

## 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

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS LEYES BONAERENSES RECIENTES DE FEED LOT Y CONSERVACIÓN Y MANEJO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES NATIVOS**

Alfredo Gustavo Diloreto<sup>1</sup>

#### **Introducción**

Una de las primeras concepciones del derecho agrario, con un neto contenido territorial, fue la referida a la campaña y al espacio rural en donde se ponía el acento en la naturaleza agrícola de éstos y al que se dirigía el propósito fundamental de sus normas, y que si bien no pudo dotarlo de una identidad propia, tuvo la importancia de establecer su significado y el alcance de ellas.

Con posterioridad, la actividad agraria fue considerada como el *ius propium* de esta rama del derecho, ya sea a través de la teoría agrobiológica expuesta por el Prof. Carrera que la caracteriza como “aquella que consiste en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables por la vía biológica, utilizando los elementos y las energías que ofrecen la vida y el medio, recurriendo a una planta o un animal domesticado, que el hombre cultiva o cría en procura de un provecho (Carrera, 1991)” o de la teoría de la agrariedad del Prof. Carrozza basada en “el desarrollo de un ciclo biológico, animal o vegetal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales

---

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

que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, o bien, previa una o múltiples transformaciones”<sup>2</sup>.

A partir de la primera, surge como una de sus características propias, que no toda la tierra es apta para todos los cultivos o la cría de toda clase animales, lo que determina una localización ecológica, ya sea por razones del suelo o del clima, en la que la actividad no se realiza donde se quiere sino donde se puede.

Esto hace que no pueda existir un derecho agrario con vocación universal, ya que la geografía y el ambiente de cada región condicionan sensiblemente el objeto propio de la materia y que la época, el estado de desarrollo de cada sociedad, de la ciencia y de la técnica y la ideología política también enmarcan ese contenido u objeto, pero mucho más la selección de instrumentos útiles para transformar la estructura agraria de cada lugar (Pastorino, 2011)<sup>3</sup>.

De esta conceptualización, tal como lo señala el Prof. Pastorino, los logros que tuvo el derecho agrario por hacer prevalecer la actividad agraria se destaca como concepto ordenante para la definición de la materia, pero el mundo rural merece ser gobernado por normas específicas (Pastorino, 2011)<sup>4</sup>.

El derecho agrario como una materia en formación, es producto de una evolución histórica, que no responde ni se encuentra bajo una concepción jurídica-dogmática de valor universal. Ha ido en cambio, formándose en distintas etapas legislativas que recogen necesidades económicas, sociales, culturales y hasta geográficas, sumamente variables de país en país. Estas etapas, lejos de excluirse o sustituirse, resultan en muchas ocasiones superpuestas (Guerra Daneri, 2001)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Citada en PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>3</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio –Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>4</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio –Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>5</sup> Guerra Daneri Enrique, Significación del Espacio Rural en el Derecho Agrario Clásico y Moderno, en Massart Alfredo y Sánchez Hernández Angel, Coordinadores, Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano. Ed. ETS, Pisa, 2001, pag. 108.

Últimamente, y en relación al *ius propium* del derecho agrario se lo ha presentado como un derecho del territorio o restringido a aquella parte destinada a usos productivos agrarios que se delinea cuando se trate de disciplinar las formas, los límites y las ocasiones del disfrute agrícola y forestal del territorio mismo, a los fines de la cría de animales y del cultivo de vegetales (Carrozza y Zeledón, 1990)<sup>6</sup>.

En este orden, ante el avance de las fronteras agrícolas, se torna necesario el ordenamiento territorial, el que por cuestiones cada vez más ambientales y de racionalización de las decisiones, debe hacerse para ubicar cada actividad en las zonas potencialmente más aptas (Pastorino, 2011).<sup>7</sup>

El derecho agrario también recibe cada vez más datos del problema espacial y del territorio visto no sólo en clave de aportes locales para la valorización de la agricultura sino también en clave de escasez y necesaria distribución entre distintas actividades que compiten por el mismo (Pastorino, )<sup>8</sup>.

La Provincia de Buenos Aires, inicia en 1865 el proceso de codificación rural con la sanción de su Código Rural (Ley 469) en el ejercicio de su poder de policía, y que en el artículo 1 declaraba como objeto de regulación legal que “es el conjunto de las disposiciones referentes a las personas rurales y a la propiedad rural”, siendo definida la propiedad rural en su artículo 3 como “...la consistente en bienes raíces, muebles o semovientes, existentes o radicados en estancias, chacras, quintas o pueblos de la campaña...”.

El actual Código Rural sancionado por el Decreto Ley 10.081/83 cambia el objeto de regulación por el de “...los hechos, actos y bienes de la actividad rural...” y entiende por establecimiento rural a “todo inmueble que, estando situado fuera de los ejidos de las ciudades o pueblos, se destine a la cría, mejoramiento o engorde del ganado, actividades de granja o cultivo de la tierra, a la avicultura u otras crianzas, fomento o aprovechamiento semejante”.

---

<sup>6</sup> Carrozza Antonio y Zeledón Zeledón Ricardo, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1990.

<sup>7</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

<sup>8</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, Montreal, 2009, Volume 5, Issue 2, p.227.

A partir de esta calificación, encontramos uno de los criterios más antiguos para calificar la materia, al considerar lo agrario como aquello que es típico y propio del medio rural, como un espacio o teatro delimitado de actividad y de hechos específicos y originarios del mismo (Guerra Daneri, 2001)<sup>9</sup>, regulando el Estado el ámbito en que se desarrolla en el ejercicio de su poder de policía.

En la provincia de Buenos Aires, al ser el territorio y su gestión una materia eminentemente local, la Ley 8912 (T.O. por Decreto 3389/87 y modif.) de “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”, regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (art. 1º) la que entre otros objetivos fundamentales prevé el de asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio y la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección del efecto de los ya producidos (art. 2º incs. 1 y 2).

Para ello, clasifica el territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias, y define como rural aquella que comprende las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agraria extensiva, forestal y otras (art. 5 inc. I), y en el artículo 26 determina que en el ordenamiento de cada municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos, considerando usos rurales a los relacionados básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera (Diloreto, 2011)<sup>10</sup>.

### **Feed Lot**

Desde comienzos de la década del 90, ha ido desarrollándose un sistema de engorde bovino intensivo a corral denominado “feed lot”, que permitió la concentración de gran cantidad de animales en pequeñas superficies, modalidad que puede llevar a generar problemas ambientales como la contaminación de suelos y napas y de salubridad, los “...que se pueden resolver con una buena localización, para evitar molestias y peligro de

---

<sup>9</sup> GUERRA DANERI Enrique, Significación del Espacio Rural en el Derecho Agrario Clásico y Moderno, en Massart Alfredo y Sánchez Hernández Angel, Coordinadores, Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano. Ed. ETS, Pisa, 2001, pag. 108.

<sup>10</sup> DILORETO, Alfredo Gustavo, Provincia de Buenos Aires, en PASTORINO, Leonardo Fabio –Director-, (2011), “Derecho Agrario Provincial, El régimen agrario en las 23 provincias y en la CABA”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

enfermedades en las poblaciones humanas y para descomprimir las distintas fuentes contaminantes más aglomeradas alrededor de las ciudades...”<sup>11</sup>

Ante ello, y a fin de ejercer un control eficiente que permita garantizar la salud de la población y además arbitrar en forma prudente medidas de orden interno que sean capaces de prevenir las consecuencias ambientales negativas ocasionadas por esos emprendimientos y ante la ausencia de una norma provincial que regule estas actividades, los municipios de la Provincia mediante ordenanzas, y en orden a las facultades que le confiere la Ley 8912 antes citada, han establecido normativas, pero con criterios dispares, conforme su localización.

Por ejemplo en el municipio de Brandsen, mediante ordenanza N° 1333 de 2008, se determinó una distancia de 5 km para la ubicación de un feed lot, en línea recta al límite de centros urbanos, rutas provinciales y nacionales, establecimientos educacionales, reservas naturales, cuerpos de agua superficial, fuentes de extracción de agua para abastecimiento local y de otros feed lot radicados en la zona (art. 3°); en el de Tandil por la ordenanza N° 11.317 también de 2008, sólo podrán instalarse los feed lot en la zona de regulación general del área rural, debiendo situarse a una distancia no inferior a 10.000 mts. de los límites de la circunscripción I (art. 4°).

En el municipio de Salto, la ordenanza 007/2006, estableció una distancia mínima de 5 km. de centros urbanos hasta 1500 animales, 10 km. hasta 3.500 animales y mayor a 10 km. sin límite de animales y en el de Daireaux por la Ordenanza N° 577 de 1996, se prohibió la instalación del feed lot dentro de un radio de 15 km. contados desde la plaza principal.

Esta última disposición dio lugar a los autos caratulados “Ancore S.A. y otro c/Municipalidad de Daireaux s/Daños y Perjuicios” (causa Ac. 77.608) en los que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, puso en evidencia la necesidad de reglamentar la actividad, y se definió claramente por la preferencia del derecho

---

<sup>11</sup> PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), “Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pág. 187/188.

personalísimo a vivir en un ambiente sano, higiénico y sin olores por sobre cualquier derecho patrimonial (Pastorino, 2011)<sup>12</sup>.

Esta situación, llevó a la sanción de la Ley 14.867 ( B.O. del 13/01/2017) que establece las normas para los establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, instalados o a instalarse en la provincia.

La ley precitada halló sus fundamentos en razón de la incidencia que ese tipo de práctica productiva acarrea, tanto en la calidad de los alimentos como en el ambiente que los circunda y en la formación de barro, olores, aparición de insectos y el manejo de los residuos siguen siendo algunos de los problemas que más frecuentemente se observa en la mayoría de los establecimientos de engorde intensivo a corral en la Provincia.

Esa problemática del manejo de los residuos, además de configurar un aspecto negativo para la eficiencia productiva, se convierte en un problema sanitario de suma gravedad, no sólo para los animales que deben pisar suelo permanentemente anegado (generándoles patologías en las pezuñas como dermatitis digital que les perjudica el mantenerse en pie) y se ven obligados a convivir con sus propios excrementos durante meses, sino para los habitantes que viven en las cercanías y/o para las poblaciones adyacentes, teniendo como objetivos básicos, entre otros el proyecto de ley: la protección de la salud humana, la preservación del ambiente, de los recursos naturales y el resguardo de la calidad de los alimentos y materias primas de origen bovino.

Por ello, el objetivo de la ley establecido en el artículo 3° es regular el funcionamiento de los establecimientos a los efectos de proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios generales de bienestar animal.

A ese fin, se faculta a la autoridad de aplicación a definir criterios que permitan generar, mediante el uso de los parámetros técnicos incorporados a un algoritmo, la distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana, suburbana y/o rural con asentamiento de población agrupada más cercana, independientemente del distrito municipal donde se encuentren radicadas y que los municipios a través de sus Honorables

---

<sup>12</sup>PASTORINO, Leonardo Fabio, (2011), "Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pág. 188/189.

Concejos Deliberantes podrán determinar una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo (art. 9).

### **Conservación y manejo sostenible de los bosques nativos**

En la actualidad, la visión principalmente productivista del espacio rural es complementada por otras como la ecológica tendiente a la conservación de la naturaleza del mismo, lo que redundará en una valoración de los recursos naturales, para colocar al territorio rural por sí mismo y de manera independiente a la productividad, como un bien objeto de tutela jurídica.

En este sentido, la ley 25.675, General del Ambiente, que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1º), entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental contempla el ordenamiento ambiental del territorio (art. 8 inc. 1º).

Este proceso, que, conforme lo determina el artículo 10, se efectuará teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) la distribución de la población y sus características particulares; c) la naturaleza y las características de los diferentes biomas; d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) la conservación y protección de ecosistemas significativos.

Asimismo, la Nación sanciona la Ley Nro. 26.331 de presupuestos mínimos de “Protección ambiental de los bosques nativos” para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos, el que persigue promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo (art. 3° inc. 1).

Sobre este instituto el artículo 6°, prevé que en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la misma, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad determinados en ella; establecerá las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

En este marco, la provincia de Buenos Aires sanciona la Ley 14.888 (18/01/2017 B.O. 27952), que a la fecha no halla reglamentada, que establece las normas complementarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de esta provincia y aprueba el Ordenamiento Territorial de los mismos, bajo los términos de la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (art. 1°).

Esta ley, que regirá en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires declara que sus disposiciones son de orden público ambiental y tiene entre sus objetivos promover la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos mediante el Ordenamiento Territorial de los mismos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria, minera y urbana, así como de cualquier otro cambio de uso de suelo.

Para ello y de conformidad con los criterios de sustentabilidad previstos en la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, en el artículo 7° establece las siguientes categorías de conservación de los bosques nativos:



Categoría I (rojo): Áreas de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por su función de protección sobre el ambiente y los recursos naturales, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

Categoría II (amarillo): Áreas de mediano valor de conservación, que pueden estar degradadas pero que, a juicio de la Autoridad de Aplicación, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación. Podrán ser sometidas a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): Áreas de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

En ellas, conforme a lo previsto en artículo 11, podrán realizarse las siguientes actividades, categoría I: dado su valor de conservación, estas áreas no podrán estar sujetas a aprovechamiento forestal. Podrán realizarse en ellas actividades de protección, mantenimiento, recolección y aquellas actividades que no alteren los atributos intrínsecos del bosque nativo, incluyendo turismo de bajo impacto, investigación, extensión, divulgación y educación ambiental. También podrán ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales; categoría II: aquellas actividades previstas en la Categoría I, que deberán ejecutarse mediante un Plan de Conservación, así como el aprovechamiento forestal sostenible, el silvopastoril –al que la ley define en el glosario que integra el anexo II como sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras con la finalidad de mejorar simultáneamente la calidad del ecosistema y producir productos pecuarios y forestales- y el turístico; ya en la categoría III, aquellas actividades permitidas en las Categorías I y II, como también actividades de desmonte parcial o total.

Todas ellas deberán ejecutarse de acuerdo con un Plan de Manejo Sostenible aprobado por la autoridad de aplicación, y para el caso de desmonte o cualquier otra actividad que se considere una amenaza contra los ecosistemas de bosque nativo, deberá

someterse el pedido de autorización mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con los lineamientos previstos, los que serán de carácter obligatorio.

En la provincia de Buenos Aires dadas sus características climáticas que posibilitan el desarrollo de actividades agrarias como la agricultura, la ganadería y la forestal que determinan una estructura agraria regionalizada conforme a esas producciones, el aprovechamiento de los recursos naturales finitos genera impactos sobre el ambiente en que se desarrolla y que en muchos casos se requiere la ampliación de tierras para el aumento de las fronteras agrícolas en que estas se llevan a cabo, por lo que resulta necesario el conocimiento del territorio en que se realizan.

Por ello, a partir de esta etapa que se abre a la regulación específica de distintas actividades que se llevan a cabo en el territorio provincial, es de esperar que ello conlleve una armonización entre el aumento racional de la producción agraria, la conservación de los recursos naturales en que esta se lleva a cabo y que asimismo, brinde bienestar a las comunidades, conforme los fines de la política agraria, postulados por el Prof. Vivanco (Vivanco, 1967)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> VIVANCO, Antonino, Teoría de Derecho Agrario, T. 1, Ediciones Librería Jurídica, La Plata, 1967.