

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 TRATAMIENTO NORMATIVO DEL RECURSO SUELO. ESPECIALES CONSIDERACIONES A LAS LEYES NACIONALES Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Florencia Pinedo¹

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretende realizar un estudio específico sobre el recurso suelo analizando la constitución de la provincia de Buenos Aires y haciendo hincapié en las regulaciones tendientes a su conservación.

En nuestro país, las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio². La Nación puede legislar sobre leyes de adhesión y leyes de fomento; o a partir de la reforma constitucional de 1994, el dictado de normas de presupuestos mínimos que otorguen una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio federal, con el fin de asegurar la protección ambiental³.

NORMATIVA NACIONAL

En el marco normativo nacional, la constitución argentina de 1994 incorpora bajo el título Nuevos Derechos y Garantías, el artículo 41 como fuente del derecho ambiental, entendiéndose que queda comprendido en él la preservación del recurso suelo, en tanto es un recurso natural indispensable para alcanzar el mandato constitucional que nos brinda este nuevo derecho.

En materia de preservación de suelos, ya en el año 1948, se introdujo dicha problemática en la ley 13.246 de Arrendamientos Rurales y Aparcería⁴. Remite a la

¹ Abogada. Alumna de la Especialización en Derecho Ambiental por la Universidad de Belgrano (tesis presentada). Solicitud de Adscripción en la Cátedra I de Derecho Agrario, FCJyS – UNLP.

² Constitución Nacional Argentina, artículos 121 y 124; Constitución de la provincia de Buenos Aires, artículos 1 y 28.

³ Constitución Nacional Argentina, artículo 41.

⁴ En el mismo año la ley 13.273 de Bosques Nativos también se ocupó del suelo al proponer preservar los bosques protectores en su artículo 8.

conservación de este recurso, en su texto original, en el artículo 8 expresando: “queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante, cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos. En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados. Si la erosión o agotamiento sobrevinieren por caso fortuito o fuerza mayor, cualquiera de las partes podrá declarar rescindido el contrato”.

Posteriormente, la ley nacional de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos 22.428 sancionada en 1981, invitó a las provincias a adherirse a este régimen, declarando de interés general la actividad pública y privada que tenga como objetivo cumplimentar con las disposiciones de la citada ley.

En un ligero análisis, podemos enumerar las cuestiones principales que nos otorga esta ley.

Declara de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva. Las provincias, como se verá más adelante, toman este precepto y lo incluyen en sus disposiciones constitucionales y/o legislativas. Aclara que el Estado y las provincias de manera conjunta fomentarán la acción privada destinada al cumplimiento de los fines propuestos por esta ley.

Los artículos 3 y 4, y los posteriores capítulos III y IV de *Los Consorcios Voluntarios de Conservación de Suelos* (artículos 7 y 8) y de *Los Beneficios* (artículos 9 al 13), son de suma importancia para el examen de esta ley y el correlativo análisis con las leyes provinciales.

El artículo 3 narra que, a los efectos de la efectividad de los propósitos de la ley, las respectivas autoridades podrán declarar distritos de conservación de suelos, a toda zona que deba ser recuperada o de necesaria aplicación de técnicas de conservación. El artículo 4 prevé que en esos distritos de conservación se propiciará la constitución de consorcios de conservación, que estarán integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del distrito en cuestión. El capítulo de beneficios los describe en los términos de créditos de fomento, participación de los estímulos y subsidios.

Sin embargo, como se verá en detalle a continuación, las leyes provinciales que adhirieron a la ley nacional, en su mayoría fracasaron por la no conformación de los

consorcios voluntarios de conservación de suelos, quedando casi la totalidad de estas leyes inoperativas o tácitamente derogadas.

Además la ley les confiere a las provincias distintas obligaciones, entre ellas: designar un autoridad provincial de aplicación, completar el relevamiento de los suelos locales, realizar obras de infraestructura que sean necesarias para la conservación, el mejoramiento y la recuperación del suelo, coordinando con las autoridades nacionales; promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, y difundir normas conservacionistas a través de la enseñanza; cooperar para la formación de técnicos especializados en la materia.

Existen diversos proyectos de modificación del régimen jurídico del suelo. Uno de los proyectos planteados en el año 2014⁵ propuso el dictado de una ley de presupuestos mínimos para la restauración, conservación y recuperación de los suelos y su capacidad productiva, describiendo buenas prácticas agropecuarias y forestales, e instituyendo un fondo nacional para el impulso de incentivos económicos.

Otras leyes nacionales que tocan la temática de preservación del recurso suelo, son la ley de Producción Orgánica y la ley de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

La ley Nacional 25.127 de Producción Orgánica, propone mantener o incrementar la fertilidad de los suelos y de la diversidad biológica, la conservación e intensificación de los ciclos biológicos del suelo permitiendo de esta manera suministrar los nutrientes necesarios destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado las condiciones necesarias, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.

Por su parte la ley de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena 27.118, remite a la preservación del suelo de la siguiente manera: para la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales se instrumentarán políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas a fin de preservar, recuperar y/o mejorar las condiciones de la tierra, especialmente de la productiva. Se complementarán los mapas de suelos ya existentes a nivel nacional y de las provincias, con énfasis en las necesidades de la agricultura familiar, campesina e indígena.

⁵ diputada María Virginia Linares, expediente N° 4775-D proyecto ley de presupuestos mínimos de restauración, conservación y recuperación de los suelos y su capacidad productiva, 2014.

NORMATIVA PROVINCIAL

Frente al estudio de las constituciones provinciales en general encontramos circunstancias diversas sobre la regulación de este tema.⁶ Algunas provincias ya se habían preocupado y ocupado del tema con una finalidad conservacionista al momento de dictar sus constituciones, mientras que otras lo trataban como resultado del peligro que implica el mal uso de un recurso económico. Al igual que la codificación rural, que generó que esta multiplicidad normativa se profundizara creando un sistema con fuentes de una disparidad extrema para una actividad que, en principio, parece sencilla como es la actividad agraria.

Como conclusión apresurada, podríamos subrayar que muchas de las provincias adhirieron al régimen nacional de la ley 22.428 de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos⁷, y que casi la totalidad de las provincias hicieron convivir la citada norma con otras leyes propias⁸ fundamentalmente basadas en el poder de policía provincial, generando de esta manera las provincias un sistema normativo adecuándose a las características de su territorio.

La provincia de Buenos Aires se encuentra ubicada en el centro este de la República Argentina. La actividad agraria en esta provincia tiene un rol de suma importancia. El sector primario: agricultura y ganadería, representa un alto porcentaje del producto bruto provincial.⁹

La constitución provincial de Buenos Aires de 1994 dispone en su artículo 28 asegurar políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, del aire y del suelo, compatibles con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva.

En 1865 la provincia comenzó su proceso de codificación rural, respondiendo al mandato constitucional nacional del artículo en aquel momento 67 inciso 12 (actual

⁶ Algunas provincias regularon la preservación de los recursos en general en sus constituciones con anterioridad a la reforma constitucional nacional de 1994, como ser: San Juan, Catamarca, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego; otras provincias con posterioridad a la reforma: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa; por último, encontramos disposiciones constitucionales específicas al recurso suelo como por ejemplo en la constitución provincial de Entre Ríos.

⁷ Entre estas provincias encontramos a Buenos Aires (Ley 9867/82), Chubut (Ley 4032), Jujuy (Ley 3785), Mendoza (Ley 4597), Neuquén (Ley 1347), Río Negro (Ley 1556), Salta (Ley 5937), San Juan (Ley 5166), Santa Cruz (Ley 1427), Santa Fe (Ley 8829), Santiago del Estero (Ley 5051).

⁸ Catamarca (Ley 2480), Chaco (Ley 3035), Chubut (Decreto-ley 1119/71), Córdoba (Ley 8936), Corrientes (Ley 4361), La Pampa (Ley 2139 y Ley 155), Mendoza (Ley 8051), Misiones (Ley XVI - ° 37, antes Ley 3231), San Juan (Ley 5824), San Luis (Ley IX – 315, antes Ley 5461), Santa Cruz (Ley 2926), Santa Fe (Ley 10552), Tucumán (Ley 6290), entre otras.

⁹ <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/index.php>

artículo 75 inciso 12). El primer código fue redactado por Valentín Alsina, y fue modificado en 1970 y en 1983 con el dictado del código rural vigente, que sufrió posteriormente nuevas modificaciones¹⁰.

En el libro primero regula el suelo, tanto la propiedad rural como el régimen de transformación agraria, y se refiere particularmente a la conservación de la propiedad agraria en el título III. Declara de interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola, entendiendo por tal el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva. El artículo 48 agrega, que, para la aplicación de las normas sobre conservación de suelos y mantenimiento de su fertilidad, el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados.

Conceptualiza a la erosión como el proceso de remoción y transporte notorios de las partículas de suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento, que determinan la pérdida de su integridad; al agotamiento como la disminución notoria de la aptitud productiva intrínseca del suelo por excesiva extracción de nutrientes y sin la debida reposición de los mismos; a la degradación, que incluye la salinización, alcalinización y acidificación, como la ruptura del equilibrio de las propiedades físico-químicas del suelo que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico; y a la decapitación del suelo como la eliminación de la capa superficial cultivable que anule sus condiciones naturales para la producción agrícola.

Por su parte los artículos 49, 50 y 51, otorgan al Poder Ejecutivo la facultad de controlar sobre la conservación del suelo, y establecen los medios por los que deberá regirse.

En 1982, la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen nacional de la ley de fomento 22.428 a través del decreto-ley 9867/82. Asignó como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios (actual Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires), al que le encargó la aplicación de las disposiciones de esta ley en pos de la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos.

¹⁰ Alfredo Gustavo Diloreto, *Provincia de Buenos Aires; Derecho Agrario Provincial*. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA. Director Leonardo Fabio Pastorino, 1ª ed. Buenos Aires; Abeledo Perrot, 2011.

Conforme al artículo constitucional provincial, se dictó en la provincia de Buenos Aires, la Ley Integral de Medio Ambiente 11.723 en el año 1995, en el marco del Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS) como autoridad de aplicación.

En el título primero, capítulo único, determina su objeto y ámbito de aplicación. En cuanto su objeto consagra la preservación de la vida en su sentido más amplio asegurando la calidad ambiental.

Despliega en el título siguiente los derechos y deberes de los todos los habitantes de la provincia, entre ellos, a gozar de un ambiente sano; a participar de los procesos en los que esté vinculada la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general y de los recursos naturales en particular; el deber de proteger, mejorar y conservar el ambiente y todos sus elementos constitutivos, efectuando las acciones necesarias para alcanzar dicho objetivo y a abstenerse de realizar acciones u omisiones que pudieran generar la degradación ambiental. En cuestiones de política ambiental encumbra la participación conjunta del Poder Ejecutivo Provincial con los municipios, a garantizar la ejecución de dichas políticas, con la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, y los dota de responsabilidad de las acciones u omisiones en las que incurran.

Dedica su capítulo tercero a los instrumentos de la política ambiental. En el marco de planeamiento y ordenamiento ambiental. Expresa que para las autorizaciones relativas al uso del suelo en las actividades agropecuarias, forestales y primarias en general se deberá tener en cuenta: la naturaleza y características de cada bioma y la distribución de la población, como así también para aquellos casos referentes a la localización y regulación de los asentamientos humanos, para la fundación de nuevos centros poblacionales y la determinación de usos y destinos del suelo urbano y rural.

Finalmente, en su título tercero de disposiciones especiales, capítulo segundo, se ocupa de la reglamentación del recurso suelo. Señala que se elaborarán planes de gestión de conservación y manejo de suelos con la participación conjunta de asociaciones de productores, universidades, centros de investigación, organismos públicos y privados, a los fines de generar unidad de gestión en las políticas tendientes a la protección y mejoramiento de este recurso. Complementa con la ejecución de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de su capacidad productiva, y la implementación de medidas en las zonas de riesgo potencial y efectivo de degradación mediante prácticas y tecnologías adecuadas. Exhorta a la autoridad provincial de aplicación a realizar una clasificación de suelos

según su aptitud y a su evaluación permanente teniendo en cuenta la optimización de la calidad del recurso, y al Estado provincial a disponer medidas para la publicación periódica de dichos estudios. El artículo 48 establece que: “las reglamentaciones vigentes deberán actualizar los valores y agentes contaminantes en ella contenidos e incorporar los no contemplados, observando para ello normas nacionales e internacionales aplicables”; y finalmente insta a la autoridad de aplicación a implementar medidas que tiendan a mejorar y restaurar las condiciones del suelo en aquellos casos en los que su calidad se hallare afectada o deteriorada por el uso de agroquímicos o por causa de fenómenos ambientales.

La ley 11.723 fue sancionada en una época de grandes contradicciones para la protección ambiental. Si bien la reforma de la constitución nacional de 1994 trajo consigo la instalación de un nuevo derecho acompañado por un nuevo mandato, en el país se desarrollaba una política de mercado capitalista que impugnaba en alguna medida la ejecución de las medidas conservacionistas. Estas leyes vinieron para instalar un nuevo paradigma de conciencia ambiental, y para entender el marco de regulación provincial se debe examinar a lo largo de la historia cómo fue desarrollándose esta construcción jurídica legislativa, sobre el tratamiento y la gestión del recurso suelo.

En relación con otros usos del suelo, podemos nombrar el decreto ley 8912/77 y sus modificatorias sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que plantea como objetivo fundamental del ordenamiento territorial la preservación y mejoramiento del ambiente mediante una adecuada organización de las actividades; el cese de acciones degradantes para el ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas. Caracteriza al área rural como área de población dispersa, en la que la edificación predominante es la vivienda y las construcciones propias de la explotación rural. Establece esta disposición que los proyectos que ocasionen una densidad poblacional mayor a la establecida por la ley para estas áreas se considerarán como cambio de uso y deberán ser aprobados previamente, excepto los que estén vinculados con la explotación rural.

La provincia de Buenos Aires también cuenta con leyes de industria y de agrupamientos industriales, que contienen disposiciones dispersas sobre el suelo, su conservación y usos.

El mapa de suelos de la provincia, publicado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria¹¹ (INTA), da una clasificación de los suelos según sus características y capacidad. Los cataloga en suelos de uso ganadero, pastoril y en áreas para fauna silvestre, esparcimiento y captación y retención de agua, pero nada dice de los suelos de uso agrícola.

Al sur de la provincia encontramos durante casi todo el siglo XX un crecimiento revelador en el deterioro de la tierra. El incremento de la erosión por la incesante explotación de la agricultura con las mismas prácticas realizadas en áreas más húmedas, y el efecto pernicioso del cambio climático.

El suelo, como recurso natural, es esencial para la vida humana, y el sustrato para que el humano pueda satisfacer sus necesidades. En materia agraria constituye la base de sus actividades y es por este motivo la importancia que significa mantener su productividad, para que, junto a una correcta regulación legal, se pueda alcanzar un equilibrio entre la producción y el acelerado aumento de la población. Pero no es este aumento la causa principal de la degradación del suelo, sino que existen patologías diversas que cooperan con su deterioro; estas son, por ejemplo: la erosión hídrica y eólica, salinización, agotamiento por pérdida de los nutrientes, degradación por variables en su composición, contaminación. Estas patologías, no encuentran su base exclusivamente en la acción de la naturaleza, ni directamente en la acción humana, sino que pueden darse en situaciones disímiles y contribuyen al detrimento unas con otras. El ciclo de la naturaleza avanza mientras que las malas prácticas del hombre apoyan este camino hacia la improductividad, pero también se generan consecuencias tales como las inundaciones, sedimentación de espejos de agua, y pérdida de los ecosistemas.

La conservación del recurso suelo, es relativamente contemporánea. Como podemos ver en las regulaciones más antiguas, no se tomaba en cuenta la conservación en sí, sino únicamente el aspecto económico de la utilización del recurso y las consecuencias que su agotamiento podían generar.

El suelo tomado como cuerpo natural resultante de la intemperización de minerales y de la descomposición de la materia orgánica; es, como se dijo con anterioridad, el sostén de la vida vegetal y animal conformado por los componentes de la corteza terrestre. Si su utilización se corresponde con una manera adecuada y racional de uso, debe ser considerado como un recurso renovable.

¹¹ <http://inta.gob.ar/>

Dicho esto, se explicarán a continuación las cualidades del suelo, y sus múltiples relaciones con el ambiente y la calidad humana, para determinar cuáles son algunas de sus incumbencias y las consecuencias a las que nos enfrentamos en la medida de su degradación.

Los procesos acelerados de desertificación y erosión en nuestro país son alarmantes en la medida en la que se incrementa el deterioro de los suelos y no se alcanza su recuperación.

La desertificación es uno de los factores de degradación del suelo más preocupantes en nuestro país. Afecta las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas como consecuencia del cambio climático pero principalmente por las actividades humanas, que al ser excesivas, y muchas veces irracionales, conducen a la pérdida de la capacidad productiva y económica de este recurso y al desmedro de su potencial biológico.

Como todas las problemáticas ambientales, no constituye un problema aislado, sino que se relaciona, como ya adelantamos, con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y la utilización sustentable de los recursos naturales. Sumado al plano socio-económico, todos estos factores constituyen variables de inestabilidad en todos los ecosistemas y el ambiente en su totalidad.

Las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas representan la estructura territorial y geográfica de la superficie de la República Argentina. Las precipitaciones cumplen un rol fundamental que genera cambios en el uso del suelo y en su cobertura, generando dos fenómenos significativos que vale la pena diferenciar. En primer lugar se desarrollará la noción de aridez, entendiéndose por tal a la condición habitual de escasez de agua entre los componentes del suelo generando estados resistentes de sequía. En segundo lugar, el concepto de sequía, que responde al estado circunstancial por modificaciones meteorológicas dilatadas como consecuencia de déficit hídrico a falta de lluvias en territorios en los que el caudal normal es más elevado. El primero de estos factores, la aridez, es un fenómeno climático, mientras que la sequía infiere de períodos secos representados en el tiempo.

Por su parte, la erosión, es el desprendimiento y arrastre de las partículas del suelo, es decir, un proceso de separación y transporte de dichas partículas, y puede darse como consecuencia del agua (erosión hídrica) o motivo del viento (erosión eólica).

En los últimos años, la producción agrícola de Argentina fue evolucionando hacia los agroecosistemas simplificados, caracterizados por tener ciclos agrícolas de

producción más extensos, o bien ciclos de agricultura continua sin alternancia. Esta actualización de las prácticas agrícolas generó consecuencias de gran magnitud en los suelos de nuestro país. Disminución de materia orgánica edáfica, modificaciones en sus compuestos y compactación del suelo, presión ejercida por nuevos asentamientos, son algunos de los elementos que atentaron contra la capacidad productiva del suelo y la sustentabilidad del sistema agrícola.

Los cambios en el uso del suelo violentaron las propiedades físicas de la tierra, sobre todo con relación a su capa arable. Un suelo permeable, con gran cantidad de poros, permite el movimiento natural de sus compuestos agua y aire. Si la cobertura del suelo se manifiesta en una capa reducida, tiende a la ruptura de su estructura, así las partículas que quedan sueltas son transportadas o arrastradas por el agua o el viento rellenando sus poros, y generando una capa laminar que impide la infiltración de agua, desencadenando grandes procesos de erosión.

El manejo inadecuado del suelo produce en Argentina el incremento descomedido de su degradación. Esta realidad nos deja al descubierto, y es por esto que es necesario continuar con los estudios de degradación de los suelos, elaborar políticas y propuestas, así como medidas de prevención, control y mitigación de la desertificación y de la erosión que se abren paso hacia el deterioro cada vez más apresurado de los suelos de nuestro territorio.

Este breve análisis pone de manifiesto la cantidad y diversidad de normas aplicables al recurso suelo, que contrasta con las evidencias de la ineficacia generalizada de las mismas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 es un hito, que reafirmó derechos preexistentes pero que debían ser vigorizados de forma expresa.

El desafío entonces se refleja en un replanteo que mire particularmente la eficacia, con normas cumplibles y viables económicamente, y que logren acercarse al objetivo de la conservación del suelo tanto por su importancia productiva como por su importancia ambiental.