

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

COMENTARIOS A LA NUEVA LEY N° 14867 QUE REGULA EL ENGORDE INTENSIVO A CORRAL DE BOVINOS Y BUBALINOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Paula Nosedá¹

RESUMEN: A fines de enero de este año 2017, entró en vigencia la Ley N° 14.867 que regula la actividad de engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la Provincia de Buenos Aires. Con este comentario se pretende evaluar las ventajas y desventajas de contar con éste nuevo régimen, considerando la normativa agroambiental marco, la posición de la doctrina y la jurisprudencia bonaerense vigente en la materia.

1.- Introducción.

La actividad de engorde a corral, por la alta concentración de animales, conlleva riesgos higiénico-sanitarios, facilitando la aparición de diversas patologías, a la vez que se generan residuos, que pueden constituir una fuente de daños al ambiente, a la salud pública y a la sanidad animal.

Por tales motivos, en el año 2001 el SENASA por Resolución N° 70/2001 creó el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral (RNEPEC) e intentó regular la actividad en todo el territorio nacional obligando a inscribirse los establecimientos de engorde de bovinos a corral que tienen animales confinados en espacios reducidos, alimentan los mismos con productos formulados (balanceados, granos, núcleos minerales u otros productos) y no ofrece el acceso a pastoreo directo y voluntario.

Esta reglamentación puso el acento en la identificación de este tipo de establecimientos, controlando ingresos/egresos, tránsito y sanidad animal. Sin embargo,

¹ Derecho Agrario - Facultad de Derecho – UNICEN.

omitió regular específicamente la actividad a fin de aminorar o neutralizar los efectos negativos sobre el ambiente y/o los recursos naturales que lo conforman.

La modalidad de engorde a corral desde entonces se fue haciendo más aplicada en todo el territorio nacional debido al avance de la frontera agrícola y a las ventajas económicas comparativas respecto del sistema de engorde tradicional extensivo pastoril. En el año 2016 se renovaron y acrecentaron las expectativas del sector lo que se dejó ver en el mejoramiento de los precios.

Por el año 2011 presenté, en el marco del I Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, celebrado en Santa Rosa, Provincia de La Pampa, una ponencia referida al marco jurídico de protección ambiental aplicable a la actividad de producción pecuaria intensiva en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Allí señalé que, a pesar de no contar la Provincia de Buenos Aires con una reglamentación específica de la citada actividad, bastaría con que efectivamente se aplicara la normativa ambiental vigente para asegurar el resguardo del ambiente y la salud de las personas.

Seis años más tardes, nos volvemos a encontrar para analizar la flamante Ley N° 14867 que regula la actividad de engorde intensivo a corral de bovinos y bubalinos en la Provincia de Buenos Aires y ver en qué medida resulta superadora de la anterior situación normativa a la cual muchos tildaban de vacío normativo respecto de la mencionada actividad.

2.- Análisis de la Norma

2.1 Establecimientos alcanzados (Art. 3).

La ley establece qué debe entenderse por establecimiento de engorde intensivo a corral (en adelante, “EIC”) refiriéndose a “un área de confinamiento de ganado bovino/bubalino, con propósitos productivos (recría o engorde), a través del suministro de de alimentación directa e ininterrumpida, sin tener acceso a pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía”. A la vez que excluye a los “encierres transitorios realizados para promover destetes anticipados por cuestiones de emergencias climáticas, sanitarias y otros que haya determinado y certificado la Autoridad de Aplicación pertinente”.

Sin embargo, la norma no es clara al definir los establecimientos alcanzados, ya que delega en la autoridad de aplicación la definición de los parámetros técnicos sobre densidad

de animales que serán considerados para definir aquellos establecimientos no comprendidos como engordes intensivos a corral, pero que deberán ajustarse a las consideraciones establecidas en la norma bajo análisis. Al respecto cabe preguntarse qué sentido tiene esta discriminación entre establecimientos excluidos e incluidos si de todas formas deberán acogerse a la normativa. Tal vez, yendo más lejos, podría interpretarse esta redacción como un resquicio de la ley por donde interpretar, reglamentar y aplicar extensivamente la normativa bajo análisis a otros emprendimientos de cría intensiva de otras especies de ganados que conllevan similares impactos a la salud y al ambiente.

2.2 Finalidad.

La misma norma expresa que tiene por finalidad “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”.

La redacción aquí vuelve a ser confusa, viniendo a echar luz los fundamentos de la ley que en lenguaje más directo establece: “son objetivos básicos de este 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”.

2.3 Requisitos para el funcionamiento de los establecimientos EIC.

Todo establecimiento de EIC deberá inscribirse en el Registro a crearse en el ámbito de la autoridad de aplicación y, a tal fin, el solicitante del registro deberá acompañar:

- Habilitación municipal de radicación del establecimiento.
- Aprobación del estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental.
- Acreditar condiciones mínimas de infraestructura de los EIC (a definir por la autoridad de aplicación).

Se trata de la duplicidad de registros de este tipo de establecimientos. Si bien el Nacional es a los efectos de tener un control sobre la sanidad y calidad de los animales producidos. Mientras que el nuevo Registro provincial pretende controlar los aspectos ambientales y de salud de las poblaciones que sin lugar a dudas es una competencia local.

A diferencia de lo que se hizo en otras regulaciones provinciales, el registro es solo de establecimientos, no previéndose registro de responsables técnicos de los mismos (estos responsables deberían acreditar competencias y experiencia en la gestión ambiental y productiva de este tipo de establecimientos).

Otras legislaciones, como la de la Provincia de Córdoba, indican que para obtener el registro de habilitación provincial, los responsables de los establecimientos deberán presentar las constancias de intervención de los organismos gubernamentales directamente involucrados en la misma (como por Ej. SENASA).

2.4 Exigencias específicas que deberá considerar el Estudio de Impacto Ambiental.

La norma bajo análisis viene, de alguna manera, a incluir a la actividad de EIC dentro de la nómina enunciativa del Anexo II de la Ley N° 11.723 (General del ambiente del la Provincia de Buenos Aires) que detalla las actividades y proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental.

A la vez, detalla aspectos específicos que deberá tener en cuenta el estudio de impacto ambiental (Art 5 de la Ley 14867), a saber:

- a) Línea de base (ambiental, social y biológica) del área de influencia.
- b) Responsable técnico (profesional matriculado en materia ambiental).
- c) Plano y memoria descriptiva de la topografía zonal y regional, pendiente del terreno y cuenca superficial y subterránea que puede afectarse.
- d) Estudio de los recursos hídricos superficiales y subterráneos (mapas equipotenciales).
- e) Plan de Mitigación de Impacto Ambiental.
- f) Programa de Monitoreo y Vigilancia Ambiental.
- g) Planes de Contingencia y Cese de la Actividad.
- h) Plan integral de gestión de residuos (no detalla de qué tipo), (plan de control) de plagas o vectores, de excretas, de residuos peligrosos (patogénicos o especiales) y de animales muertos.

Estas exigencias, si bien adecuadas, son a la vez redundantes y desconocen el mismo tipo de exigencias que establece la siguiente normativa vigente en la materia y sus respectivas autoridades de aplicación:

La Ley N° 11.723, General del Ambiente, Art. 5, Inc. b y Arts. 10 a 24, cuya autoridad de aplicación es el Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Ley N° 12.257 Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires; Ley N° 5.965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera; Resolución ADA N° 336/2003, en su Anexo II establece los parámetros de calidad de las descargas de efluentes (concentraciones o condiciones límites permisibles) los que interpretan y complementan lo establecido en los Artículos 1° a 6° del Decreto N° 2.009/60 (modificado por Decreto N° 3.970/90); Resolución ADA N° 209/2004 que establece los requisitos mínimos para pedir concesión de agua para uso agropecuario. Cuya autoridad de aplicación es la Autoridad del Agua (ADA).

La Ley N° 11.347 de gestión de residuos patogénicos de la Provincia de Buenos Aires, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud Provincial.

2.5 Autoridad de Aplicación (Art. 6). Facultades (Art. 7).

La ley bajo análisis no define la autoridad de aplicación, pero presumiblemente se designe al Ministerio de Agroindustria de la Provincia al reglamentarse la misma. La propia norma así lo anticipa en su Art. 10, al crear el "Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral".

En tal sentido, la autoridad de aplicación que resulte designada deberá coordinar el control de los aspectos ambientales con el OPDS; el control de la gestión de los residuos patogénicos con el Ministerio de Saludos y los de uso de agua y vertido de efluentes con el ADA.

A los fines del cumplimiento de la ley bajo análisis y su normativa reglamentaria complementaria se faculta a la autoridad de aplicación para:

a) Requerir informes y/o documentación que estime necesarios sobre la actividad regulada.

b) Inspeccionar los establecimientos y medios de transporte.

c) Recabar orden de allanamiento a la Autoridad Judicial competente.

d) Realizar interdicciones de animales, impedir el ingreso y egreso de animales con razones fundadas, extraer muestras de animales, agua de bebida, de alimentos y productos utilizados en el establecimiento.

e) Aplicar las sanciones previstas en la presente norma.

La Autoridad de Aplicación podrá “coordinar las tareas antes mencionadas, con los Municipios que cuenten con la infraestructura necesaria y el personal capacitado al efecto”. Al respecto nos preguntamos ¿Y si los Municipios no contaran con dicha infraestructura y personal capacitado? Creemos que al momento de reglamentarse la ley se podría establecer o promoverse algún tipo de convenio con las autoridades sanitarias nacionales (SENASA), para capacitar personal local y/o trabajar conjuntamente aprovechando que ya deben hacerlo en virtud de otras tareas de control y prevención sanitaria.

Seguidamente, la norma bajo análisis establece que “cuando se apliquen multas como consecuencia de infracciones verificadas por autoridades comunales, los respectivos Municipios recibirán un veinte por ciento (20%) de lo efectivamente recaudado por dicho concepto”. El porcentaje de coparticipación de lo devengado en concepto de multas por infracciones administrativas devengadas, no informa que criterio siguió para determinar si resulta suficiente o exiguo el monto asignado a los Municipios que desplieguen tareas de control en la materia. Sin embargo, el monto que se asigne por tal concepto debería quedar afectado a un fondo municipal específico con destino capacitación de inspectores y promoción de las buenas prácticas ganaderas.

Por otra parte, el Art. 9, hace referencia a las distancias mínimas para localizar este tipo de los establecimientos de EIC², sin establecer nada en concreto. Sencillamente, la norma delega en la autoridad de aplicación la definición de 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 /o rural con asentamiento de población agrupada más cercana independientemente del Distrito Municipal donde se encuentren radicadas.

A la vez, la misma norma prevé que los Municipios, a través de sus Honorables Concejos Deliberantes, puedan disponer de una distancia mínima, la que deberá ser respetada en el algoritmo. La redacción es oscura. La norma provincial debería establecer un parámetro mínimo obligatorio en todo el territorio provincial, sin necesidad de tener en

² Distancias mínimas respecto de oblaciones y otros asentamientos humanos; escuelas, hospitales y otras instituciones o instalaciones sociales; establecimientos industriales; cursos y espejos de agua, napas y acuíferos, y otros establecimientos de engorde a corral o de alta concentración de animales de cualquier especie, conforme se detalla en el Art. 8 inc. d)

cuenta si un municipio establece una distancia mayor respecto de centros poblados. Aquí la norma bajo análisis invierte el principio ambiental (Art. 4 LGA) que ordena que la normativa de inferior debe conformarse a la norma de mayor jerarquía, excepto que la norma establecida por la ordenanza municipal, en procura de la protección del ambiente y la salud de las personas, sea más exigente que la norma provincial.

2.6 Obligaciones de los titulares de los establecimientos y los responsables técnicos (Art. 8):

a) Cumplir con las condiciones edilicias y de funcionamiento para este tipo de establecimientos.

b) Acatar las normas de bienestar animal.

c) Respetar las condiciones higiénico-sanitarias y de funcionamiento determinadas para su habilitación.

d) Observar las distancias mínimas que la reglamentación establezca.

Esta nómina de obligaciones es meramente enunciativa e incluso repetitiva en sí misma.

2.7 Promoción de la actividad para emprendimientos de integración realizados por micro y pequeños productores.

El Art. 11 de la norma bajo análisis prevé la promoción la actividad de engorde intensivo a corral cuando constituyan emprendimientos de integración realizados por grupos de micro y pequeños productores agrupados bajo cualquier forma de asociativismo y cuando su finalidad sea: a) la conversión de productos agrícolas, mayormente de su propia producción, en carne vacuna; y b) la construcción de emprendimientos de uso común, para la producción de carne vacuna.

Sin embargo, al promulgarse la ley el Poder Ejecutivo Provincial³ observó la parte que preveía dotar de recursos y beneficios impositivos a la actividad que se pretende fomentar.

2.8. Tasas y Fondo para el Control y Supervisión. Coparticipación Municipios.

² Decreto Poder Ejecutivo Provincial N°2095/16

Seguidamente el Art.12 establece las tasas que percibirá la Autoridad de Aplicación en virtud de este régimen: i) tasa anual en concepto de registro y habilitación, rehabilitación y renovación de los establecimientos comprendidos en la presente; ii) tasa en concepto de inspecciones de pre-habilitación; y iii) tasa en concepto de la aprobación del estudio de Impacto Ambiental.

Asimismo, seguidamente en el Art. 13 se crea el Fondo para el Control y Supervisión de este tipo de establecimientos, el que se integrará con i) las partidas que se fijen anualmente por la Ley de Presupuesto; ii) lo recaudado en concepto de las tasas, multas, intereses y recargos a infracciones a la presente norma; y iii) fondos y recursos que provengan de organismos nacionales, internacionales u organizaciones no gubernamentales.

El Fondo será administrado por la Autoridad de Aplicación y será destinado a los fines del control de la aplicación de la norma bajo análisis y su reglamentación complementaria.

A la vez, el Art. 14 prevé coparticipar a los Municipios que tengan establecimiento habilitados, el importe recaudado en concepto de tasas que conforman el fondo en hasta el cincuenta por ciento (50%).

2.9 Sanciones. Procedimiento.

A continuación, el Art. 15, establece sanciones en respuesta a cualquier infracción a las obligaciones impuestas por la ley bajo análisis y su respectiva normativa reglamentaria, a saber: i) apercibimiento; ii) multas de aplicación principal o accesoria entre un mínimo de cinco (5) y un máximo de doscientos (200) salarios básicos de la categoría peones generales del Régimen de Trabajo Agrario o la que en el futuro la reemplace; iii) Suspensión total o parcial de la habilitación, pudiendo establecerse plazos y condiciones para subsanar las irregularidades detectadas; iv) Caducidad total o parcial de la habilitación; v) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento; vi) interdicción o secuestro de los animales presentes en el establecimiento; y vii) publicación de la parte dispositiva de la resolución condenatoria a cargo del infractor.

Las sanciones serán impuestas por la Autoridad de Aplicación quien deberá establecer el procedimiento a tal fin. Desconocemos por qué a los fines prácticos, no se

redirigió y se estableció la aplicación del procedimiento previsto en el Decreto Ley 8785/77 de Faltas Agrarias vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

2.10 Régimen a aplicar a los establecimientos que se encuentran operando.

El Art. 16 establece un régimen de transición para que los establecimientos que ya se encuentran funcionando obtengan su respectivo registro provincial. A tales fines otorga: 6 meses para acreditar obtención del Certificado de Radicación Municipal y la aprobación del estudio de Impacto Ambiental; y 12 meses para adecuar la infraestructura del establecimiento de conformidad con las obligaciones del Art. 10.

Si vencidos los plazos fijados, los establecimientos en cuestión no dieron cumplimiento a cada una de las obligaciones antes indicadas, quedarán inhabilitados para operar, debiéndose en su caso, darse de baja la habilitación del registro respectivo.

Se prevé, que considerando el carácter de preexistentes, para los casos en que por la ubicación del establecimiento, resulte de imposible cumplimiento, se pueda relocalizar la actividad, cada autoridad competente (entendemos de cada municipio), establezca las condiciones bajo las cuales aquél podrá continuar con su actividad sin afectación del ambiente, indicando en cualquier caso los plazos (excepcionales) para su cumplimiento. En caso de incumplimiento de las obligaciones en el plazo excepcional, el establecimiento quedará automáticamente inhabilitado para operar a despoblar e impedir el ingreso de animales.

Para el caso que los titulares de los establecimientos dejaren de operar o mudaren sus instalaciones o si se constatare que no se desarrolla la actividad, estarán obligados a efectuar sobre el predio, las tareas de remediación correspondientes, de acuerdo a las normas y metodologías que determine la Autoridad Ambiental competente.

3.- **Comentarios finales.**

En primer lugar, lamentamos la redacción poco concisa de la norma. Asimismo, se perdió la oportunidad de alcanzar con la regulación de otras especies animales que también pueden ser objeto de cría intensiva y traen aparejadas similares efectos sobre el ambiente y los recursos naturales.

En términos generales, el régimen bajo análisis podría decirse sufre de “adanismo” volviendo a legislar sobre instituciones ambientales existentes, en desconocimiento de toda la legislación provincial vigente y sus respectivas autoridades de aplicación, que podrían tornar inmediatamente operativo al sistema de la ley.

La autoridad de aplicación debería ser designada inmediatamente y reglamentar las exigencias técnicas siguiendo los lineamientos de buenas prácticas sugeridos en el trabajo del INTA, a cargo del Ing. Aníbal Pordomingo⁴.

Para evitar la redundancia de requisitos y que los obligados se pierdan en los laberintos burocráticos, hubiera sido más práctico remitir a las normas vigentes a cumplir respecto de i) estándares de calidad de agua, aire y suelo; ii) sistemas de gestión y tratamiento de efluentes y residuos peligrosos; iii) monitoreo de parámetros ambientales; iv) zonificación (cumplimiento distancias mínimas de zonas críticas/sensibles –acuíferos-centros poblados - educativos); y v) realización de evaluación de impacto ambiental. En todos los casos, indicando cuál es la autoridad de aplicación ante quien se deberá requerir cada aspecto a constatar. Dicha coordinación con los restantes organismos competentes en el control de la actividad regulada, deberá ser primordial para la autoridad de aplicación a designar. Caso contrario, se corre el riesgo de tornarlo inaplicable.

Finalmente ¿en qué cambian las obligaciones del productor ganadero bajo la modalidad intensiva en el ámbito de la provincia de Buenos Aires? Ahora es indiscutible que debe obtener previo a su instalación la declaración de impacto ambiental que autorice a la ejecución del proyecto, así como el deber de respetar distancias mínimas para su instalación. Tornándose derecho positivo la opinión de la Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires⁵ y la opinión la doctrina⁶. Ahora solo queda apelar al buen criterio del ejecutivo para su pronta reglamentación y operatividad del régimen aprobado.

⁴ Pordomingo, Aníbal, “Gestión Ambiental en feedlots. Guía de buenas prácticas”, Anguil, La Pampa, INTA, 2003: <http://www.inta.gov.ar/anguil/info/pdfs/publicaciones/publi78.pdf>

⁵ Ancore S.A. y otro c/ Municipalidad de Daireaux s/ Daños y perjuicios, JA 202 – IV-397. Brisa Serrana c/ Emprendimientos Agropecuarios TGT s/ reclamo contra actos de particulares, LLBA 2006,p. 527. Lexis N° 70025878, Juzg. Corr. La Plata, N° 5, 06/07/2006, Rodríguez González, Carlos y otros c Granone S.A.

⁶ Pastorino, Leonardo F., Derecho Agrario Argentino, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2009, p. 184.