



Resumen informe jurídico preliminar abreviado.

PARTE I

ASUNTO: MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN RED VIAL Terciaria Municipal y Secundaria Provincial de Tierra – Tránsito en días de lluvia

JURISDICCION: PARTIDO DE ROJAS – PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INICIATIVA PARTICULAR: PRODUCTORES RURALES (MIXTOS) AGRICOLAS Y GANADEROS – CIRC IV – ESTE.

DESTINATARIOS: VECINOS RURALES – AUTORIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

1. Introducción.

El servicio público de mantenimiento, conservación y reparación de la red vial es una cuestión especialmente sensible en épocas de lluvias; si no existieran lluvias casi sería innecesario ni el servicio ni la tasa de red vial o eventualmente operado en forma ocasional y periódica anual, especialmente para controlar erosión eólica de caminos, como se puede citar, como ejemplo, la zona sur de San Luis que forma parte de la llamada pampa seca.

No ocurre lo mismo en la región de la pampa húmeda que comprende además de casi el 90% del territorio bonaerense; parte oriental de la provincia de Córdoba; oriental de la Provincia de La Pampa; centro-sur Provincia de Santa Fe y Entre Ríos a lo que podemos agregar la Provincia de Corrientes.

La cuestión comprende reflexiones sobre aspectos normativos del derecho público y del derecho privado que, en breve síntesis procuro abordar y que sirvan para orientar tanto la acción privada como la acción pública, respecto del uso de los caminos rurales en época de lluvias, a través de normas, especialmente municipales, que sean “RAZONABLES” que satisfagan un doble propósito: caminos rurales y no ocasionen daño a las actividades productivas y que pueda generar potencial fuente de acciones jurisdiccionales contra el Estado como ha ocurrido en otros lugares; especialmente aquellas actividades



productivas que demandan diaria atención, con lluvias, con secas y que obligan el tránsito de caminos rurales de personal o propietarios o productos o insumos que, por una falta crónica de modernización de la infraestructura rural (servicios vial, seguridad, electrificación rural, gas, telefonía, etc) ha producido una lenta pero constante migración de las zonas rurales a pueblos y ciudades cabeceras de partido como el caso de la provincia de Buenos Aires y el Partido de Rojas en el norte bonaerense zona núcleo en búsqueda de mayor seguridad de acceso a servicios de salud, educación, seguridad, energía eléctrica; en el Partido de Rojas prácticamente ha desaparecido la actividad tambera y ha disminuido el número de establecimientos ganaderos de ciclo completo o mixtos tomando en cuenta los períodos intercensales agropecuarios disponibles en sitios web del Estado Nacional y Provincial.

“El proceso de agriculturización” no sólo produjo abandono de chacras convertidas en “taperas”, sino que también produce efectos “culturales” aún en los mismos “chacareros” devenidos en “agricultores puros” con una nueva generación crítica de sus pares ganaderos o mixtos, que deben usar diaria y obligadamente los caminos rurales aún en días de lluvias.

A este fenómeno se suma que no siempre los servicios están a cargo de direcciones técnicas idóneas y el personal “urbano” que integra las plantillas del servicio muchas veces desconocen el funcionamiento de la lógica productiva no agrícola.

El cambio de Gobierno municipal en Rojas, el perfil técnico del responsable del área vial, genera un auspicioso escenario de ordenamiento y planeamiento operativo que sea eficaz y eficiente más allá que, sólo transcurridos dos meses de gestión, puedan ser considerados insuficientes para recomponer el parque de maquinarias obsoleto o fuera de servicio y actualización de capacitación del personal afectado al servicio.

2. Caminos rurales, topografía y clima.

Un punto de partida es el conocimiento que deben tener quienes operen el servicio público vial, sea por administración o prestador



privado, del concepto de planeamiento e intervención operativa tales como la previa consulta de las tendencias y pronósticos climáticos hoy disponibles y públicamente ofrecidos tanto por servicios públicos tecnológicos, meteorológicos como privados consultados regularmente por los productores para planificar labores, aplicaciones o cosecha; esta acción históricamente, desde la acción pública, ha sido escasamente considerada, salvo períodos excepcionales, en su real dimensión y con anticipación para planear obras de conservación, mantenimiento o reparación de caminos rurales con oportunidades determinadas por el clima y no por un calendario laboral estatal.

Otro punto es el dominio y conocimiento edafológico, por parte del área planificadora y operadora del servicio, de los suelos de cada área rural que posee diferencias y que obviamente se reflejan en los suelos de uso agrícola y por lo tanto en los caminos rurales; como también la configuración de cuencas, subcuencas y napas freáticas que les otorgan características diferenciadas, a los caminos rurales, aún en el mismo distrito cualquiera sea el que se considere y que genera natural impacto en los caminos rurales.

En este punto, y tomando como referencia el relevamiento cartográfico de los suelos del Partido de Rojas desarrollado por técnicos de la Unidad de Reconocimiento de Suelos del Centro de Investigaciones de Recursos Naturales del INTA a lo que se suman hojas topográficas del Instituto Geográfico Militar; dan cuenta de una unidad fisiográfica dominante por una configuración ondulada pero con interfluvios planos de subcuencas con baja pendiente de escurrimiento, tal se verifica marcadamente en el noreste y sudoeste del partido de Rojas.

El partido de Rojas registra una distribución y clasificación taxonómica variada de los suelos agrícolas y que obviamente comprende a los suelos de los caminos rurales; taxonómicamente los suelos de Rojas registran dos órdenes, cuatro subórdenes, siete grandes grupos, diez subgrupos, trece familias y quince series diferenciadas.

Esta alta diversidad obliga a un cuidadoso relevamiento de la estructura de los suelos de los caminos rurales, aún verificables en el mismo camino, para adecuar los tratamientos operativos viales correctos que aseguren mayor estabilidad y consistencia para labores



operativas y obras a través de nivelamiento previo, perfilamiento de zanjias colectoras, remoción de vegetales, alteos, terraplenamiento con un planeamiento integrado al análisis y estudio del comportamiento natural de los drenajes de aguas de lluvias excesivas que confluyen a cursos naturales o canales hidráulicos.

Respecto de la selección de oportunidad climática de intervención operativa, se suma la valiosa capacidad de aporte de instituciones cooperativas, como por ejemplo la cooperativa de Carabelas, que lleva un cuidado y minucioso registro de lluvias que permiten ponderar precipitaciones medias anuales, mensuales y extremas, en este caso del área rural Carabelas a lo largo de los años.

El dato mencionado no es menor considerando las lluvias de la primavera 2015, ¿era previsible sus efectos en los caminos rurales?. A modo de ejemplo sobre datos históricos 1921-1950 (CIRN) para el área rural carabelas en las primaveras tomando años de altas precipitaciones caen alrededor del 77% del total anual; tomando épocas de “secas” precipitan alrededor del 5% anual.

La información sobre la fase húmeda, con promedio de excesos periódicos, por la que transita la pampa húmeda argentina, es conocida desde el año 2000 con el informe FAO-ONU sobre precipitaciones para el período 2000-2025 en nuestra zona pampeana, más allá que algún año registre precipitaciones menores o en épocas que no benefician a los cultivos agrícolas, forrajeros y praderas para ganadería.

La primavera 2015 encontró muchos caminos rurales o sectores críticos de muchos de ellos, sin atención total o parcialmente; las obras parciales ejecutadas, por la gestión vial anterior, sólo en días “administrativamente laborales” e incompletas generaron más perjuicio que las adjudicadas al tránsito de personal o propietarios a sus establecimientos, el estado de algunos caminos obligaron el uso de tractores privados, no sólo para transitar sino para auxiliar “encajaduras” hasta de propia maquinaria vial municipal; a ello se sumó una época en la que registraba piso para siembra directa, aplicaciones terrestres para cuidado y protección de cultivos; obviamente el tránsito de maquinaria de siembra pesada, equipos, casillas rodantes, batanes de combustibles y aplicadores terrestres fue



inevitable aún en sectores anegados de algunos puntos críticos de caminos rurales; los agricultores saben que una oportuna siembra o aplicación de barbechos químicos constituyen los pilares productivos de sus emprendimientos.

Resulta “irracional” prohibir tránsito de tractores con sembradoras o equipos terrestres de aplicación en puntos críticos de caminos rurales en estado de abandono o parcialmente atendidos con obras incompletas cuya “intransitabilidad”, constatada, se prolongó más allá del período de lluvias no obstante días de alta y extendida radiación solar denotando que las causas de originan en un prolongado estado de abandono.

3. La Cuestión del tránsito de caminos rurales en días de lluvias y el sistema jurídico aplicable.

Un aspecto que a partir de noviembre de 2012, año que registró altos excesos pluviales concentrados en cantidad y en tiempo, desde la gestión vial anterior, apareció con fuerza de argumento la de adjudicar a los productores rurales el estado de los caminos; funcionario vial de la gestión anterior, tal vez con buena fe pero reveladora de supino desconocimiento o como reflejo primario de defensa por los cuestionamientos al funcionamiento del servicio vial, llegó a asegurar que estaba prohibido el tránsito en días de lluvias y tapizó su despacho con fotografías de vehículos, camionetas y tractores que “rompen” los caminos o fotografías con pequeños valles de inundación, en campos privados, para retener aguas que provenían de caminos rurales mal conservados o reparados como una forma de aliviar la carga de aguas y anegamientos de los caminos sin reparar que con una simple operación de planialtimetría se demuestra fallas de obras de reparación para ser enmendadas.

Una cuestión apareció en escena: el tractor y una generalizada afirmación que está prohibido circular con lluvia o después de las lluvias, siempre verbalmente difundida acompañada con anuncios de aplicación de multas de improbable existencia por inexistencia conocida de norma tipificadora de la infracción, falta o contravención que tendría el carácter de municipal con el derecho de defensa, del

eventual infractor, consagrado por el Código de Faltas Municipales y aplicación supletoria del Código de Procedimiento Penal.

Al menos públicamente, no se conoce la existencia de digesto municipal de Rojas publicado, que permita a sus vecinos consultar las ordenanzas municipales vigentes, en general y particularmente las vinculadas al tema de tránsito de caminos rurales en épocas de lluvias; y en todo caso si existe norma municipal sobre el particular para conocer e informarse sobre sus contenidos y alcances.

A nivel provincial, el Código Rural Ley 10081/83 y modificatorias que regula los “actos, hechos y bienes de la actividad rural” y respecto de “caminos públicos” artículos 26º a 42º del capítulo III, nada dice respecto del tránsito de caminos en épocas de lluvias, solo hace una enumeración de obligaciones de los propietarios rurales relacionados a permitir depositar en sus campos materiales, tierras o equipos aplicados a obras viales; obligación de los propietarios de mantener conservados los “accesos de los fundos a los caminos públicos”; prohibición de desviar caminos públicos salvo autorización de autoridad u organismo competente; establece “restricciones administrativas” que de los fundos privados deben observar; tratamiento de donaciones, por parte del propietario rural, de franjas de parcelas para la construcción de caminos públicos.

A nivel de la Ley de Tránsito Bonaerense nº 13.927 que adhirió a la Ley Nacional de Tránsito 24.449 y 26.363; respecto a tránsito en días de lluvias sólo hace referencia en el Título VII – VEHICULOS CON TRACCIÓN A SANGRE, particularmente en el artículo 19º dispone que para “El tránsito de tropilla de animales o arreos de hacienda por la vía pública de tierra...En caso de lluvia no se permitirá el tránsito de animales en caminos abovedados hasta tres (3) días después de haber cesado la precipitación.”

No existe mención respecto a tránsito de vehículos automotores ni de tractores o equipos agrícolas.

En el derecho municipal bonaerense comparado y sobre esta temática puede mencionarse la Ordenanza Municipal 7129/2011 del Partido de Necochea que derogó ordenanza anterior.



En el artículo 2º dispone: “Prohíbese terminantemente el tránsito pesado a los camiones con o sin acoplados, jaulas o semirremolques, tractores con o sin maquinaria agrícola en enganche y todo otro tipo de maquinarias, autopropulsadas o de arrastre, cuyas ruedas y dispositivos de desplazamiento puedan dañar las vías de circulación en todos los caminos de tierra y entoscados del Partido de Necochea, cuando el estado de los mismos, por precipitaciones pluviales que de acuerdo a las condiciones climatológicas puedan importar un serio perjuicio para los mismos, y no permitan la circulación sin alterar la superficie de rodamiento como así también las condiciones de transitabilidad marcando huellas”

En el artículo 3º dispone – “Queda incluido en la prohibición del artículo anterior, el traslado y permanencia de ganado mayor y/o menor por las calles y/o caminos de tierra y entoscados del Partido de Necochea.”; esta prohibición es atenuada en el artículo 4º que expresa: “La prohibición se aplicará hasta las setenta y dos (72) horas posteriores al cese de la lluvia. Durante el período de restricción en la circulación y para los vehículos comprendidos por la misma, el Ente Descentralizado Vial Rural determinará las calles que habilitará exclusivamente para permitir el desplazamiento de y hacia los accesos pavimentados que unan plantas urbanas del Distrito con rutas nacionales y provinciales.”

En el artículo 5º, la Ordenanza dispone: “Prohíbese en forma permanente la circulación de transporte de carga con un peso superior a las 45 TN Brutas en los caminos rurales Municipales, Provinciales y Nacionales...”.

Las disposiciones precedentes quedan “racional”, “razonablemente” limitadas por el artículo 6º cuando dice “Quedan exceptuados de la presente prohibición, en los caminos rurales, los tractores sin maquinaria agrícola, camiones y/o vehículos que se encuentren afectados al servicio público, al transporte de leche y al transporte productos perecederos”, la disposición es complementada en el art.7º que dispone la facultad de la autoridad de aplicación de la ordenanza de ***“queda autorizado a otorgar permisos especiales en aquellos casos que revistan carácter excepcional y considere***

fehacientemente justificados.”; esta última disposición es la invocada por productores ganaderos de carne o leche, para garantizar el acceso “racional” a sus establecimientos o salida de los mismos para la atención sanitaria, alimentación diaria de sus producciones bovinas de carne o leche, porcinas, ovinas, especialmente en días de tormentas y lluvias intensas que los requerimientos de nutrición animal son satisfechos a través de diarias raciones o henolajes, control de alambres perimetrales o electrificados para evitar fugas a caminos públicos o parcelas linderas.

Sólo puede agregarse que en caso de denegación de la solicitud de excepción, el productor que se considere afectado por el acto administrativo denegatorio (sea expreso o por “silencio administrativo” si la autoridad no responde en los plazos dispuestos), y si lo considerare irrazonable, abusivo o arbitrario, tiene abierto el ejercicio de su derecho de recurrir por aplicación de la Ordenanza General 267 de Procedimiento Administrativo Municipal y agotada la vía administrativa, articular su derecho de defensa a través del procedimiento dispuesto en el Código Contencioso Administrativo pues “Corresponde a los tribunales contencioso administrativos el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por la actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la Provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas, con arreglo a las prescripciones del presente Código.” (conf. Art.1º - Ley 12008)

En general y sobre ordenanzas examinadas y en algún caso leyes de otras provincias, la regulación es producto de consensos regulatorios en el que han participado productores, transportistas, prestadores de servicios agrícolas y autoridades municipales donde prima el “principio de la razonabilidad jurídica” cuando se trata de restricciones o limitaciones al tránsito en caminos rurales en épocas de lluvias.

Esta ordenanza se cita a modo de ejemplo, pues hay otras de las que nos ocuparemos en la Parte II; de la comparación surge claramente que cada una regula sobre las realidades productivas de cada Partido o región, de las características y estado de los caminos rurales; de modalidades de compensación del uso de caminos rurales por razones



de fuerza mayor; del derecho de circular, del derecho de producir con libre elección de sistema productivo; queda agendado la necesidad de establecer parámetros “racionales” que toda regulación debe contener sin afectar otros derechos.

La competencia municipal de regulación recae en el HCD que por el artículo 27º de la L.O.M. dispone “Corresponde a la función deliberativa reglamentar... ap.5) las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios municipales...” como lo es el servicio público de conservación y reparación de la red vial municipal y de la red vial secundaria provincial por imperio de la ley de coparticipación del Fondo Compensador Vial.

Carabelas – Partido de Rojas – 7 de febrero de 2016.-