⁶ DIEDRICH, Marlene y VICENTE, Silvina P., “Ordenamiento ambiental del territorio. Desarrollo de la actividad productiva en zonas periurbanas en la provincia de Santa Fe”, en 10º Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario, 2014, pág. 355.

⁷ Sec. 3ª, Cáp. 1, Título III del libro 1º.

alimentos inocuos y promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada.

Observamos en todo el articulado del proyecto la incorporación del control a “los fertilizantes, incluidos los utilizados para el control de plagas en pos cosecha”.

En cuanto a las **actividades** alcanzadas por las disposiciones de la ley el art. 2° agrega a las intermediación y sustituye la de “destrucción de envases”, la de “disposición final de envases de productos fitosanitarios y fertilizantes, incluidos los utilizados para el control de plagas en pos cosecha que empleen, manipulen y/o tengan a cualquier título productos fitosanitarios y/o fertilizantes”, con un criterio más amplio y a la vez más preciso.

El mismo artículo, a diferencia del anterior, enumera los **sujetos** comprendidos, entre los que incluye a usuarios, asesores fitosanitarios, regentes fitosanitarios, asesores técnicos para habilitación de equipos y disposición final de envases, quedando entonces aclarado quienes deberán inscribirse en los Registros que creó la ley, lo que ratifica en el art. 11°..

Respecto a la **autoridad de aplicación**, se actualizó la norma disponiendo que corresponde al Ministerio de la Producción, quien requerirá de la participación del Comité Interministerial de Salud Ambiental (creado por el Poder Ejecutivo Provincial mediante el Decreto N° 815/10) cuando se presenten casos que comprometan la salud y/o el medio ambiente.

Respecto a la **ejecución y difusión de la ley** el art. 8° del proyecto establece que se coordinará con el Ministerio de Educación y de Innovación y Cultura de la Provincia programas de difusión para alumnos y docentes acerca de los derechos y obligaciones establecidos en esta ley., ampliando a todos los niveles lo antes reservado a universidades y entidades profesionales.

Respecto a **matriculación de equipos** en municipios y comunas el art. 12° amplía la obligación para todos los equipos, no sólo terrestres e incluye aquellos que se utilizan para uso propio, no sólo los que prestan servicios a terceros y en el caso de aplicaciones de pos cosecha, deberá presentarse un protocolo de procedimiento.

Respecto a las **obligaciones de los aplicadores**, advertimos que el proyecto utiliza esa denominación en lugar de referirse a trabajos de pulverización e introduce la

figura del asesor técnico para la revisión y certificación del equipo. Establece que los operarios deberán realizar y aprobar un curso dictado por las entidades que determine la autoridad de aplicación quien otorga el correspondiente carnet de aplicador y contar con una libreta sanitaria expedida por el Ministerio de Salud. Por su parte el art. 38° ter ordena al Ministerio de Salud *“realizar monitoreos periódicos de salud a quienes se dediquen a realizar trabajos de aplicación de conformidad... consistentes en exámenes clínicos y de laboratorio”*. Para realizar aplicaciones aérea, terrestres y en pos cosecha de productos fitosanitarios y fertilizantes, deberá contarse con la receta de Aplicación extendida por un Asesor Fitosanitario. Es decir que se si bien no se reemplaza la figura del Ing. agrónomo, éste tiene distintas denominaciones según sus funciones. La receta se extenderá por cuadruplicado, que serán para el productor comitente, para el propietario del equipo de aplicación y para el asesor técnico fitosanitario, pesando sobre ellos la obligación de archivar las autorizaciones por el término de dos (2) años quedando el cuadruplicado en poder de la comuna o municipio, quien deberá archivarla por el término de 10 años.

Aclara que las aeronaves dedicadas a las tareas de aplicación deberán cumplimentar los requisitos que establece la ANAC (Administración Nacional de Aviación Civil) u órgano que lo sustituya, a los efectos de su inscripción.

El Capítulo VI de la ley actual denominado “De las Producciones Vegetales Intensivas” pasaría a denominarse **“De las Producciones Vegetales”**, entendiéndose por las mismas “las actividades destinadas a la producción de especies cerealeras, oleaginosas, forrajeras, forestales, hortícolas, frutícolas, florales, aromáticas, medicinales, tintóreas, textiles y cualquier otro tipo de cultivo no contemplado explícitamente en esta enumeración”. Esta distinción no es menor ya que amplía las producciones comprendidas en el régimen actual haciendo aplicables a todas las mismas las disposiciones de ese capítulo antes reservadas a las producciones intensivas (tenencia de productos no registrados, habilitación de operarios de aplicación, provisión elementos de seguridad, almacenamiento de productos fitosanitarios).

Cabe destacar que el art. 15° prohíbe la tenencia y/o aplicación de productos fitosanitarios y fertilizantes cuyo uso no esté registrado los que serán decomisados, pena antes reservada a los productos prohibidos. El proyecto actualiza en el ente que efectúa la registración que en la ley actual figura es el IASCAV (Instituto Argentino de Sanidad y

Calidad Vegetal), en el proyecto de ley es ante el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria).

Los **comercializadores** estos productos deberán estar inscriptos en el registro de expendedores y el proyecto reemplaza la asistencia de ingeniero agrónomo habilitado por la de asesor fitosanitario. (art. 21)

Respecto a los **Regentes y Asesores Técnicos**, el proyecto los mantiene e introduce a **los Asesores Fitosanitarios**, estipulando el art. 22° que para desempeñarse como tales, se requiere ser Ingeniero Agrónomo matriculado en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia y/o con convenio de reciprocidad y estar inscripto en el Registro correspondiente. Al igual que la ley actual estipula que no podrán desempeñarse bajo estas figuras, los ingenieros agrónomos que desempeñen funciones en la jurisdicción del Ministerio de la Producción u organismo que lo reemplace.

A su vez, el art 22 bis del proyecto distingue que es función del Asesor Fitosanitario extender recetas de aplicación y de venta, que el Regente Fitosanitario sólo podrá extender recetas de venta y que es función del Asesor Técnico para Habilitación de Equipos revisar y certificar los mismos a los fines de presentar el protocolo de habilitación correspondiente para su matriculación y/o registro en Municipios y Comunas.

El proyecto también introduce la figura del **Veedor**, estipulando el art 24 que tendrá en cada Municipio o Comuna *“El control del uso seguro de los productos fitosanitarios y fertilizantes en torno a las áreas protegidas”* y *“deberá ser Ingeniero Agrónomo matriculado, habilitado profesionalmente como Asesor Fitosanitario”* y estar *“capacitado por el organismo de aplicación o por quien éste establezca”*. *“Junto a los productores y asesores fitosanitarios promoverán prácticas de producción que contemplen el manejo integrado de plagas a fin de minimizar las aplicaciones necesarias, y fomentarán las producciones agroecológicas”*.

Respecto a la **venta directa** al usuario de productos fitosanitarios empleados (como insecticidas, nematocidas, fungicidas, bactericidas, antibióticos, mamalícidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, acaricidas, defoliantes y/o desecantes, fitorreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos utilizados para la protección vegetal, no contemplados explícitamente en esta enumeración), el proyecto no modifica el art. 28 y mantiene la

obligación actual que deberá hacerse mediante autorización por escrito de Ingeniero Agrónomo habilitado en los términos y con las formalidades que establezca la reglamentación. El art. 29 del proyecto elimina la distinción entre productos a) De uso y venta libre y b) De venta y uso registrado y dispone, invocando entendemos que erróneamente el principio precautorio, disponiendo que los productos enumerados en el art. 28 y los que por sus características, naturaleza, recomendaciones, uso y modo de aplicación, entrañen riesgos para la salud humana, flora, fauna y medio ambiente, se clasificarán como “De Venta y Uso Registrado”. Entendemos que el artículo debería, como hace, establecer la obligatoriedad de la venta y uso registrado de los productos enumerados y permitir a la autoridad de aplicación, ahí si aplicando el principio precautorio, incorporar otros a ese régimen de manera provisional cuando constituyan una amenaza potencial pero incierta por falta de información o conocimientos científicos suficientes, de producir daños graves o irreversibles, debiendo arbitrar los medios para despejar la incerteza. Tal como está planteado no se ajusta a las características y alcances de este principio. Si se sabe que un producto es riesgoso se debe aplicar el principio de prevención. Si hay incerteza, entonces se aplica el de precaución y las medidas a adoptarse deben ser provisorias.⁸

En cuanto a las **aplicaciones aéreas o terrestres** el proyecto introduce notorias modificaciones.

En primer lugar, determina en el artículo 32 dispone que quienes “*realicen aplicaciones aéreas o terrestres de productos fitosanitarios, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley Provincial N° 12.209*” que promueve y protege la producción apícola, y dispone que “*Las personas que realicen aspersiones y pulverizaciones aéreas o terrestres utilizando plaguicidas deberán comunicar en forma fehaciente a las autoridades comunales o municipales y a los apicultores registrados que estén ubicados en el área que se realice la misma.*”. La autoridad de aplicación deberá tener “*en cuenta la preservación de las producciones orgánicas de origen vegetal y animal de bajo impacto ambiental*”.

La ley 11.273 actualmente prohíbe en el art. 33 la aplicación aérea de productos fitosanitarios A y B dentro del radio de 3.000 metros de las plantas urbanas. Excepcionalmente podrán aplicarse productos C o D dentro del radio de 500 metros

⁸ FACCIANO, Luis, op.cit. pág. 294.

(cuando en razón de las condiciones del terreno o debido al estado de desarrollo del cultivo, resulte imposible, según recomendación del profesional autorizante, realizar la aplicación con equipos terrestres- art. 51 inc. a dto. Regl. 552/97). Idéntica excepción podrán establecerse con los productos de clase toxicológica B para ser aplicados en el sector comprendido entre los 500 y 3.000 metros (cuando, además de presentarse las situaciones señaladas, no existieren en el mercado productos equivalentes de clases toxicológicas C o D- art. 51 inc. b dto. Regl), debiendo en estos casos solicitarse a los municipios y comunas que le sean fijados los límites de dichas plantas, en el supuesto que no hubieren sido determinados por ordenanza (art 53 dto. Regl.). Dichas excepciones no serán procedentes cuando en las inmediaciones del o los lotes a tratar existieren centros educativos, de salud, recreativos o habitacionales. Se entenderá como inmediaciones a la zona que pueda ser alcanzada por deriva de productos, aún cuando la aplicación se realizare en condiciones técnicamente ideales.

El proyecto adopta la clasificación actual de los fitosanitarios, ampliando y mejorando notoriamente la protección, al prohibir la aplicación aérea, cualquiera sea la clase toxicológica, dentro de un radio de tres mil (3000) metros de las plantas urbanas. Excepcionalmente, por falta de piso o imposibilidad de aplicar por otro medio, entre los ochocientos (800) metros y los tres mil (3000) metros y siempre que en la jurisdicción exista ordenanza municipal o comunal que lo autorice, podrán aplicarse productos de clase toxicológica III (Banda Azul) y IV (Banda Verde), según solicitud fundada por Ingeniero Agrónomo y con el control y fiscalización del Veedor durante su aplicación. Idénticas restricciones rigen para los establecimientos educativos rurales, parques industriales, complejos deportivos, recreativos y habitacionales

En cuanto a la aplicación terrestre de productos fitosanitarios de clase toxicológica A y B, el actual art.34 la prohíbe dentro del radio de 500 metros de las plantas urbanas, mientras que podrá aplicarse excepcionalmente por este medio los productos de clase toxicológica C y D dentro del radio de los 500 metros, estableciendo el Dto. Regl, en su art. 53 que a este efecto tanto los contratistas, como los particulares (sic) deberán solicitar a los municipios y comunas que le sean fijados los límites de dichas plantas, en el supuesto que no hubieren sido determinados por ordenanza.

En cuanto a los límites agronómicos el actual art. 52 establece que “Los municipios y comunas deberán incluir en las ordenanzas que reglamenten las excepciones previstas en el Artículo 33 de la Ley 11.273, la delimitación de las plantas urbanas a los efectos de precisar las distancias establecidas en los Artículos 33 y 34 de la mencionada ley. Los límites de las plantas urbanas se establecerán con criterio agronómico y conforme a los principios que dicte el organismo de aplicación”. Por su parte el proyecto en su art. 35° ter otorga un plazo máximo de ciento ochenta (180) días para el dictado de la Ordenanza que delimite las respectivas líneas agronómicas, utilizándose en forma supletoria la delimitación empleada para la imposición del gravamen correspondiente a la Tasa General de Servicios Urbanos.

El Proyecto incorpora en el art. 34 una categoría innovadora: la Zona de Producción Regulada *“hasta los ochocientos (800) metros en torno a las plantas urbanas, establecimientos educativos rurales, parques industriales, complejos deportivos, recreativos y habitacionales.”* Esa zona comprende la de Producción Especial *“donde deberá respetarse un anillo compuesto por un borde vegetal de amortiguamiento y producción de especies, cultivos y prácticas agronómicas que supongan la exclusión de aplicación de productos fitosanitarios de síntesis química, permitiendo aquellos aprobados para la producción orgánica. El ancho de este anillo será de cien (100) metros en caso de existir cortina vegetal o barrera efectiva; de no contar con las mismas el ancho del anillo será de doscientos (200) metros. Todas las aplicaciones serán fiscalizadas por el Veedor”* y la de Control Estricto *“desde el anillo de producción especial y hasta los ochocientos (800) metros, donde se aplicarán exclusivamente productos clase toxicológica III (Banda Azul) y clase toxicológica IV (Banda Verde), bajo la fiscalización y control del Veedor.”* Las ordenanzas municipales o comunales podrán ampliar la zona de producción regulada.

Los Municipios y Comunas, en coordinación con la autoridad de aplicación deberán promover y capacitar a los productores, en producciones alternativas o agroecológicas, fundamentalmente para ejercerse en esas zonas.

Se crea un régimen compensatorio para los propietarios de los campos comprendidos en la Zona de Producción Especial, los que *“quedarán exceptuados del impuesto inmobiliario, tasa por hectárea, comité de cuenca y cualquier otro gravamen*

creado o a crearse en el futuro de orden comunal o provincial”, mientras que los de la Zona de Control estricto lo serán en un 50 %.

Por su parte los futuros emprendimientos inmobiliarios, parques industriales, complejos deportivos y recreativos, barrios privados *“deberán prever una zona de amortiguamiento de un ancho de cien (100) metros en caso de existir cortina vegetal o barrera efectiva; o de doscientos metros (200) en caso de no contar con las mismas”* (art 34 ter).

El art. 35 bis del Proyecto prohíbe las aplicaciones *“en banquinas, canales, alcantarillas y espacios públicos ubicados en los ejidos municipales y/o comunales, así también en las rutas provinciales y nacionales del territorio provincial”,* excepto causas justificadas que autorice la Autoridad de Aplicación y Dirección Provincial de Vialidad, bajo control de un veedor.

Finalmente, el art. 38 bis prevee que *“La autoridad de aplicación promoverá en coordinación con la Secretaria de Medio Ambiente, Municipios y Comunas y la Mesa Provincial de Agricultura Familiar, políticas de fomento en áreas suburbanas de producciones orgánicas alternativas y producciones agroecológicas, granjas de autoconsumo, plantaciones forestales, que sirvan de barreras naturales de amortiguación o protección de la salud de la población, con respecto al impacto actual o residual de los productos fitosanitarios y fertilizantes”.*

III. Conclusión.

Consideramos que el proyecto de reforma de la ley de fitosanitarios 11.273 bajo análisis constituye un importante avance en la consecución de una agricultura sustentable.

Si bien existen otros proyectos que eran más del gusto de los grupos ambientalistas por ser más prohibitivos, básicamente en cuanto a la aplicación aérea, consideramos que éste encuentra un punto de equilibrio entre ambiente y producción.

Establece limitaciones más estrictas para la aplicación aérea y terrestre, aumentando las distancias mínimas de los centros poblados.

Para otorgar mayor protección se crea una novedosa Zona de Producción Regulada, la cual comprende una Zona de Producción Especial y una Zona de Control Estricto, contando ambas con beneficios impositivos.

Como mencionamos también se trata de un conflicto de límites provocado por el corrimiento de la frontera agrícola hacia zonas pobladas así como de las urbanizaciones hacia las áreas cultivables por lo que es muy positiva la incorporación de la norma que establece que los predios en los que se establezcan emprendimientos inmobiliarios, parques industriales, complejos deportivos y recreativos, fuera de las líneas agronómicas establecidas por los Municipios y Comunas deberán prever una zona de amortiguamiento.

Asimismo se destaca la prohibición de aplicaciones de productos fitosanitarios en banquinas y espacios públicos ubicados en los ejidos municipales y/o comunales, y en las rutas provinciales y nacionales del territorio provincial.

Consideramos positiva la incorporación de la figura de “Veedor”, municipal o comunal, cuya función es controlar que las aplicaciones se realicen con las condiciones agrometeorológicas adecuadas y con los productos indicados, consideramos es una figura muy necesaria y va a transmitir tranquilidad a la población.

No podemos sin embargo dejar de señalar la incorrecta utilización del principio de precaución al que se invoca para disponer que los productos enumerados en el art. 28 y otros que por sus características, naturaleza, recomendaciones, uso y modo de aplicación, entrañen riesgos para la salud humana, flora, fauna y medio ambiente, se clasifiquen como “De Venta y Uso Registrado”. Tal como está planteado no se ajusta a las características y alcances de este principio: si se sabe que un producto es riesgoso se debe aplicar el principio de prevención; si hay incerteza, entonces se aplica el de precaución y las medidas a adoptarse deben ser provisorias. Se lo tendría entonces que establecer como una herramienta de la autoridad de aplicación y no como argumento para la norma. Abogamos porque en la Cámara de Senadores se advierta dicho error y se lo enmiende.

Finalmente es importante señalar que se trata de una media sanción, restando aún la aprobación del Senado santafesino para que se convierta definitivamente en ley.