

Para ECANA-UNNOBA – Docente Ing. Agr. Alicia Irizar –

Documento Base de Exposición clase especial dictada.

[Presentación diapositivas.](#)

La Gestión de los Suelos y las Aguas en el Sistema Jurídico Argentino.

1. Introducción.

El tema de la gestión de suelos y aguas en general, y con incidencia en las actividades agrarias en particular requiere conocer no sólo aspectos científicos y tecnológicos, aportados por la ciencia agronómica, sino abordar cómo es contemplado por el sistema jurídico que le otorgue mínimo grado de operatividad jurídica para la implementación de normas técnicas agronómicas en el territorio adecuada a los agrosistemas o también llamado agroecosistemas intervenidos por la acción humana con fines productivos.

Debe señalarse que no pueden abordarse estrategias técnicas disociadas entre suelos y aguas (especialmente, en la región pampeana, por inundaciones producto de excesos hídricos en superficie como los que impactan por los ascensos de napas freáticas que impactan en los suelos con efectos degradatorios).

A ellos se deben agregar la extensa red de caminos rurales de tierra (que por fallas, de ingeniería vial o falta de maquinaria vial adecuada en su conservación y reparación, operan como barreras de drenajes o por efecto de la erosión de los caminos rurales se convierten en canales de desagües).

Debe tenerse en cuenta que el sistema caminero rural, comprende entre la red vial terciaria rural y secundarias provincial de tierra una extensión estimada de 300.000 km en la región pampeana siendo la Provincia de Buenos Aires la que mayor extensión registra: 90.000 km de la red vial terciaria municipal y 20.000 km de la red vial secundaria provincial de tierra.

Respecto a la gestión de uso y manejo de suelos, la intervención se verifica centralmente en parcelas rurales que son de dominio privado (exclusivo y perpetuo) aunque el derecho del dominio ya no es absoluto producto de la evolución del derecho que concibe al suelo, como recurso natural, como bien

jurídico tutelado, protegido por normas del Derecho Público a partir de la reforma constitucional nacional y provincial bonaerense de 1994 y la incorporación de los artículos 41º y 28º respectivamente; a ello se suma la sanción del nuevo código civil y comercial de la Nación en 2015 que es considerado como de “publicización” o también de “constitucionalización” del derecho privado consecuencia directa de la necesaria renovación, actualización y adecuación de la legislación civil y comercial a las reformas constitucionales de 1994.

Es con la reforma constitucional nacional que se incorpora el nuevo artículo 41º y recepta expresamente en el artículo 124º que “...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

El artículo 41º dispone que *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”*

Resulta apropiado formularse interrogantes respecto a relevantes factores que hacen al uso, manejo y conservación de los suelos dentro de las “políticas públicas” y las distintas estrategias de intervención estatal pues, en la realidad contemporánea, ya no se discute que toda propiedad inmueble rural aplicada a las actividades productivas agrarias cumplen una función social.

2. Los interrogantes.

Entre los interrogantes pueden citarse:

¿Cuáles son los límites al uso y aprovechamiento de los suelos?

¿Puede hablarse de “agregar” valor sin atender un recurso natural básico de “creación” de valor como es el suelo?

¿Existe legislación operativamente eficiente para promover el uso sustentable de los suelos?

¿Pueden gestionarse técnica y operativamente disociados los suelos y las aguas ?

¿Pueden articularse eficientemente las competencias y atribuciones del Estado Federal y de las Provincias?

¿Incentivo económico y fomento fiscal conservacionista o carga conservacionista obligatoria?

Del abordaje de estos interrogantes surgirán las respuestas para el diseño de la acción pública para el desarrollo de la acción privada dentro de los marcos legales vigentes más allá que sea necesario complementarlas con normas reglamentarias que deben dictar los Poderes Ejecutivos de Nación o Provincia.

Se considera “sistema jurídico” conservacionista del suelo al conjunto de normas jurídicas regulatorias que rigen la conducta de los actores productivos en el uso y manejo conservacionista del suelo destinado a la actividad agropecuaria.

3. Método de la Técnica Legislativa. Normas Técnicas y Normas Jurídicas.

Con relación al Método de la Técnica Legislativa la acción pública regulatoria debe tener en consideración dos etapas claramente diferenciadas con relación al nivel de competencias científicas y tecnológicas (normas técnicas) y competencias políticas (normas jurídicas):

- **LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA SUMINISTRAN LAS BASES TÉCNICAS DE LA FORMULACIÓN LEGISLATIVA.(Área competencial del conocimiento científico-tecnológico) - NORMAS TÉCNICAS.**
- **LA POLÍTICA RECEPTA LAS BASES TÉCNICAS, PRESUPUESTA EL FINANCIAMIENTO, ELABORA LA LEGISLACIÓN Y GESTIONA OPERATIVAMENTE LA ACCIÓN PÚBLICA. (Área competencial del político). NORMAS JURÍDICAS.**



Son normas técnicas aquellas elaboradas por el conocimiento científico y tecnológico en el uso y manejo conservacionista de los suelos agrarios en relación a caracteres edafológicos, topográficos, climáticos de cada región o subregión de los sistemas naturales.

Son normas jurídicas aquellas elaboradas por las autoridades públicas (leyes, decretos, resoluciones) que constituyen una *“regla social obligatoria establecida de modo permanente por la autoridad pública para ordenar y regular las relaciones humanas entre sí, de sus relaciones con el Estado y de sus relaciones respecto de la naturaleza y el ambiente imponiendo sanciones ante su incumplimiento.”*

4. La Estructura Jerárquica de las Normas Jurídicas.

Argentina posee un sistema federal de organización política que es reflejo del proceso histórico que dio origen a nuestra nación; son las provincias las que constituyeron el Estado Federal, es decir que son preexistentes a la organización estatal federal constituida en 1853. En la Constitución Nacional son las Provincias que delegan en el Estado Federal algunas competencias y otras quedan reservadas a la provincia que constituyen su autonomía.

Nuestra Constitución Nacional experimentó reformas en 1957 y 1994 incorporando principios constitucionales de derechos sociales en el primer caso e incorporando principios constitucionales de derechos ambientales, derechos de los usuarios consumidores en el segundo caso.

Esta organización federal establece tres escalones o niveles de descentralización política territorial (Nación – Provincia – Municipio); también establece una estructura jerárquica de las normas jurídicas que gráficamente se puede representar como una pirámide.

- 4.1. En la cumbre de la pirámide** se encuentra la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales celebrados y ratificados por ley del Congreso Nacional por Argentina con Organismos Internacionales (ej. Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Organización Mundial del Comercio, etc). También integran la cumbre en un grado menor los códigos civil y comercial, penal, aduanero, alimentario nacional, acuerdos federales, leyes especiales, decretos, reglamentos, resoluciones dictadas por el Poder

Legislativo Nacional (Congreso) y/o Poder Ejecutivo Nacional (Presidente y/o Ministros, Secretarios de Estado).

4.2. *En el medio de la pirámide* encontramos las constituciones provinciales, convenios y acuerdos federales celebrados con el Estado Nacional y tratados interprovinciales, también códigos procesales, código fiscal impositivo provincial, leyes dictados por las legislaturas provinciales y decretos, resoluciones y disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo provincial. Todas las normas provinciales pueden ser exigibles en el ámbito territorial de cada provincia.

4.3. *En la base de la pirámide* encontramos a los municipios que en la provincia de Buenos Aires son 135. Tienen un Departamento Deliberativo (Concejos Deliberantes) y un Departamento Ejecutivo (Intendente Municipal). En la Provincia de Buenos Aires su vida institucional está regida por la Ley Orgánica de las Municipalidades que fijan sus facultades, competencias y atribuciones que sólo rigen en su ámbito territorial (una ordenanza de un municipio no puede ser exigida en otro municipio). El concejo deliberante tiene facultades reglamentarias que se expresan a través de ordenanzas municipales, el ejecutivo municipal dicta decretos, resoluciones y disposiciones para ejecutar las ordenanzas municipales aprobadas por los concejos deliberantes.

5. Evolución del Derecho de Propiedad Privada en el Código Civil.

5.1. Primera etapa.

Nuestro Código Civil (llamado el Código “Vélez” por ser el jurista cordobés Vélez Sarsfield su redactor) fue aprobado por el Congreso Nacional por ley n° 340 del año 1869. El derecho de propiedad privada al momento histórico de su sanción era considerado absoluto, exclusivo y perpetuo.

Absoluto: En el artículo 2513 disponía: ““Es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla...”

Exclusivo: La propiedad es exclusiva porque solo le concede al propietario (o propietarios en condominio) la facultad de usar, gozar y disponer un bien con exclusión de los demás.

Perpetuo: la propiedad no se extingue (por el transcurso del tiempo), no tiene limitación temporal, es un derecho perpetuo hasta el fin de la vida del propietario en el que la propiedad pasa a sus sucesores salvo que en vida haya realizado la venta del bien sobre la que ejerce el derecho de propiedad.

5.2. Segunda etapa.

Se produce la primera reforma en 1969 por Ley 17.711. Mantiene las características de exclusividad y perpetuidad del derecho de propiedad. El cambio se produce en la característica de “absoluto” del derecho de propiedad.

Incorpora el concepto de la “función social de la propiedad” modificando la redacción original del artículo 2513 del “Código Vélez” disponiendo: “Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa de disponer o servirse de ella, usarla y gozarla *conforme a un ejercicio regular*”.

Ya no se puede “*desnaturalizarla, degradarla o destruirla*” por considerarse una acción antisocial y antijurídica.

5.3. Tercera etapa.

Por ley 26994 de 2015 se sanciona el “nuevo código civil y comercial de la Nación” que unifica los códigos civil y comercial (antes separados) disponiendo en el nuevo artículo 1941º que el dominio (propiedad) “*otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa dentro de los límites previstos por la ley...*”.

Entre los fundamentos del proyecto que sirvió de base al nuevo código se expresa “...el nuevo ordenamiento establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado.”

Mantiene conceptualmente las características de exclusividad y perpetuidad en los artículos 1942º y 1943º, ya no hace mención el nuevo código a que el derecho del propietario tenga la característica de “absoluto”.

En el artículo 1970º **incorpora el concepto que el derecho de dominio (propiedad) privada cede ante el interés público y que “El...aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles deben ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción” (sea jurisdicción nacional o provincial específica de que se trate).**

Una incorporación significativa en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación lo encontramos en el artículo 14º que reconoce dos niveles de derechos: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. El artículo 14º agrega **“La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.”**

El criterio es reiterado y ampliado en los artículos 240º y 241º, disponiendo, en el artículo 240º: **“Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.”**

El artículo 241º dispone: “Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.”

6. La Conservación de los Suelos en las leyes de arrendamientos rurales.

A principios del siglo XX se verifica un proceso de sanción de leyes especiales relacionadas con los arrendamientos (cesión del uso del suelo, por parte del propietario rural, a cambio de un precio en dinero o el equivalente en dinero a una cantidad de granos por hectárea) y las aparcerías rurales (un porcentaje por hectárea de los granos cosechados como pago por la cesión, por parte del propietario rural, del uso de los suelos con fin productivo)

En 1921 se sanciona la primera ley que lleva el nº 11.170, es modificada en 1932 por ley nº 11.627; en forma general, hace referencia al cumplimiento,

por parte de los arrendatarios o aparceros tomadores, de las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos.

Es con la ley 13.246 de 1948 cuando, por el **artículo 8º**, se introduce expresamente ***“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.”***

Debe tenerse presente que a partir de la sanción de la ley 13.246, el Estado regulaba y controlaba contratos y precios de los arrendamientos y aparcerías a través de las llamadas Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio (organizada en Cámaras Regionales y una Cámara Central) en la que participaba el Estado y representantes de los propietarios y arrendatarios que rigió entre 1948 y 1956; el control técnico de la “explotación racional” lo desarrollaba el entonces Ministerio de Agricultura.

Por Decreto nº 8330 de 1963, reglamentario de la ley 13.246, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería precisa, el alcance del artículo 8º de la Ley 13.246, en su artículo 16º: ***“A los efectos de lo dispuesto en el Art. 8º de la Ley 13.246, se entiende por: a) Erosión: el proceso de remoción y transporte notorio de las partículas del suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento: b) Degradación: (Salinización, alcalización, acificación, etc.) la pérdida del equilibrio de las propiedades físico-químicas del suelo que lo hacen apto para el cultivo originada en prácticas o normas deficientes del manejo del suelo, particularmente relacionadas con el régimen hidrológico del mismo, y para cuya restauración del equilibrio se hace necesario el uso de correctivos adecuados. c) Agotamiento: la pérdida de la capacidad productiva intrínseca del suelo como consecuencia de su explotación y que sólo puede recuperarse restituyéndole los elementos perdidos.”***

Por Ley 22.298 de 1980 se introdujeron modificaciones y derogaciones de muchos artículos de la Ley 13.246. Entre ellos pueden citarse, disminución de 5 a 3 años el plazo mínimo de los contratos; se elimina la participación del

Ministerio de Agricultura en su intervención frente a los problemas de explotación irracional del suelo.

Se incorpora una nueva modalidad por el art. 39º que dispone: *“Quedan excluidos de las disposiciones de esta ley (se refiere a la ley 13.246): a) Los contratos en los que se convenga, por su carácter accidental, la realización de hasta dos (2) cosechas, como máximo, ya sea a razón una (1) por año o dentro de un mismo año agrícola, cuando fuera posible realizarla sobre la misma superficie, en cuyo caso el contrato no podrá exceder el plazo necesario para levantar la cosecha del último cultivo (llamados “contratos accidentales” por hasta dos cosechas por año agrícola combinando cultivo invernal y de verano sobre la misma parcela. Ejemplos: trigo-soja; cebada-soja- cebada-sorgo, etc). b) Los contratos en virtud de los cuales se concede el uso y goce de un predio con destino exclusivo para pastoreo, celebrados por un plazo no mayor de un (1) año. En caso de prórroga o renovación entre las mismas partes y sobre la misma superficie, mediante la cual se totalicen plazos mayores que los establecidos en el presente artículo, o cuando no haya transcurrido por lo menos el término de un (1) año entre el nuevo contrato y el vencimiento del anterior, se considerará incluido el contrato en las disposiciones de esta ley.”*

Debe tenerse presente que la obligación del art.8º de la Ley sólo rige para parcelas bajo contratos, no comprende al uso de suelo que el propietario/productor haga en campo propio.

7. La Ley Nacional 22.428/81 de Fomento a la Conservación del Suelo.

Esta ley forma parte de la categoría jurídica de “leyes convenio” o también llamada “leyes de adhesión” pues será operativa en territorio de las Provincias previa “adhesión” a la ley nacional por ley de las legislaturas provinciales.

La razón es que, aún antes de la reforma de la constitución nacional en 1994 (art.124º) ya la doctrina y jurisprudencia se había expedido que los recursos naturales (entre los que se encuentra el suelo agrario) pertenecen al dominio originario de las provincias y sometida a sus facultades reglamentarias no delegadas al Estado Federal.

Entre los aspectos centrales contemplados en la ley 22.428 deben citarse:

- Declara de Interés General la acción privada y pública.

- Régimen de “adhesión” para las provincias.
- Realización de obras y promoción de la investigación y experimentación.
- Creación de Distritos de Conservación de Suelos.
- Propiciar la constitución de Consorcios Voluntarios de Conservación.
- Diseño y ejecución de programas y planes de inversiones y gastos.
- Incentivos fiscales provinciales a los productores consorciados.
- Créditos de Fomento del Banco de la Nación Argentina.
- Subsidios porcentuales del Estado Nacional (Ministerio de Economía)
- Exenciones impositivas nacionales entre 5 y 10 años.(s/monto recibido)
- Otorgamiento de beneficios con inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble del predio rural beneficiario.
- Sanciones por incumplimientos. (reintegros) Responsabilidad solidaria de los asesores técnicos de los planes en caso de falseamiento de datos.
- Designa como Autoridad de Aplicación por decreto 2419/91 a la Secretaría Recursos Naturales y Ambiente Humano(hoy Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable)

Esta ley tuvo implementación y financiamiento hasta 1989; luego de la reforma del Estado en 1991 se desfinanció el sistema convirtiendo a la ley 22.428 en una norma programática no operativa, las provincias adheridas fueron arrastradas por el desfinanciamiento salvo la excepción de Entre Ríos que continuó planes y programas provinciales hasta 2013 financiado con un porcentaje del impuesto inmobiliario rural provincial.

Todas las provincias de la región pampeana, además de la adhesión a la ley nacional, dictaron leyes y decretos provinciales, la mayoría conserva técnicamente plena vigencia jurídica si bien con distintos grados de operatividad; contemporáneamente muchas provincias han retomado preocupación sobre la cuestión de los suelos avanzando con distintas modalidades para implementar acciones públicas y privadas como puede citarse el caso de las provincias de Córdoba y Santa Fe.

8. La Conservación de los Suelos en las Normas Jurídicas.

Acceso a legislación nacional y provincial – suelos y aguas:
[AQUÍ](#) – (contiene hipervínculos de acceso seguro)

1. NACIONAL.

Ley 24.430/94 – CONSTITUCIÓN NACIONAL – Art.41º – Art.124º

LEY N° 13.246/48. Arrendamientos y Aparcerías Rurales. Art.8º – Normas Complementarias

Ley 22.211/80 – PROMOCIÓN AGROPECUARIA PARA TIERRAS RURALES DE BAJA PRODUCTIVIDAD.

Ley 22428/81 – RÉGIMEN LEGAL PARA EL FOMENTO DE LA ACCIÓN PRIVADA Y PUBLICA DE LA CONSERVACIÓN DE LOS SUELOS. EXENCIONES IMPOSITIVAS. DECRETO REGLAMENTARIO N° 681/81 B.O. 3/4/81.- Normas Complementarias.

Ley 25.675/02 – POLITICA AMBIENTAL NACIONAL – Normas Complementarias. Esta ley fija como “Objetivos”: a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de los recursos ambientales. b) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión. c) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales. d) Asegurar la diversidad biológica, la educación ambiental y el acceso a la información. e) Crear un sistema federal de coordinación.(COFEMA).

Sobre la base dispuesta en el artículo 41º la ley 25.675 en su artículo Artículo 6º.- define el concepto de presupuesto mínimo: *“Se entiende por presupuesto mínimo a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental....”*

La definición sobre que debe entenderse por presupuesto mínimo ha generado conflictivas opiniones básicamente porque el texto constitucional y el art.6º de la ley no guardan armonía; por el art. 41 de la Constitución Nacional se entiende al “presupuesto mínimo” como “piso” o “base” facultando a las provincias el dictado de normas complementarias, en tanto el artículo 6º define como presupuesto mínimo a toda norma que concede una tutela ambiental “uniforme o común para todo el territorio nacional”, es decir que fija un “techo”.

Ley 25.688/02 – Régimen Ambiental de Aguas. Normas Complementarias.

CODIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN – LEY 26.994/15 – Arts. 14º, 240º, 241º, 1941º, 1942º, 1943º, 1970º.

2. PROVINCIAL – Región Pampeana –

2.1. PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES – Art.28º

Ley 8912/77 – Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos

Ley 9867/82 – Adhesión a la Ley Nacional 22.428/81.

Ley 10081/83 – CÓDIGO RURAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES – TITULO III

Ley 10170/89 – Crea la Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado (CODESA) en el ámbito provincial, con el objeto de conducir, coordinar y supervisar los programas de desarrollo que se implementaren a tal fin en dicha área.(Manejo de Suelos y Aguas).

Ley Nº 11.723/95 Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Ley 12.257/99 – CÓDIGO DE AGUAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

2.2. PROVINCIA DE CORDOBA.

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA 1987-Ref.2001 – art. 11º – 66º

Ley 5589/73 – CÓDIGO DE AGUAS PARA LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

Ley 6628/81 – Adhesión a la Ley Nacional 22.428 Fomento de la Conservación del Suelo.

Ley 7343/85 PRINCIPIOS RECTORES PARA LA PRESERVACIÓN, CONSERVACIÓN, DEFENSA Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE.

Ley 8595/95 – CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA ESTUDIO DE LA CONSERVACIÓN DEL SUELO.

Ley 8863/00 – CREACIÓN DE LOS CONSORCIOS DE CONSERVACIÓN DE SUELOS

Ley 8936/01 – Ley de Conservación de Suelos Provincial

Ley 10508/17 Modif.-Código-Tributario-Provincial-2018 – Titulo V –
CREACIÓN DEL FONDO ESPECIAL DE CONSERVACIÓN DEL SUELO –
Vencimiento 31 de diciembre de 2019.

2.3. PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS – Ref. 2008 – Art. 22º

Ley 8318/89 – Ley de Conservación de Suelos Provincial.

Decreto 2877/90 – Reglamentario art. 36º Ley 8318/89

Ley 9172/98 – LEY DE AGUAS PROVINCIAL

2.4. PROVINCIA DE LA PAMPA

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA – 1960- Ref.2004 – Art. 18º

Ley 1074/81 – Adhesión a la Ley Nacional 22.428 de Fomento a la
Conservación de los Suelos.

Ley 2139/04 – DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO, DEL USO
SUSTENTABLE AL RECURSO SUELO.

Ley 2581/10 – CÓDIGO PROVINCIAL DE AGUAS.

2.5. PROVINCIA DE SAN LUIS.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS – Ref. 1987 – Art.47º

Ley IX-315-2004 (5.461) – Ley de Conservación de los Suelos Provincial.

Ley Nº VIII-0247-2004 (5459 *R) – Declarase de Interés Provincial e incluidos
en los términos de la presente Ley, a los proyectos vinculados a las actividades
agropecuarias que impliquen una inversión que incremente en forma efectiva
la productividad de las explotaciones de la Provincia, conservando, mejorando
y/o restaurando sus ambientes y ecosistemas.

Ley Nº IX-0319-2004 (5520) – Declarase de interés público la defensa, la
regeneración, el mejoramiento y la ampliación de los bosques; así como el
aprovechamiento racional de productos forestales y el desarrollo de la
industria forestal.

VI – 0159 (TO) – 2004 – CÓDIGO DE AGUAS PROVINCIAL.

2.6. PROVINCIA DE SANTA FE.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. 1962 – Art. 28º

Ley 8829/81 – Adhesión a la Ley Nacional 22.428 de Fomento a la Conservación de los suelos.

Decreto 1955/86 – Crea la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos.

Ley 10552/90 – LEY DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE SUELOS.

Decreto 3445/92 – Declaración Áreas de Conservación y Manejo de Suelos.

Ley 11717/99– LEY DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE.
Modificatorias: Leyes 12817/07, 13060/09 y 13723/17.

Ley 11730/00 – GESTIÓN EN ZONAS INUNDABLES –

Ley 13740/17 – LEY DE AGUAS DE SANTA FE.

Decreto 2149/18 – Modifica Reglamentario 10552/90 –

9. Las barreras operativas para una estrategia integral de la acción pública para la Gestión de Suelos y Aguas.

Es bastante común argumentar que la ausencia de acción pública en materia de uso y manejo conservacionista del suelo de producción agraria

- ***Dificultad de acuerdos sobre las leyes de presupuestos mínimos.***

Son muchas las leyes de presupuestos mínimos sancionadas¹ pero no todas registran una eficaz y eficiente implementación en el territorio de todas las provincias, muchas de las leyes de presupuestos mínimos no han sido

¹ fueron sancionadas por el Congreso Nacional una serie de leyes de presupuestos mínimos (10 en total) desde el año 2002 hasta la fecha. Estas son: la **Ley Nº 25.612** Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; la **Ley Nº 25.670** Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs; la **Ley Nº 25.675** , Ley General del Ambiente; la **Ley Nº 25.688** **Régimen de Gestión Ambiental de Aguas**; la **Ley Nº 25.831** Información Pública Ambiental; la **Ley Nº 25.916** Gestión de Residuos Domiciliarios; la **Ley Nº 26.331** Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; la **Ley Nº 26.562** Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema; la **Ley Nº 26.639** Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial y la **Ley Nº 27.279** **que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios** Estas leyes de presupuestos mínimos y los decretos y resoluciones nacionales que las han reglamentado parcialmente en el marco de las competencias del Gobierno Federal, constituyen lo que podemos denominar normativa ambiental de carácter nacional.

reglamentadas especialmente ante puntos de conflictos entre las competencias de las provincias y del estado federal.

- ***Débil enfoque integral jurídico-técnico político institucional de suelos agrarios y aguas.***

Una de las cuestiones que actúa como barrera operativa es la ausencia de un enfoque y abordaje jurídico-técnico-operativo integral para la gestión de suelos agrarios y aguas; esta ausencia puede explicarse en que los sistemas naturales no coinciden necesariamente con los límites políticos territoriales de las provincias, así por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, en su mayor extensión forma parte de la llamada pampa húmeda, se identifican 13 cuencas hidrográficas que a su vez poseen subcuencas, el 60% del territorio provincial pertenece a cuencas interjurisdiccionales en los que la Provincia recibe excedentes (precipitaciones extraordinarias) de otras Provincias, de allí la necesidad de concertar acciones interprovinciales para una gestión integral por cuencas para adecuarlas a las normas técnicas conservacionistas aconsejadas para cada una de ellas y que comprende a dos o más provincias.

- ***Consejos Federales. Baja coordinación interinstitucional CFA (MAGIP), COFEMA (SAyDS) y COHIFE (MPF).***

Por nuestra organización política institucional los consejos federales constituyen herramientas de concertación de acciones gubernamentales de provincias con el estado federal y de las provincias entre sí para evitar superposiciones o criterios técnicos múltiples aplicables en cada agrosistema o agroecosistema que desbordan las competencias políticas-administrativas territoriales de cada provincia.

Si bien se sostiene que no existe un marco jurídico normativo que los defina, es un ámbito político-institucional de necesario funcionamiento cuando hablamos de la gestión integrada de suelos agrarios y aguas, a modo de ejemplo la región pampa húmeda con propicio clima templado y aptitud de suelos productivos agrícolas y ganaderos comprende, parcial o casi totalmente, seis provincias argentinas.

Existen formalmente, más allá de su baja a inexistente actividad, alrededor de 35 Consejos Federales, nos concentraremos en 3 Consejos Federales que gravitan sustancialmente en la gestión de suelos agrarios y aguas.

Consejo Federal Agropecuario (CFA): Creado por Ley n° 23.843 de 1990 y funciona bajo un reglamento interno. Lo preside el Ministro de Agroindustria (decreto 32/2016) y *está integrado por los titulares de los Ministerios o Secretarías de Estado competentes en materia agropecuaria, agroindustrial y pesquera de las provincias, coordinado por el secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial.* Para concretar sus objetivos, el CFA cuenta con dos herramientas: De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 23843 “en el seno del CONSEJO FEDERAL AGROPECUARIO se constituirán comisiones regionales y por actividad”. A los fines de cumplir con los objetivos propuestos por Resolución 1/16 del CFA se crearon ocho comisiones por Actividad:

- Comisión de Seguimiento Negociaciones Internacionales
- Comisión de Agricultura
- Comisión de Ganadería y Sanidad Animal
- Comisión de Agregado de Valor
- Comisión de Agricultura Familiar y Desarrollo
- Comisión de Desarrollo Foresto Industrial
- Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura
- Comisión de Trabajo Agrario

No posee comisión específica en materia de uso y manejo conservacionista del suelo agrario.

El CFA desarrolla su actividad base a través de las Comisiones Regionales las cuales han manifestado el interés y la necesidad de dar seguimiento a otros temas, relativos al ordenamiento territorial, tabaco y al seguimiento de la actividad legislativa a nivel nacional y provincial, para lo cual se crearon tres nuevas COMISIONES:

- Comisión de Seguimiento Legislativo
- Comisión de Ordenamiento Territorial
- Comisión Tabacalera

Por Resolución 4/16 del CFA se conformaron cinco Comisiones Regionales:

- **NOA:** Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- **NEA:** Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones.
- **Nuevo Cuyo:** La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.
- **Pampeana:** Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.



- **Patagonia:** Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA):

El 31 de agosto de 1990 en la ciudad de la Rioja nace el COFEMA para ser un organismo, con personería jurídica de derecho público que coordine la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros.

El artículo 2º del Acta constitutiva de COFEMA suscripta en el año 31 de agosto de 1990, fija como objetivos:

- ❖ **1 - Formular una política ambiental integral**, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacional e internacional.
- ❖ **2 - Coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.**
- ❖ **3 - Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.**
- ❖ **4 - Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.**
- ❖ **5 - Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y estado.**
- ❖ **6 - Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la nación, provincias y municipios.**
- ❖ **7 - Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.**
- ❖ **8 - Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población.**
- ❖ **9 - Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.**
- ❖ **10 - Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.**
- ❖ **11 - Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.**

La nueva institucionalidad ambiental del país se definió cuando en el 2002, el Congreso Nacional aprueba la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, en la cual

se ratifica el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental suscrito en Luján, 5 de Julio de 1993. Ambos, Acta y Pacto son los Anexos I y II de la Ley General de Ambiente Nro. 25.675/02.

El COFEMA está integrado por representantes de la Nación y de 6 regiones:

- NACIÓN: Titular: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Alternativo: Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional
- NOA: Titular la provincia de Salta y Alternativo la provincia de Jujuy.
- NEA: Titular la provincia de Entre Ríos y Alternativo la provincia de Misiones.
- CENTRO: Titular la Ciudad de Buenos Aires y Alternativo la provincia de Córdoba
- CUYO: Titular la provincia de San Luis y Alternativo la provincia de Mendoza.
- PATAGONIA NORTE: Titular la provincia de Neuquén y Alternativo la provincia de La Pampa.
- PATAGONIA SUR: Titular la provincia de Santa Cruz y Alternativo la provincia de Chubut.

La Ley General del Ambiente 25.675/02 sitúa al COFEMA como eje del ordenamiento ambiental del país.

“...El ordenamiento ambiental del territorio desarrollará la estructura del funcionamiento global del mismo y de la Nación. Se generará mediante la coordinación interjurisdiccional de los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación...”, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. (art. 9)

El COFEMA, ratificada institucionalmente por ley 25.675/02, constituye la base del Sistema Ambiental Federal:

- ❖ ...“Se establece el Sistema Ambiental...” (art. 23)
- ❖ ...“El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones...” (art. 24)
- ❖ La Educación Ambiental también tiene al COFEMA como eje articulador...
- ❖ ...“mediante la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal...” (art. 15)

- ❖ ...“La Información ambiental es otro elemento donde el COFEMA opera como coordinador y canalizador...” mediante un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva...” (art. 17)
- ❖ ...“ Luego este objeto de coordinación se ratifica con la Ley Nacional 25.831 - REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL...”
- ❖ ...“Se concertarán los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción...” (art.5)
- ❖ “En la ley 25.670, de PCBs (Bifenilos Policlorados) el COFEMA se cita como ámbito de coordinación otra vez...”
- ❖ Lo mismo ocurre con la Ley 25.916 de Residuos Domiciliarios, en la que el COFEMA es el ámbito de consenso político en la materia.

Consejo Hídrico Federal (COHIFE).

El Consejo Hídrico Federal (COHIFE), está conformado por los Estados Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional, es una persona jurídica de derecho público creada como instancia federal para el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los Recursos Hídricos.

Entre otras funciones, su propósito es el de promover el desarrollo armónico e integral del País en materia de Recursos Hídricos en el marco de los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina (que surgen de la Ley de Presupuestos Mínimos nº 25.688/02 “Régimen Ambiental del Agua”), participando en la formulación y el seguimiento estratégico de la Política Hídrica Nacional a los fines de una gestión integrada de los recursos hídricos respetando el dominio originario que sobre dichos recursos ostentan las provincias argentinas.

El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) está conformado por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todas las provincias de la República Argentina, las cuales se dividen en seis regiones:

- COHINDA (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán)
- COHINEA (Chaco, Formosa, Misiones)
- COHICU (La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis).
- COHILI (Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes)
- COHICEN (Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y C.A.B.A.)
- COHIPA (Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego)

- ***Débil estructuración institucional (Nación-Provincia y Municipios) de acuerdos, convenios para la gestión integral de suelos y aguas.***

Como se advertirá la organización institucional de cada Consejo Federal funcionan en cierta medida operativamente separadas, en su regionalización no siempre coinciden los agrupamientos provinciales.

Como se indicó en la Introducción, un enfoque integral exige abordar suelos, aguas y red caminera (primaria, secundaria y terciaria) en forma conjunta para mitigar impactos negativos como puede ser el caso de la erosión hídrica por escorrentías de excesos pluviales

- ***Baja a nula participación institucional, de usuarios y beneficiarios, en el ordenamiento territorial y gestión integral de suelos y aguas.***

Más allá que muchas leyes nacionales y provinciales enuncian entre sus objetivos la “participación ciudadana” resulta de baja a inexistente implementación dividiéndose las opiniones respecto de sus causas, desde algunas autoridades públicas señalan bajo interés de los “beneficiarios” de las políticas públicas sectoriales, desde el sector privado señalan convocatorias de “participación formal” como asistentes pasivos y no de una “participación real” activa en las decisiones gubernamentales.

- ***Financiamiento disfuncional. Autoridades de Aplicación Nacional y Provinciales atomizadas y competencias fraccionadas o superpuestas.***

Es el financiamiento de la acción pública (nacional-provincial-municipal) el talón de Aquiles, en el tema de recursos para financiamiento en la creación de unidades operativas de gestión, abundan en las legislaciones, disposiciones relacionadas con aportes “voluntarios” (donaciones, legados, etc), financiación por “multas” o con aumentos de impuestos territoriales.

A ello se suman atribuciones y competencias de áreas ministeriales o secretarías superpuestas o fraccionadas origen de frecuentes conflictos “intrajurisdiccionales”.

Para toda acción pública o privada debe contarse con recursos económicos, de nada sirven, jurídica y técnicamente, consagrar normas con loables objetivos públicos sino se contemplan partidas presupuestarias o fondos públicos afectados y adecuados para el fin y objetivos que la norma jurídica persigue.

Resulta de superlativa importancia que el Estado (en sus tres niveles de descentralización: nación, provincia y municipio) aborden enérgicamente acciones públicas sobre la gestión de suelos y aguas no sólo para satisfacer intereses particulares o privados sino para satisfacer intereses públicos como los que generan la exportaciones de productos agrícolas o sus derivados en la balanza comercial argentina y los aportes fiscales que despliegan las actividades de la cadena productiva y comercial agropecuaria.

No puede soslayarse que, al mes de septiembre de 2018, el Estado participaba en la renta agraria (índice FADA) en un 61% promedio para la región pampeana, registrando para la provincia de Buenos Aires un 62,6% superior al de otras provincias como La Pampa (61,7%), Santa Fe (61,1%), Córdoba (60,9%) y San Luis (61,1%) vinculado a los sistemas tributarios que rigen la actividad agraria en cada provincia.