

IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA – 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE SUELOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y SU NECESARIA REVITALIZACIÓN

Gabriela Alanda¹

RESUMEN: El presente trabajo pretende dar cuenta de cómo los eventos climáticos que afectaron la provincia de Santa Fe, sucedidos a final de 2016 y principios de 2017, han repercutido en las producciones agropecuarias más características y en la economía en general.

Ante el panorama devastador se impone la mirada sobre la normativa relacionada con el cuidado del suelo.

Realizamos una breve descripción de la normativa prevista en la Ley N° 10.552 y ante el requerimiento de los distintos sectores advertimos que la vigente norma permite y habilita a realizar prácticas conservacionistas que requieren no solamente voluntad política del Ejecutivo sino el necesario consenso entre los diversos actores para concretar el objetivo de cuidar y conservar este recurso tan valioso, esencial para desarrollar los procesos productivos.

SUMARIO: 1- Introducción; 2- Caracterización de la ley provincial de conservación y manejo de suelos; 3- Propuesta: revitalizar el funcionamiento de la normativa provincial en materia de suelos.

1- Introducción

La necesaria mirada sobre la legislación respecto a los recursos naturales –especialmente suelos y aguas- se impuso en el territorio santafesino a partir de eventos climáticos de magnitud que tuvo y aún tiene ribetes dramáticos debido de las consecuencias económicas y sociales que afectan directamente la producción y al entramado rural e, indirectamente, al resto de los ciudadanos y, por ello, a la economía de la provincia.

De acuerdo al informe de la Universidad Nacional del Litoral (*Hacia una gestión integrada de los recursos hídricos en la Provincia de Santa Fe, 2017*²) las lluvias de enero y abril de 2016

¹ FCJS-FCA/UNL

² El documento fue elaborado por docentes e investigadores de las Facultades de Ciencias Hídricas (FICH), Agrarias (FCA, Esperanza) y Veterinarias (FCV, Esperanza).

originaron que los caminos rurales se vuelvan intransitables produciendo un nuevo agravamiento para el sector de la lechería, provocando el anegamiento del ochenta por ciento de la cuenca lechera.

En forma concomitante, las crecidas de los ríos Paraná y Salado afectaron varias localidades, sus habitantes y producciones, en dicho lapso las pérdidas en la producción agrícola, ganadera y otras economías regionales fue estimada en 40.000 millones. La magnitud del evento originó que la Provincia declare emergencia y/o desastre en 18 de los 19 departamentos.

El panorama se agravó por nuevas precipitaciones producidas a final de diciembre de 2016 prolongándose hasta mediados de enero de 2017, estimándose los daños en unos \$18.000 millones. Se contabiliza un daño económico total (aproximado) de \$58.000 millones.

El panorama brevemente descripto obligó a considerar qué legislación era necesaria para poder dar una respuesta eficaz a la problemática. Se advirtió que la provincia no tiene aún una ley de aguas y en relación al suelo existe una normativa que es prioritario considerar.

El presente trabajo pretende realizar aportes en relación a la aplicación de la ley provincial vigente en materia de conservación y manejo de suelos N° 10.552.

2- Caracterización de la ley provincial de conservación y manejo de suelos

Previamente corresponde expresar que la Provincia de Santa Fe adhirió a la Ley nacional de Conservación de Suelos N° 22.248.³

Esta normativa nacional ha sido considerada inapropiada⁴ para proteger los suelos pues declara de interés general las iniciativas, dejando la decisión de conservar en la voluntad de los particulares la conservación del recurso que deben organizarse en consorcios productivos de conservación de suelos.

Para algunos autores, a pesar de estar vigente, las fallas en su implementación son de carácter esencialmente económico, más precisamente por la falta de asignación de recursos presupuestarios desde 1991.⁵

Es precisamente en el mismo año cuando la Provincia de Santa Fe sanciona su propia ley de conservación y manejo de suelos N° 10552⁶, reglamentada por Decreto N° 3445/92.

³ Ley N° 22248 denominada “Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos”, fue sancionada y promulgada por el Presidente de la Nación en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, el 16 de marzo de 1981.

⁴ BREBBIA, F., *Manual de Derecho Agrario*, Ed. Astrea, 1992.

⁵ ACUÑA, J.C., *La Conservación de Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional*, Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo, CABA, 2009.

⁶ B.O. 21/3/91.

Nuestra ley provincial se caracteriza por declarar de Orden público⁷ el control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos; la recuperación, habilitación y mejoramiento de tierras para la producción y la promoción de la educación conservacionista.

Considera proceso de degradación a la acción humana o natural que se manifieste en síntomas de erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad-salinidad, drenaje inadecuado.⁸

Permite a la Autoridad de Aplicación –hoy Ministerio de la Producción- declarar áreas de conservación voluntarias, obligatorias⁹ y experimentales¹⁰.

La determinación de las áreas y las propuestas conservacionistas puede ser propuesta por la Comisión Provincial de Suelos, Municipios y Comunas, organizaciones y entidades.

Para la determinación de unidades físicas de aplicación tiene en cuenta las cuencas o subcuencas o sistemas hídricos y las explotaciones agropecuarias que por naturaleza del problema así lo requieran¹¹.

Realiza una clasificación de medidas a adoptar según se requiera tratamiento esencial, integral¹², parcial o total¹³.

Entre los beneficios, se acuerda la reducción o exención impositiva del inmobiliario rural dependiendo del tipo de práctica y otros estímulos como acceso a subsidios, créditos, prioridad para la realización de obras hidráulicas, entrega en comodato de maquinarias para realización de tareas¹⁴.

Fija como destinatarios a los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales.¹⁵

Para poder acceder a los beneficios y/o estímulos es necesario presentar un plan de conservación de suelos avalado por ingeniero agrónomo, ingeniero en recursos hídricos o edafólogo.¹⁶

El incumplimiento de los planes generan sanciones¹⁷, que pueden llegar hasta el cuatrocientos (400) por ciento del valor del inmobiliario que hubiera correspondido pagar.¹⁸

⁷ Para SALERNO (1998), el orden público es el conjunto de principios fundamentales que rigen en la sociedad, en cuanto son valores esenciales su defensa incumbe al Estado, cuyos actos transgresores son fulminados de nulidad absoluta”. En tanto, MOISSET DE ESPANES sostiene “el carácter de orden público no depende de la mera voluntad del legislador, sino que va íntimamente unido a la naturaleza de la norma, en vinculación con la función que en determinados terrenos cumple el derecho, que impone soluciones a las que de ninguna forma puede escaparse, so pena de causar grave daño al orden social”. Además de los autores doctrinarios citados, existe jurisprudencia que expresa “Una ley es de orden público cuando con un sentido de equidad ampara el interés general de la sociedad para la realización de un ideal de justicia (SCBA, ED 24-175)”. “Las disposiciones de orden público no son tales porque se las califique así en las propias leyes, sino por su naturaleza, por las causas que determinan su sanción y por los fines que con ella se persiguen (CSJN, LL 48-330). Extraído de GILETTA, F., en *El orden Público en los contratos de arrendamiento y aparcería*, en Memorias de Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2.002.

⁸ Art. 3 Ley 10.552.

⁹ Art. 15 Ley 10.552.

¹⁰ Art. 20 Ley 10.552.

¹¹ Art. 12 Ley 10.552.

¹² Art. 17 Ley 10.552.

¹³ Art. 14 Ley 10.552.

¹⁴ Art. 24 Ley 10.552.

¹⁵ Art. 23 Ley 10.552.

¹⁶ Art. 26 Ley 10.552.

Cuando el inmueble está incluido en un proceso de conservación de suelos debe inscribirse como tal en el Registro General, además debe constar en la Partida impuesto inmobiliario y en cualquier instrumento público o privado como los contratos agrarios y otros a los que se someta a favor de terceros.¹⁹

Finalmente dispone que las personas que contravengan la ley o al reglamentario no gozarán de ningún tipo ayuda económica oficial hasta tanto desaparezcan las causas de las penalidades.²⁰

3- Propuesta: revitalizar el funcionamiento de la normativa provincial en materia de suelos

La drástica situación que intentamos reflejar en la introducción de este trabajo llevó al Poder Ejecutivo, a legisladores y a productores a volver la mirada sobre la ley. Diversas reuniones se sucedieron en el ámbito público y privado.

En ocasión de la Jornada: Santa Fe ante el Desafío Hídrico Productivo (Rosario, 2017) los especialistas afirman que:

- reconociendo la historicidad de la territorialidad y la ruralidad, es necesario intervenir en el enfrentamiento entre la sociedad patrimonialista y el bien colectivo –común- en relación a las normas que determinan los usos de la tierra (opinión vertida por Ing. Sergio Montico -FCA/UNR)
- la degradación de los suelos presenta una pérdida de la capacidad productiva por afectación de las propiedades físicas, químicas y biológicas de los mismos (opinión vertida por Miguel Pilatti -FCA/UNL);
- el sistema productivo actual evidencia una alta proporción de cultivos anuales en desmedro de las pasturas y el campo natural, por ello se observa una severa reducción de los principales nutrientes del suelo (nitrógeno, fósforo, potasio y calcio, entre otros);
- La falta de una rotación sustentable representó una pérdida de calidad del suelo, dado que se produjo la pérdida de nutrientes y aumento de la compactación, entre otros problemas.
- el perfil de suelo sufre una disminución de la capacidad de almacenamiento de agua provocada por un sistema productivo con mínima exploración de raíces y un consecuente ascenso de napas por menor reciclado de excedentes hídricos;
- para evitar la degradación de los suelos se debe preservar la fertilidad y sustentabilidad, sobre todo en los ambientes más frágiles que se detectan en nuestra provincia, aplicando racionalmente

¹⁷ Art. 35 Ley 10.552.

¹⁸ Art. 37 Ley 10.552.

¹⁹ Art. 33 Ley 10.552.

²⁰ Art. 49 Ley 10.552.

los criterios técnicos, la rotación y la diversidad en los planteos productivos, reposición de nutrientes y el conjunto de buenas prácticas agrícolas (BPAs);

- la recuperación de aquellos suelos con distintos tipos de limitaciones - con degradación química, física, biológicas, entre otros- respetando las funciones agroecológicas, humedales, paisajísticas y socio-ambientales de cada zona dentro de un Ordenamiento Territorial que dé el marco de referencia para aplicar dichas mejoras y prácticas conservacionistas deben ser sugeridas por la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos, a partir del relevamiento, diagnóstico y proyección sobre la dinámica del recurso natural que emane del Observatorio Provincial de Suelos que debería crearse;

A nuestro juicio las conclusiones de los expertos y sus propuestas pueden ser atendidas por la ley de conservación y manejos de suelos vigente si la misma se aplica poniendo en marcha todos los mecanismos que prevé.

Es decir, la Autoridad de Aplicación debe:

-declarar áreas de conservación obligatorias (no solamente voluntarias y experimentales);

-articular con los Ministerios competentes en materia de aguas²¹ y en materia de bosques y montes²² para actuar en coordinación;

-poner en funcionamiento la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos. Ésta ya está creada por Decreto N° 1955/86 solo hay que ponerla en funcionamiento. Su conformación debe *aggionarse* a los nuevos organismos que existen hoy, es decir como miembros en representación del Estado deben integrarla los siguientes Ministerios: Producción, Infraestructura y Transporte, Medio Ambiente, Gobierno y Reforma del Estado, Educación, otros organismos tales como INTA, las facultades de ciencias agrarias: UNL y UNR, Colegio de Ingenieros Agrónomos, representantes sindicales del sector agropecuario tales como CARSFE y FAA, también asociaciones privadas AACREA, AAPRESID. La labor de esta Comisión es muy trascendente porque no solo sugerirá a la Autoridad de Aplicación la determinación de las áreas prioritarias a conservar sino también las prácticas agronómicas que necesariamente deberán realizarse en los inmueble rurales sometidos a conservación de suelos;

²¹ Recordamos que nuestra provincia aún no tiene sancionado su ley de aguas, actualmente el Ministerio de Infraestructura y Transporte es competente en la materia. Por tanto, es autoridad de aplicación de las siguientes leyes: de Áreas Inundables N° 11.730, Riego Colectivo N° 11.873, Comité de Cuencas N° 9830, Resolución de conflictos Obras hídricas menores N° 12.081.

²² Por tanto deberá tener en cuenta la siguiente normativa: de Promoción de Bosques Cultivados N° 25.080 y su prórroga Ley N° 26.342 a la cual la Provincia adhirió por Ley N° 13.320/12; y Ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos N° 26.331, Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos N° 13.372/13 entendiéndose que la silvicultura aporta a la conservación del suelo y agua a través de los servicios ambientales que otorgan los bosques y/o montes nativos o artificiales.

- crear un Observatorio Provincial de Suelos para diagnóstico previo y evaluación posterior. Éste nuevo instrumento puede ser creado en el marco de la ley vigente porque la norma habilita a la Autoridad de Aplicación a realizar todos los actos conducentes a los fines de la ley,
- crear un Red de laboratorios de suelos y aguas a efectos de homogeneizar los protocolos que se considerarán válidos a los efectos de la ley;
- hacer cumplir las exigencias establecidas en la ley referidas a los Planes de Conservación, avalados por los profesionales habilitados, en los cuales consten la adopción de las prácticas recomendadas por la Comisión;
- inscribir efectivamente los inmuebles sometidos a conservación en el Catastro de la Provincia y en el Registro General, además de la obligatoriedad de que conste dicha situación en los contratos agrarios;
- adoptar las medidas necesarias para que, en la planificación y ejecución de obras públicas, viales, hidroviales, férreas y urbanísticas, se considere la aplicación de la normativa de conservación
- ante incumplimientos hacer efectivamente aplicable el capítulo referido a las sanciones previsto en la ley;
- no otorgar ningún tipo de beneficio oficial –incluyendo beneficios por declaración de emergencia o desastre agropecuario- a todos los propietarios o usuarios de los inmuebles que no realicen prácticas conservacionistas diseñadas y consensuadas en la Comisión Provincial de Conservación de suelos y adoptadas por la Autoridad de Aplicación.

Finalmente pensamos que hasta tanto el Congreso de la Nación dicte una ley de presupuestos mínimos de los suelos, en virtud de lo estipulado por artículo 41 de la Constitución Nacional, entendemos que fundado en el artículo 124 –segunda parte del citado texto- las provincias están plenamente habilitadas para regular y resguardar el recurso suelo en su jurisdicción.

En tal sentido la norma vigente en la Provincia de Santa Fe prevé y arbitra suficientes medios que permitirían conservar y alentar a realizar buenas prácticas en agricultura, ganadería y otras actividades agropecuarias y desalentar y desaconsejar actividades que no ayudan a preservar el recurso.