

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

MARCO NORMATIVO DE LA CONSERVACIÓN DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. PROYECTO DE REFORMA

Luis A. Facciano *

INTRODUCCIÓN

Carrozza define al suelo como el “estrato fértil de la superficie terrestre (humus) que contiene las sustancia nutritivas de la vegetación, es penetrado por las aguas, es irradiado de luz y de calor”¹.

Es una noción distinta, individualizable, diferenciable del territorio, del fundo rústico, cuya nota distintiva proviene de la fuerza vegetativa de la tierra y que en el derecho civil estuvo oculta o confundida con la de predio rural o inmueble.²

Hoy, a su importancia funcional para la actividad agraria productiva como tal, suma la de la necesidad de la conservación de los medios de subsistencia de las generaciones futuras.³

“Como fuente de alimentos para toda la humanidad debe ser objeto de consideración inteligente y permanente que merece una riqueza tan indispensable. La ciencia debe dedicar inevitablemente una proporción creciente de sus esfuerzos a los problemas de mantenimiento y mejoramiento del suelo productivo”.⁴

Contextualizado el hecho que la cuestión de la protección del recurso suelo está enmarcada dentro de la del análisis de las tensiones que se producen entre los regímenes de

* Abogado (UNR, 1978), Especializado en Derecho Agrario (UNL, 1987), Doctor en Derecho (UNR, 2014). Titular de la cátedra “A” de Derecho Agrario Facultad de Derecho, UNR. Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario.

¹ CARROZZA, Antonio, “Agricultura e tutela de la natura (L’impatto ecologico sul diritto agrario)”, en “Scritti di Diritto Agrario”, edit. Guiffre, Milan, 2001, pág. 513, cit. por GUERRA DANERI, Enrique, “El establecimiento rural”, edit. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2013, pag. 71

² GUERRA DANERI, E., idem.

³ Idem., pag. 72

⁴ HAMMOND BENNETT, Hugo, “Elementos de conservación del suelo”, Fondo de cultura económica, México, 1965, pág.5, cit. por BELLORIO CLABOT, Dino y otro en “Derecho Agrario Ambiental”, Ed. Ad- Doc., Buenos Aires, 2009, pág. 63, cit por SALAZAR de FAGALDE, Ma. R. y BELLAGAMBA, Gustavo, “La protección de la UEA a través del C.C. Y C. unificado y la incidencia jurídico ambiental”, en XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de derecho agrario, edir IDA CAR, Rosario, 2016, pág. 66.

producción y los de conservación, entre desarrollo y ambiente, creemos que es el paradigma del desarrollo sustentable⁵ el que viene a dar solución a esta cuestión a través de la conjunción de los intereses económicos, ecológicos y sociales.

El desarrollo sustentable tiene su expresión específica en el sector en la denominada agricultura sustentable, que hace especial hincapié en el manejo de los suelos, tipo de labranza, rotación de cultivos con incorporación de gramíneas, etc.

No menos importante resulta la formulación de un adecuado ordenamiento territorial, el que ocupa un lugar fundamental en un desarrollo agrario sustentable, el que debería ser el objetivo final de toda política agraria, para lograr sus objetivos socio-económicos y, en el aspecto estrictamente ecológico, evitar una de las posibles consecuencias no deseadas del crecimiento económico como es el deterioro de los recursos naturales, especialmente el suelo. En tal sentido, Carrozza enseñaba que “una política general de los suelos que se respete, debería comenzar por ocuparse de su destinación (afectación) pública o del control de su destinación privada a los varios usos alternativos: al ejercicio de la agricultura, o bien a fines edilicios y más en general urbanísticos, y de otros modos extra-agrícolas”.⁶

En el orden nacional en el año 1981 se dictó la ley 22.428⁷ “de fomento de la conservación del suelo”, reglamentada por el Decreto 681/1981⁸.

Ese mismo año la provincia de Santa Fe rápidamente adhirió a la ley 22.428 mediante ley 8829⁹. Diez años más tarde dictó su propia ley, la ley 10.552¹⁰ de Conservación y Manejo de Suelos, que fuera reglamentada por el decreto 3445/92¹¹.

Actualmente, el Ministerio de la Producción se encuentra trabajando en la redacción de un proyecto de reforma al decreto reglamentario, que se encuentra en un proceso de consulta con entidades de productores y representantes de las Universidades nacionales de la provincia

⁵ Recordamos una vez más la definición del famoso Informe Brundlandt el que consideraba aquel desarrollo en el cual se utilizan los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades de la presente generación, pero conservándolos para las generaciones futuras, consagrando el principio de la solidaridad inter-generacional. Una posterior evolución del concepto incorporó la pata social, exigiendo la solidaridad inter-generacional, expresada en un reparto equitativo del acceso a los recursos naturales.

⁶ CARROZZA, Antonio, “Recursos naturales y derecho agrario”, en “Teoría general e institutos de derecho agrario”, Edit. AStrea, Buenos Aires, 1990, pág. 357.

⁷ B.O. 20/03/1981.

⁸ B.O. 03/04/1981.

⁹ B.O. 28/05/81.

¹⁰ Sancionada el 22/11/90, y publicada en B.O. 21/02/1991.

¹¹ Del 25/11/92 y publicado en B.O. de enero de 1993.

(U.N.R. y U.N.L.) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia, realizándose eventos para difundir su contenido.

Nos referiremos entonces brevemente a la ley nacional, para explicar luego la ley provincial y su decreto reglamentario, para concluir con la consideración de algunos aspectos salientes del proyecto de reforma.

1. Ley nacional de Fomento de Conservación del Suelo n° 22.428¹²

Esta ley, que ya tiene más de 35 años de vigencia, tiende a instituir un régimen legal de alcance nacional mediante la adhesión de las provincias y pretende estimular la actuación del sector privado y coordinarla con los sectores públicos a fin de concurrir eficazmente a defender los suelos del país del peligro de la degradación.

Alienta la participación de los productores en consorcios voluntarios conservacionistas y la adopción por el Estado de medidas de fomento, financieras, crediticias y técnicas para estimularlo.

Declara de interés nacional la acción tendiente a la conservación de los suelos y a la recuperación de su capacidad productiva.

Las autoridades de aplicación de oficio o a pedido de los productores podrán declarar distrito de conservación de suelos las zonas donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación.

Establece que estará exento del impuesto sobre el capital de las empresas (Ley N° 21.287 y sus modificatorias) y al patrimonio neto (Ley N° 21.282 y sus modificatorias) o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta ley, durante un período máximo de cinco (5) años a contar de la fecha en que se aprueben los planes correspondientes. Esta exención se extenderá a diez (10) años en los casos en que los predios se encuentren ubicados en zona de frontera (Ley N° 18.575 y sus decretos reglamentarios) o al sur del río Colorado (Zona Patagónica).

Fue reglamentada por el Decreto 681/1981¹³.

¹² B.O. 20/03/81.

¹³ B.O. 03/04/81.

2. Ley 10.552 de Conservación y Manejo de Suelos de la provincia de Santa Fe¹⁴

Esta ley provincial, a diferencia de la nacional, declara de orden público el control y prevención del proceso de degradación de los suelos, la recuperación, habilitación y mejoramiento de la tierra para la producción, y educación conservacionista, regulando también el uso de los montes, y el control y manejo del agua almacenada.

Establece que todos los suelos de la provincia se encuentran sujetos al uso y manejo conservacionistas. Deberán implementarse los medios para adecuar su utilización conforme a su aptitud, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas de manera de evitar el deterioro de la economía provincial y teniendo en cuenta las posibilidades reales y efectivas de los usuarios (art. 2º).

Considera “degradación” a todo fenómeno natural o producido por el hecho del hombre que se manifiesta con síntomas de erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad-salinidad y drenaje inadecuado. A su vez define a la “erosión” como el “proceso de remoción y transporte de las partículas de suelo por acción del agua o del viento”. Al “agotamiento” como la “pérdida de la capacidad productiva de un suelo por disminución continuada y progresiva de los contenidos de materia orgánica, nutrientes y de la actividad biológica”. Al “deterioro físico” como la “disminución de la capacidad de almacenamiento y circulación del agua y el aire en el suelo” a la “alcalinidad-Salinidad” como la concentración de sodio y de sales solubles en el perfil del suelo, por encima de los valores normales, que perjudican la productividad” y al “drenaje inadecuado” como “el conjunto de condiciones que provocan un movimiento superficial o profundo, lento o rápido del agua en el suelo, que lo mantiene húmedo o seco por períodos suficientemente prolongados como para originar una notoria disminución de la capacidad productiva”. (art. 3º)

La autoridad de aplicación es el hoy Ministerio de la Producción¹⁵, estableciendo el decreto reglamentario vigente en su art. 1º que lo será por intermedio de la Dirección General de Suelos y Aguas.

A través de sus organismos técnicos o a propuesta de:
a- La Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos, b- Municipalidades y Comunas, c- Propietarios, arrendatarios, contratista y tenedores por otros títulos de la tierra o

¹⁴ B.O. 21/03/91.

¹⁵ Que al tiempo de sancionarse la ley era de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC).

d- Otras organizaciones, organismos o entidades, determina las áreas de conservación y manejo del suelo.

Asimismo debe clasificar dichas áreas de acuerdo al tipo de problema que las afecta, magnitud del mismo, y a los fines del otorgamiento de los estímulos en: 1) de conservación y manejo total, o 2) de conservación y manejo parcial (art. 14°). Las que a su vez podrán ser conforme a su imperatividad para los destinatarios: 1) de conservación y manejo voluntario, o 2) de conservación y manejo obligatorio (art. 15°). Estas últimas áreas son aquellas donde los procesos de degradación tiendan hacer crecientes y progresivos o se desarrollen en un ámbito que no sólo alcancen al productor individual sino que los efectos se prolonguen en el espacio y en el tiempo (art. 16°). Por su parte, según la intensidad del tratamiento se clasifican en: 1) de tratamiento esencial (la solución se procura a través de una sola práctica o prácticas conjuntas) o 2) de tratamiento integral (la solución de los problemas se procura mediante la realización de diferentes prácticas complementarias (art. 17°).

Asimismo se podrá declarar áreas de conservación y manejo experimentales, cuando no existan técnicas suficientemente probadas para la solución de problemas de degradación o para la determinación de la condición (art. 20°).

Considera como unidad física de aplicación a las cuencas, subcuencas o sistemas hídricos (art. 28°). Asimismo podrá ser considerada tal la explotación agropecuaria que por la naturaleza del problema que adolece así lo requiera.

Los destinatarios de los estímulos son los propietarios, los arrendatarios, los aparceros, los usufructuarios y los tenedores por cualquier título legítimo (art. 23°).

La ley prevé estímulos (art. 24°), fundamentalmente la exención o reducción del impuesto inmobiliario en la mitad del mismo correspondiente al gobierno provincial¹⁶, que variará de acuerdo al tipo de área, la que podrá durar hasta 12 años si la relación entre el monto del impuesto inmobiliario y el costo de las prácticas así lo exija (art. 25°). Los estímulos podrán consistir también en el otorgamiento de créditos especiales, subsidios, prioridad en la atención de problemas de infraestructura, cesión en comodato de maquinarias específicas para la realización de los trabajos. También menciona la realización de convenios con municipios y comunas para la desgravación de las tasas correspondientes, lo que obviamente será del resorte de los mismos. (inc. c) del art. 24°)

¹⁶ El otro 50 % es para municipios y comunas.

Es requisito para acceder a los estímulos la presentación de un plan de conservación de suelo que constará de un informe acerca del estado de los suelos y de un programa de aplicación de prácticas de conservación y manejo de los mismos, suscripto por ingeniero agrónomo, ingeniero en recursos hídricos o licenciado en edafología y que deberá ser aprobado por la autoridad de aplicación (Art 26° y 27°).

Los destinatarios deberán acreditar que se han ejecutado las prácticas de conservación y manejo de acuerdo al plan aprobado, elevando a la Dirección de Suelos y Aguas un certificado de Ejecución de Prácticas, suscripto por el o los profesionales intervinientes y una vez verificadas las mismas, ésta entregará al titular del plan un Certificado de Conservación y Manejo de Suelos, válido por un período (art. 29° y 30°).

Es importante tener en cuenta que, otorgado el estímulo deberá dejarse constancia en la partida del inmueble beneficiado, de que el mismo se encuentra afectado a un plan de conservación de suelos durante el período que corresponda y que similar constancia deberá dejarse en el Registro General como nota marginal. Asimismo se establece la obligación de dejar tal constancia en todo instrumento público o privado por el que el inmueble fuese objeto de arrendamiento o cualquier otra forma que implique uso por parte de terceros (art. 33°).

Derivado del carácter de orden público de que está investida esta ley, los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores por otros títulos de la tierra, no podrán oponerse a la ejecución y mantenimiento de las obras o prácticas de conservación que se lleven a cabo bajo el régimen de la presente ley (art. 34°).

El incumplimiento del plan acarrea multas de hasta el 400 % del impuesto inmobiliario rural impidiéndole, además, gozar de ayuda oficial (art. 35°).

A su vez, los profesionales que hubiesen falseado u ocultado la realidad serán responsables solidaria e ilimitadamente con los destinatarios del estímulo, e incluso podrán ser inhabilitados para actuar en temas relacionados con esta ley (art. 40 a 42°)

Creó el Fondo Provincial de Conservación y Manejo de suelos destinado a relevamientos, apoyo a proyectos, subsidios para prácticas, costear obras mayores, adquisición de maquinaria (art. 43° a 47°).

Está ley fue reglamentada mediante el decreto n° 3.445 de 1992 que establece que la Dirección de Suelos y Aguas será quién determine anualmente la superficie máxima a

declarar y los requisitos para la presentación de los planes, estando facultada para dictar las disposiciones para reglamentar los aspectos técnicos.

Indica que el Plan de conservación deberá constar de un Informe sobre el estado de los suelos y un Programa de aplicación de prácticas, conteniendo la nómina de las mismas, y el Proyecto de práctica, donde se detallarán las pautas técnicas para su ejecución y la información suficiente para efectuar su correcto diagnóstico y la distribución de cada unidad de mapeo o unidad de tierra homogénea identificada en las parcelas afectadas al Plan de conservación. Éstas se definirán a partir de la información edafológica y cartográfica de mayor detalle disponible en cada área de conservación y manejo, complementada con las observaciones y análisis mínimo e indispensable que correspondan, según el proceso de degradación a caracterizar y tratar, requiriéndose un mapa que deberá estar acompañado de las observaciones y análisis que detalladamente enumera el artículo 13°.

El decreto regula la exención de la exención o reducción del Impuesto Inmobiliario según el tipo de práctica. Así, para las Permanentes (prácticas de tipo estructural o de ingeniería) será de no más de diez (10) años, para las semipermanentes (prácticas de tipo vegetativas) de no más de cinco (5) años y para las Anuales (incluirá prácticas de tipo vegetativas, culturales, las operaciones de labranza, las de agregados de nutrientes orgánicos o elementos mejoradores del suelo) de no más de dos (2) años.

3. Proyecto de reforma al decreto reglamentario

Atento que la aplicación de la ley 10.552 no ha resultado satisfactoria, la Dirección de Suelos y Aguas de la provincia está trabajando en la redacción de un proyecto de reforma de su decreto reglamentario.

Por lo que ha trascendido del mismo y de acuerdo a los documentos puestos a consideración en talleres de trabajo que se han realizado recientemente, el nuevo decreto tiende a revigorizar el funcionamiento de la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de suelos que fuera creada por el decreto 1955/86 como órgano asesor del P.E. en la materia, con composición pública¹⁷ y privada¹⁸. Ésta deberá elaborar un informe sobre la situación de los suelos en la provincia y enviarlo a la autoridad de aplicación. Entiendo que debería fijarse

¹⁷La Dirección General de extensión de investigaciones agropecuarias y la de Agro hidrología e hidráulica del Ministerio de Agricultura, DPV, Secr. De Planeamiento, Ministerio de Educación y Secr. de Acción Comunal. Y se invita a integrar a la Cámara de Senadores y a la de Diputados y en el orden nacional al INTA, al INCYTH, a la UNL y a la UNR.

¹⁸ El dto. invita a FACA, FAA, ACA CARCLO, CARZOR, AACREA, Organismos de Conservación del Suelo, Centro de Protección de la Naturaleza, y la UCA SFe.

un plazo para que lo realice e independientemente del dictado del nuevo decreto reglamentario, que la Dirección de Suelos y Aguas convoque a dicha Comisión para que cumpla con sus tareas específicas.

El proyecto autoriza al Ministerio de la Producción a crear el Observatorio Provincial de Suelos, integrado por instituciones y organismos referentes en la materia, con base tecnocientífica para realizar un relevamiento, diagnóstico y proyección sobre la dinámica del suelo. Es sabido que los observatorios conectan con la actualidad inmediata del entorno y reaccionan ante los cambios estructurales por lo que su función puede ser trascendente.

Por otra parte, y dado que en la práctica se ha mostrado como insuficiente, con relación a la inversión a realizarse, la exención del impuesto inmobiliario, el proyecto parece querer apuntar a acentuar el otorgamiento de otros estímulos, facultando al Estado para gestionar créditos especiales, subsidios, fideicomisos y toda otra herramienta financiera y/o crediticia que facilite el cumplimiento de los objetivos de la ley, cuando las prácticas a realizarse en una zona (curvas de nivel, terrazas, sistematizaciones, fertilizaciones de reposición, Buenas Prácticas Agrícolas, etc) requieran por sus costos el acompañamiento público. Establece que la autoridad de aplicación requerirá información sobre la evolución de indicadores en períodos no inferiores a tres años, para decidir la continuidad o no de los estímulos. Podrán exceptarse los inmuebles sujetos a regímenes de certificación de gestión de calidad de procesos productivos bajo el control de certificadoras reconocidas. En cuanto a las sanciones, los presuntos infractores deberán efectuar su descargo ante la Dirección General de Gestión de la Sustentabilidad del Ministerio de la Producción, en lugar a la Dirección de Suelos y Aguas como es actualmente. Por otra parte se saca la exigencia de que el personal técnico que labre el acta circunstanciada de la infracción tenga título habilitante, como exige el art. 21 del decreto reglamentario vigente, lo que nos parece a todas luces inconveniente.

CONCLUSIÓN

Desde lo jurídico, especialmente en el marco del Derecho Agrario, resulta importante en primer término distinguir “suelo” de “fundo”, diferenciando el recurso natural del territorio.

Respecto a la conservación del suelo, es claramente necesario encontrar un equilibrio entre los intereses de mejora y aumento de la producción y el interés de protección del medio ambiente, debiendo desecharse las prácticas agrarias perniciosas para el suelo e incentivando las beneficiosas, lo que en suma constituye el tan mentado desarrollo agrario sustentable.

La ley nacional n° 22.248 significó un atisbo de participación del Estado en la protección del suelo, pero no declaró de orden público su normativa, enervando en gran medida su aplicabilidad.

Por su parte, la ley santafesina n° 10.552 de Conservación y Manejo de Suelos fue en su momento un importante avance en pos de lograr ese objetivo, al avanzar sobre la ley nacional haciendo la declaración del orden público del control y prevención del proceso de degradación de los suelos, y de la recuperación, habilitación y mejoramiento de la tierra para la producción.

Esa declaración marcó la irrupción del Estado en el control del recurso suelo, impidiendo a los particulares realizar su actividad por sí o mediante terceros en la tierra por fuera o en oposición a la normativa en esta materia.

Junto con su decreto reglamentario n° 3445/92 tienen más de 25 años de aplicación la que, debemos ser realistas, no fue tan exitosa, por lo que es necesario actualizar este marco normativo y asegurar su eficacia.

Debemos tener presente que conforme a la potestad legislativa que el artículo 41 de la Constitución Nacional (t.o.1994) otorga al Congreso de la Nación, éste podría dictar una ley de presupuestos mínimos en materia de protección del suelo agrícola. Si esto ocurriera, la misma sería obligatoria para las provincias, quienes podrían legislar reforzando el umbral mínimo de protección que brinde la ley nacional.

Mientras tanto, la provincia debe abocarse a poner su normativa acorde a los tiempos. Nos parece saludable la reforma del decreto reglamentario ya que la de la ley, necesaria también, conlleva un debate político más complejo y una consiguiente demora para su sanción.

Entendemos que el proyecto que analizamos se mantiene dentro de los límites de la ley 10.552, es decir que no excede ni altera la misma, pero incorpora aspectos que tienden a ponerla en real funcionamiento.

Vemos en general como razonables las reformas, aunque creemos que se puede y debe ir más allá, ya que se necesitan políticas públicas de ordenamiento territorial que teniendo en cuenta el interés general respecto al recurso suelo, establezca zonas de reserva de

determinados cultivos y actividades agropecuarias, no sólo de la forestal¹⁹, y también la obligación de la rotación racional de actividades agrarias a fin de asegurar una explotación sustentable. Al no existir dichas políticas, desde la década de los noventa se viene dando un proceso permanente e invasivo de superficie sembrada en la provincia especialmente de soja, aún en territorios tradicionalmente no aptos naturalmente para la agricultura, con los peligros que los monocultivos implican.

Hacemos votos porque este proyecto de reforma, que está siendo democráticamente sometido a la consideración de los actores involucrados, se vea enriquecido y se plasme en un plazo no muy largo en un nuevo decreto reglamentario que permita optimizar la aplicación de la ley 10552.

¹⁹ Ya provocado por la reglamentación local de la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo nº 26.331 a través de la zonificación aprobada por la ley 13.372 del 2013.