



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS Y FORESTALES
CURSO MANEJO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS

MATERIAL TEÓRICO
INGENIERÍA AGRONÓMICA

UNIDAD DIDÁCTICA XII
Aspectos legales de la Conservación de Tierras

2018

OBJETIVOS

Desarrollar el concepto de ordenamiento territorial y sus actores, conocer la legislación nacional e internacional así como las organizaciones vinculadas a la conservación del suelo.

RESUMEN

El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. En Argentina, el **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** posee una *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública*. Bajo su esfera se desarrolló el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) con participación de las provincias, constituyendo una herramienta de gestión del territorio argentino; y un anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (2010). Para llevar a cabo el ordenamiento, en la mayor parte de los casos se realizan inventarios de recursos naturales mediante la superposición de mapas de suelos, vegetación, relieve, clima, etc.

Dentro de las organizaciones vinculadas a la conservación del suelo en el ámbito internacional puede citarse a las Naciones Unidas que en 1994 llevó a cabo la convención de Lucha contra la Desertificación; la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura; la Alimentación (FAO) y la International Soil Conservation Organization (ISCO) y Asociación Internacional para el Control de la Erosión (IECA). A nivel nacional existe la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación con la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación (DCSylcD). Dentro de la legislación nacional puede citarse la ley 22.298 (1980) (Arrendamiento y aparcería rural) que prohíbe toda explotación irracional del suelo por parte del arrendatario, pudiendo el arrendador rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados; la Ley Nacional de Recuperación y Conservación de suelos 22.428 (1981) que establece la creación de distritos de conservación donde se propiciará la constitución de consorcios de conservación, integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del distrito, quienes podrán acogerse a los beneficios previstos, como participar de los estímulos que dispongan las provincias, gozar de los créditos de fomento que otorgue el Banco de la Nación Argentina para financiar aquellas inversiones que no estén cubiertas por los subsidios Nacionales o Provinciales, y recibir subsidios para el cumplimiento de los mencionados planes. Para la aplicación de la ley las provincias deben adherirse. Si bien se encuentra vigente hace muchos años que no se aplica. Existen, además normativas provinciales que regulan el uso y la conservación del suelo, Como el Código Rural de la Pcia. De Buenos Aires.

ÍNDICE

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	- 2 -
<i>PRINCIPIOS GENERALES</i>	- 3 -
<i>PRINCIPIOS INSTITUCIONALES</i>	- 3 -
INVENTARIO DE TIERRAS	- 6 -
ORGANISMOS RELACIONADOS CON LA CONSERVACIÓN DEL SUELO	- 8 -
<i>LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES</i>	- 8 -
<i>LOS ORGANISMOS NACIONALES</i>	- 11 -
CONSERVACIÓN DE SUELOS: LEGISLACIÓN NACIONAL y PROVINCIAL	- 12 -
<i>EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL DERECHO NACIONAL: USO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS</i>	- 12 -
<i>LAS LEYES DE ARRENDAMIENTOS Y APARCERÍAS RURALES</i>	- 13 -
<i>LEY NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE SUELOS 22.428</i>	- 13 -
<i>LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994, LOS RECURSOS NATURALES Y LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS</i>	- 15 -
<i>LEGISLACIONES PROVINCIALES</i>	- 16 -
Provincia de Buenos Aires	- 17 -
ANEXO I	- 18 -
CUESTIONARIO	- 23 -
BIBLIOGRAFÍA	- 24 -

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En las distintas regiones se registran casos de desequilibrio entre usos de la tierra y su aptitud que se traducen en desertificación, éxodo rural, degradación física, química y biológica de suelos, expansión agropecuaria desordenada, pérdida de biodiversidad y avance urbano sobre tierras agrícolas.

Estos desequilibrios producen alteraciones en el funcionamiento de los procesos ecológicos, pérdida de productividad de las tierras y disminución del bienestar humano. Asimismo, el desarrollo socio económico de la comunidad urbana y rural demanda la realización de obras de infraestructura, que implican impactos ambientales de distinta índole e intensidad.

El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo.

El Ordenamiento Territorial es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del uso del suelo conforme al destino de este. Se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a las autonomías provinciales y municipales, en forma armónica con los regímenes especiales.

Se reconocen los siguientes principios rectores:

PRINCIPIOS GENERALES

Equidad del desarrollo territorial: creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica respetar el derecho de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales necesarios para alcanzar un hábitat adecuado.

Sustentabilidad: realización del desarrollo económico y social y el uso de los recursos naturales y del ecosistema para actividades productivas, a través de un manejo apropiado que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico: conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional⁶ de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades, del sistema de asentamientos humanos⁷, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios y la prevención de los riesgos.

Integración territorial: consolidar un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área urbana y rural, en correspondencia con las bases de ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial.

Desarrollo Humano Sustentable, Productividad y Seguridad y Soberanía Alimentaria: alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo, bienestar y equidad social, que permita la transición hacia un modelo de gestión sustentable y participativa.

El suelo como recurso natural: el suelo es, además de un recurso económico y social, un recurso natural no renovable y escaso, por lo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del mismo, tienen como fin su utilización conforme al principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

Respeto por la Identidad y las Culturas: garantizar las condiciones democráticas a todos los pobladores y comunidades, para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales, como así también a su patrimonio cultural, en perspectiva con la interculturalidad.

Competitividad Sistémica Sustentable: propiciar el desarrollo de las cadenas productivas y de valor a nivel territorial, mejorar la productividad de las producciones locales en los mercados nacionales y globales, garantizando la sustentabilidad ambiental, la equidad social y la gobernabilidad institucional.

La ciudad como construcción colectiva: la ciudad es un espacio de construcción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que responsabiliza al Estado a distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso de urbanización entre los actores públicos y privados.

Promoción del arraigo: garantizar a los habitantes de las áreas rurales las capacidades y oportunidades que ofrece la pertenencia a un territorio, impulsando políticas que promuevan el arraigo.

PRINCIPIOS INSTITUCIONALES

Respeto por las autonomías: respeto por las decisiones autónomas derivadas de las competencias provinciales y municipales, según su propio régimen.

Articulación institucional: coordinación, cooperación y complementación -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social, y la promoción de la articulación regional de las instituciones locales.

Interjurisdiccionalidad: a los efectos del Ordenamiento Territorial, procede la acción concertada con el Estado Nacional, cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones provinciales, sea como consecuencia de sus impactos o bien porque impliquen una interconexión de redes y/o sistemas, o constituyan fenómenos metropolitanos.

Garantizar la participación ciudadana: garantizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión del Ordenamiento Territorial.

En Argentina, el **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** posee una Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) fue elaborado con una amplia participación de las áreas de planificación de las provincias y un trabajo de coordinación desde el Estado Nacional a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Los insumos para el PET fueron y son generados en las provincias, por lo tanto el PET ya constituye una herramienta de gestión del territorio argentino en la medida en que permite visibilizar las inequidades territoriales y propiciar políticas públicas tendientes a un desarrollo armónico de la nación, equilibrando el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones según lo prevé nuestra Constitución Nacional (Art. 75 inc 19). De allí que el **proyecto de Ley institucionaliza el PET** y establece su actualización cada 4 años.

Bajo la esfera de la *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* existe un anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (2010) que puede verse en la siguiente dirección web:

http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf

En este anteproyecto resultan de interés los siguientes artículos:

Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable⁹, constituyendo éstas finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social. En virtud del principio de desarrollo sustentable, las políticas deben propiciar el uso de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, procurando en particular:

- a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística.
- b) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente; que cuente con las infraestructuras y los servicios que le son propios; que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes y en el que los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos.

Artículo 8º.- Derechos sobre el uso del suelo.

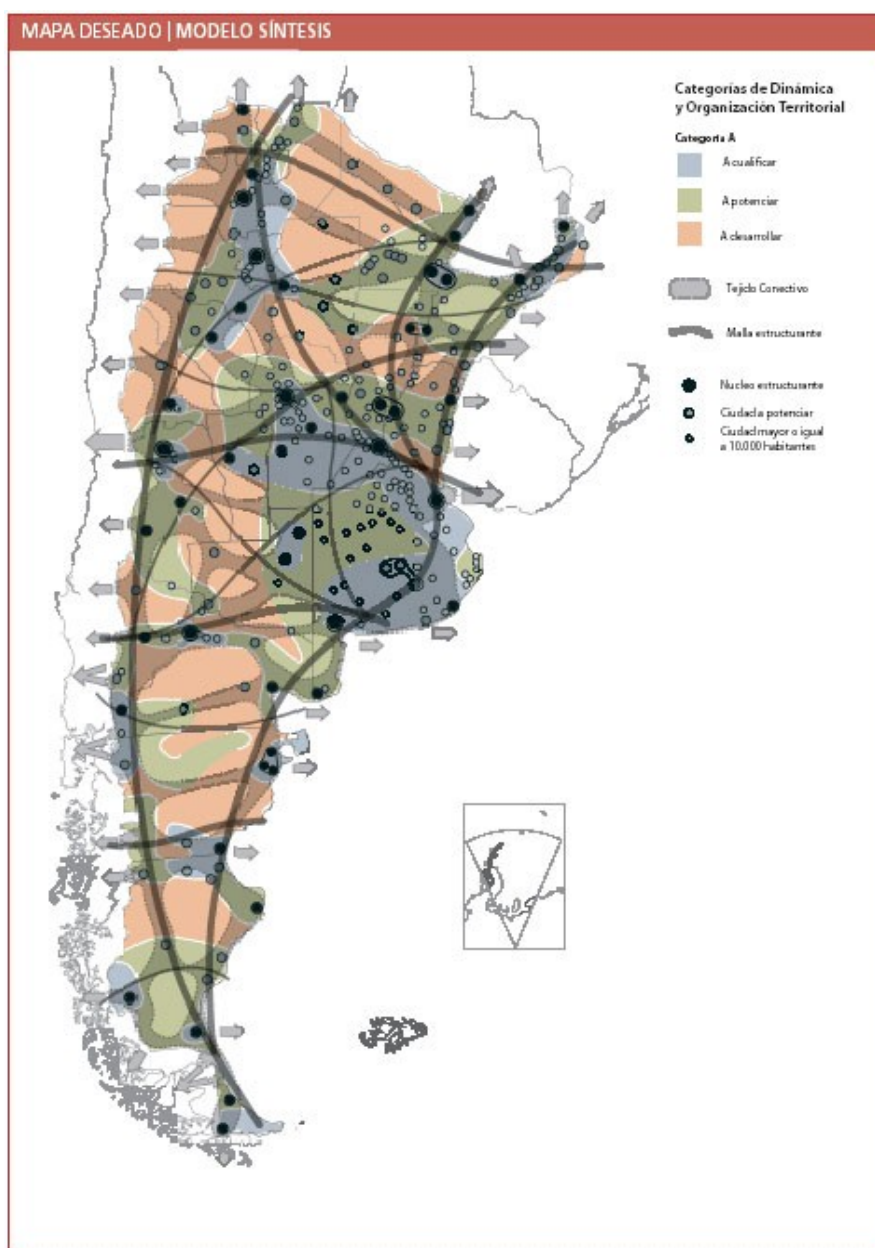
- a) Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen los siguientes derechos:
 - a) A utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, conforme a su destinación y a las limitaciones que surgen fundadas en motivos ambientales, paisajísticos, culturales, fiscales y el desarrollo económico y social. Tales integraciones del dominio se expresan en las normativas de Ordenamiento Territorial sustentable, y en las normas particulares dictadas por los distintos estamentos estatales.
 - b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición.
 - c) De consulta sobre las implicancias de las cuestiones que merezcan dilucidar la integración del dominio y las normas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social, antes de emprender cualquier actividad, en un tiempo máximo de expedición.
 - d) De participar de los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.
 - e) De iniciar acción expedita administrativa y/o judicial en el caso de incumplimiento por parte de la Administración, de los puntos b) y c).
 - f) Derecho de iniciativa para inversiones particulares.

Artículo 9º-. Obligaciones con relación al uso del suelo.

Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen la obligación de:

- a) Respetar y contribuir con el respeto a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social.
 - a) Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que ponga en riesgo a otras personas, dominios e intereses públicos.
 - b) Realizar un uso sustentable del recurso suelo y conforme a los condicionamientos normativos.
 - c) Utilizar el suelo no urbano de conformidad a su destino y características físicas -condiciones ecológicas y edafológicas-, evitando la degradación que provoque su erosión y agotamiento, a efectos de garantizar su sustentabilidad futura.
 - d) Usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada administrativamente su falta de uso.

Un ejemplo de ordenamiento territorial puede verse en el siguiente mapa:

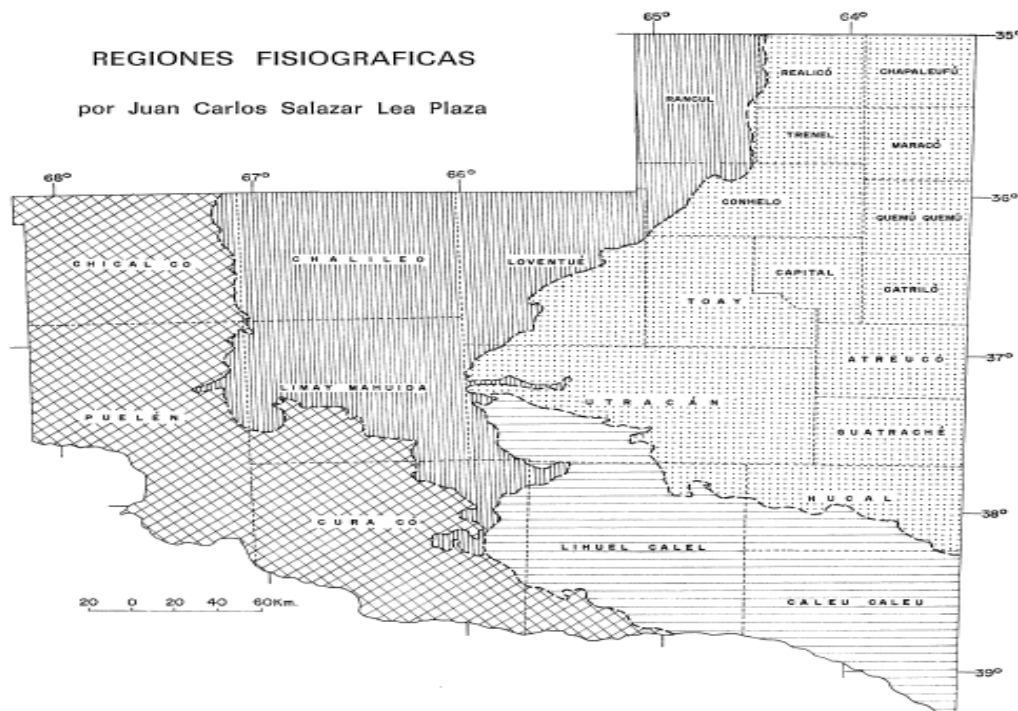


Extraído de Diego Fernández. Planes y Política de las ciudades hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable.

INVENTARIO DE TIERRAS

El Inventario del Recurso de Tierras está formado por capas de información sobre recursos climáticos, suelo, vegetación y relieve que se integran para evaluar la capacidad productiva, por ejemplo agrícola, pecuaria, etc. A su vez esta se compara con el uso actual de la tierra. Esto permite tener herramientas para diseñar políticas de ordenamiento territorial.

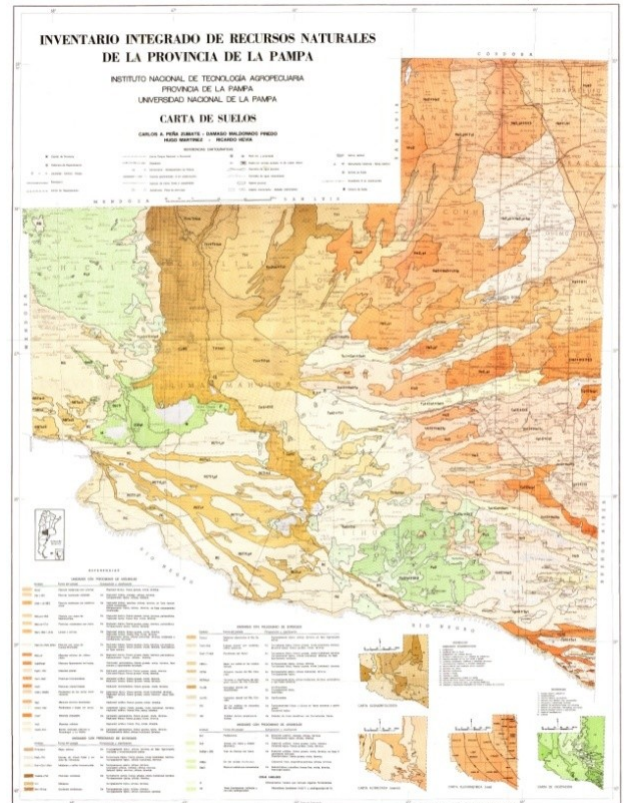
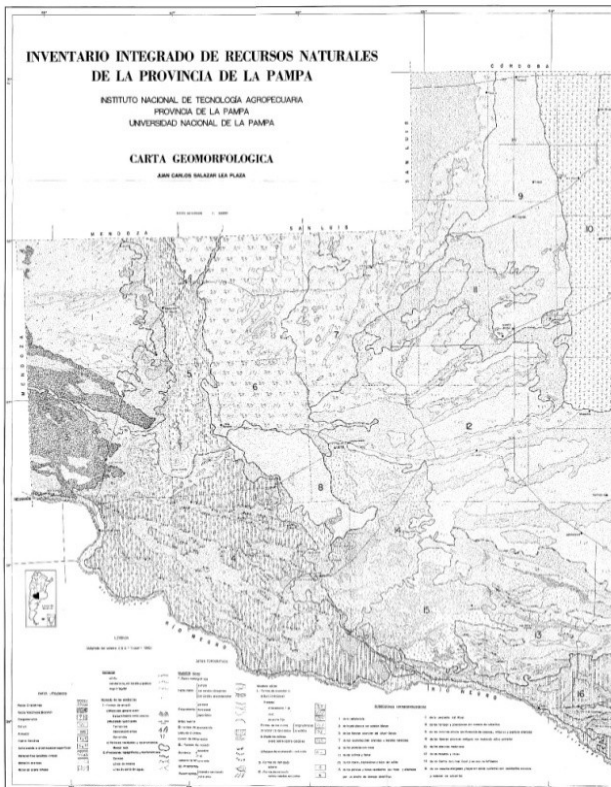
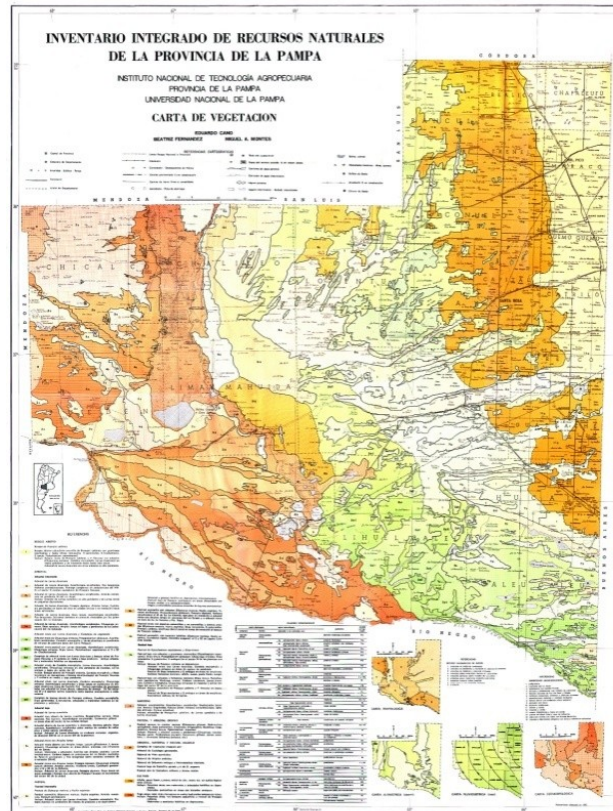
A título de ejemplo puede citarse el inventario realizado para la Prov. de La Pampa (INTA, UNLPam, 2004), cuyo mapa de regiones fisiográficas puede verse a continuación:

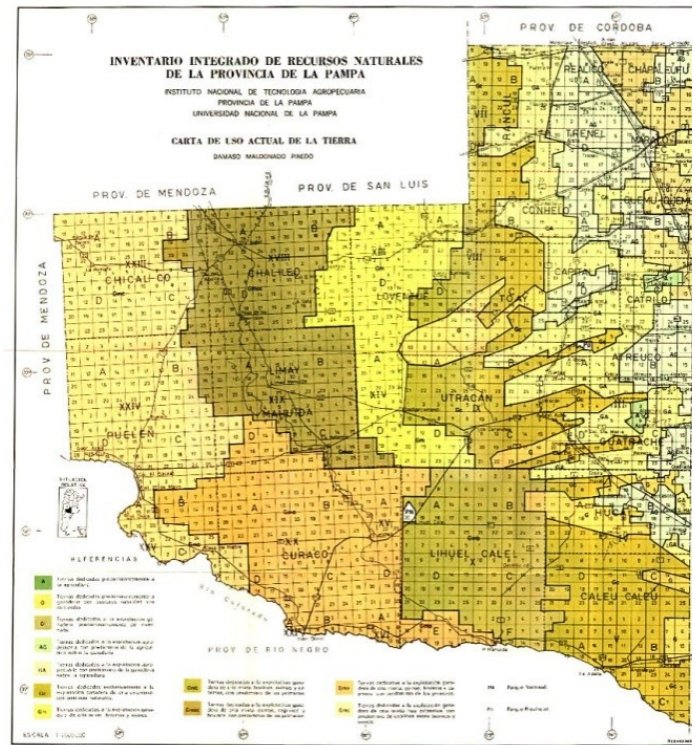
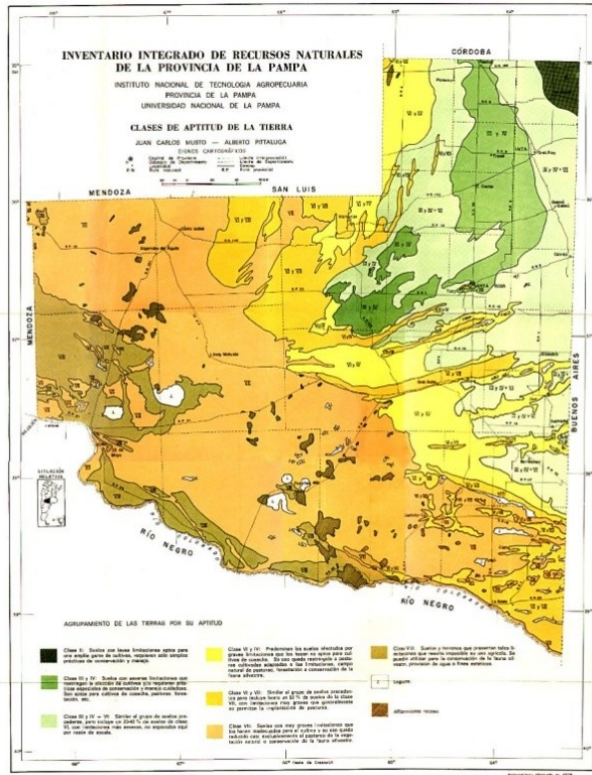


	REGIÓN OCCIDENTAL	REGIÓN CENTRAL	REGIÓN ORIENTAL	REGIÓN MERIDIONAL
C L I M A	Árido - Semiárido.	Semiárido.	Subhúmedo - Seco.	Semiárido.
P A I S A J E	Planicies, pendientes, coladas basálticas, terrazas, paleocauces.	Médanos, cordones arenosos, planicies arenosas, mesetas residuales.	Mesetas, valles, colinas, planicies.	Sierras, mesas, depresiones, bajos sin salida.
S U E L O S	Poco evolucionados, sin diferenciación de horizontes. Predominan Aridisols.	Algo evolucionados, cierta diferenciación de horizontes. Predominan Entisoles.	Evolucionados, con diferenciación de horizontes. Predominan Molisoles.	Asoc. de evolucionados con algo evolucionados. Molisoles - Entisoles.
V E G E T A C I O N	Arbustales abiertos, bajos. Matorrales semi-desérticos	Pastizales sammófilos. Matorrales halófilos. Arbustales perennifolios. Bosque abierto caducifolio.	Cultivos. Pastizales bajos. Bosque abierta caducifolia. Pastizales sammófilos.	Arbustales perennifolios. Pastizales bajos. Pastizales sammófilos. Bosque abierto caducifolio.

Estas regiones a su vez se subdividen en subregiones por relieve, litografía y drenaje.

A continuación se presentan los mapas temáticos utilizados en el inventario.





ORGANISMOS RELACIONADOS CON LA CONSERVACIÓN DEL SUELO

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

(Este material se ha desarrollado sobre la base del trabajo “La Conservación de Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional” de J.C. Acuña. 2009)

Sin agotarlos, nos concentramos en aquellos organismos en los que Argentina es miembro y cuyas directrices, recomendaciones, reglamentos y resoluciones deben ser operativamente incorporadas en el campo de la elaboración y ejecución de políticas públicas internas mediante la aplicación de la legislación vigente y/o sanción de los marcos legales pertinentes.

Convención de las Naciones Unidas de 1994 de Lucha contra la Desertificación.

En el artículo 1º, Parte I, inciso a), de la Convención se define como “desertificación” la “degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas.”

Si bien la convención se dirige muy particularmente a África, sus disposiciones son aplicables a todos los países; en el artículo 2º, apartado 2 establece como objetivos centrarse “simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.”

En el enunciado precedente se identifican claramente tres ejes: competitividad, salud ambiental/sostenibilidad productiva y equidad social, ejes que han sido recogidos en ámbitos estatales nacionales como puede citarse el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, organismo estatal que por su estructura y organización cubre descentralizadamente todo el territorio nacional con la participación de representantes gubernamentales,

de áreas académicas, científicas y organizaciones de productores, agroindustriales y agroalimentarias, a través de consejos directivos o consultivos/asesores de tres niveles: nacional, regional y local de cada unidad.

Resulta importante el enfoque sistémico, integrado, que la convención aborda y propone, identificando que la conservación y recuperación de suelos contemple "...aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía..."

La convención fue incorporada al Derecho Nacional por medio de la ley 24.701 sancionada el 25 de setiembre de 1996 y promulgada de hecho el 18 de octubre de 1996.

Cabe señalar que el Primer Informe Nacional para la Implementación de la Convención fue preparado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental del P.E.N. en abril de 2000 para ser considerada en la cuarta conferencia de las partes de la Convención.

La ley no ha sido aún reglamentada, el Comité Ejecutivo Provisorio, no posee capacidad legal, ni presupuesto para su funcionamiento.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Agricultura (AA).

En el preámbulo del acuerdo de Marrakech de 1994 por el que se crea la OMC, los Estados contratantes exponen: "Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico."

En esta declaración se advierte, clara y contundentemente, la presencia de las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económico (competitividad/productividad), ambiental (protección, preservación y uso sustentable de los recursos) y social (elevar la calidad de vida, incremento del empleo y de los ingresos); aspectos que los Estados miembros contratantes, entre los que Argentina se encuentra, deben contemplar en sus políticas internas.

Si bien el Acuerdo sobre Agricultura, celebrado en el marco de la creación de la OMC está orientado a "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado..." comprendiendo "las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones y a llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias;" resulta de interés que, en sus consideraciones, los Estados miembros declaran "tomar nota" y "tomar en consideración preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente..."

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Eje central de la FAO es enfatizar su rol como Organismo de las Naciones Unidas en los aspectos relacionados con la planificación del uso y manejo del suelo y el agua y de los recursos naturales en general, representando una de las bases de las políticas de desarrollo rural que promueve la organización, todo ello orientado al aumento de la producción de alimentos para reducir la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre en el mundo.

Uno de los principios que gobiernan sus recomendaciones es considerar que cuanto más intenso es el uso agrícola, mayor es el riesgo de degradación del suelo y el agua haciendo más imperioso la necesidad de planificación del uso y manejo de estos recursos.

En el campo de las acciones la FAO recomienda que los Estados garanticen la participación de los usuarios en los procesos de planificación; sobre el punto destaca que en América Latina los marcos regulatorios en materia de uso y manejo de suelos y agua se construyeron sobre variables biofísicas sin

contemplar aspectos económicos ni variables sociales relacionados con el uso y manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción, de allí puede concluirse su bajo eficacia.

La FAO considera que la participación de los usuarios de las tierras es un requisito previo para el éxito de cualquier programa de acción orientado a la planificación del uso y manejo de los recursos naturales; los cambios en el uso y manejo de la tierra se producen con menos dificultad cuando la comunidad de agricultores, tomando como base las recomendaciones y orientaciones de los asesores técnicos elabora sus propios planes de acción, basados en lineamientos y directrices generales.

También recomienda que los procesos deben generarse desde abajo hacia arriba, con los usuarios de la tierra como actores centrales que permitan conocer la racionalidad y lógica productiva involucradas en el proceso de toma de decisiones sobre el uso y manejo de la tierra.

Para el logro de los objetivos, la FAO recomienda como acciones las siguientes herramientas institucionales: a) Implementación de un fuerte componente de demostración de otras opciones productivas y/o tecnologías de manejo rentables y de bajo costo y riesgo; b) Capacitación en el plano técnico y social para el cambio de visión y racionalidad productiva; c) Asistencia técnica capacitada, oportuna y cercana a los productores; d) Organización para la producción y acceso al mercado y e) Incentivos iniciales y financiamiento. Complementariamente sostiene que para promover el uso y manejo adecuado de la tierra se “necesita como mínimo: a) Servicio de investigación dinámico, capaz de generar opciones de uso y manejo rentables y adecuadas a las distintas zonas agroecológicas; b) Servicio de extensión y asistencia técnica capaz y oportuna, respaldado por acciones o programas que faciliten su acción (información, créditos, etc); c) Servicio de financiamiento compatible con las actividades a desarrollar; d) Sistema adecuado de medidas de estímulo, tales como créditos, incentivos, manejo de impuestos, aranceles, etc. e) Promoción de la agroindustria para asegurar mercados y agregar valor; f) Existencia de políticas claras de precios; g) Apoyo a la comercialización...”

ISCO (Organización Internacional de Conservación del Suelo) es una organización cuyo principal objetivo es promover el uso sostenible, productivo y eficiente de los recursos suelo y agua en todo el mundo. Con este objetivo, la ISCO organiza periódicamente conferencias cada 2 a 3 años para analizar e intercambiar la información más reciente y la investigación dirigida a encontrar soluciones a los problemas de degradación cada vez mayor de los recursos del suelo básico y el agua, en la que la sostenibilidad de la vida en la tierra es basa.. Las Conferencias ISCO realizadas hasta la fecha son dieciséis: Bélgica (1978), Reino Unido (1980), EE.UU. (1983), Venezuela (1985), Tailandia (1988), Etiopía – Kenia (1989), Australia (1992), India (1994), Alemania (1996), EE.UU. (1999), Argentina (2000), China (2002), Australia (2004), Marruecos (2006), Hungría (2008) y Chile (2010), referidas a las regiones y continentes en todo el mundo, con diferentes condiciones biofísicas, culturales, sociales y económicos. La Asociación Internacional para el Control de la Erosión (IECA) es una asociación sin fines de lucro que reúne alrededor del mundo a los más destacados especialistas en Control de Erosión y Recomposición Medioambiental. El organismo promueve la información, investigación, educación y oportunidades de negocios para sus afiliados y público en general sobre las diversas técnicas y procedimientos de Control de la Erosión y los Sedimentos que surgen a nivel mundial. Cuenta con 3.500 miembros que representan 52 países y 17 campos de práctica profesional.

LOS ORGANISMOS NACIONALES

En Argentina el organismo nacional que atiende la conservación del suelo es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Dentro de esta Secretaría, funciona la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación (DCSyLcD), desarrollando funciones de articulación política entre distintas instituciones y actores sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo sustentable, fomento de estrategias referidas a la lucha contra la desertificación, gestión de los recursos financieros, entre otros. Bajo su esfera se desarrolló el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y diferentes Programas de Acción Subregional de Lucha contra la Desertificación. Para una revisión actualizada puede visitarse la página web: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?idseccion=25>

En relación a las funciones referidas a lograr una normativa armonizada para la conservación del suelo y el desarrollo sustentable, la DCSyLcD ha trabajado en forma sistemática desde el gerenciamiento de la Ley 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos, la Ley 24.701, que ratifica la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y su instrumento regulatorio, hasta la actual gestión en la Ley de Presupuestos Mínimos.

Los programas y proyectos de la DCSyLcD en marcha son:

- Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación- PAN
- Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Aridas - LADA
- Manejo Sustentable de Ecosistemas Aridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia
- Red Temática Regional de Puntos de Referencia e indicadores de Desertificación en América Latina y Caribe. TPN 1
- Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano - Argentina
- Programa Subregional de Desarrollo Sostenible de la Puna Americana
- Mecanismos de Cooperación Internacional de Lucha Contra la Desertificación - África, América Latina
- Proyecto Binacional entre Argentina y Chile: Incorporación Explícita de la Perspectiva de Género en la Implementación de los Programas de Lucha contra la Desertificación
- Construcción de Alianzas Estratégicas Financieras para la Consolidación del PAN Argentina
- Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación
- Proyecto: Incremento de la Resiliencia Climática y Mejora de la Gestión Sustentable del Suelo en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires-Argentina.

Otra dependencia de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es la *Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable*, cuyos objetivos son:

1. Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la formulación e implementación de una política nacional de desarrollo sustentable.
2. Elaborar y difundir los instrumentos técnicos y de gestión necesarios para una adecuada implementación de una política de desarrollo sustentable.
3. Favorecer la concientización y la participación de la sociedad argentina en la temática del desarrollo sustentable.
4. Facilitar la participación y la coordinación con el sector empresarial en el ámbito de su competencia.
5. Intervenir en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación del desarrollo sustentable a nivel nacional.
6. Promover, evaluar e implementar políticas, programas y proyectos vinculados a la evaluación y control de las temáticas asociadas al desarrollo sustentable, a la prevención de la contaminación en todas sus formas, al análisis, promoción y desarrollo de tecnologías limpias, al ahorro energético y el uso de energías renovables.
7. Canalizar las relaciones de la Secretaría con los demás órganos de la administración nacional y con otros niveles de decisión, a fin de que sus políticas y la implementación de éstas tomen en consideración las dimensiones del desarrollo sustentable, como así también al marco normativo vigente.

8. Prestar asistencia al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la representación que ejerza el Estado Nacional ante organismos internacionales e ínter jurisdiccionales vinculados a la política de desarrollo sustentable.

En la página web http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/suelo/menu_suelo.asp puede obtenerse mayor información.

CONSERVACIÓN DE SUELOS: LEGISLACIÓN NACIONAL Y PROVINCIAL

(Basado en J.C. Acuña, 2009)

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL DERECHO NACIONAL: USO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS

Conceptualmente se ha dado en llamar “recursos” a los distintos elementos de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades o exigencias, estos recursos pueden ser naturales, humanos o culturales.

El suelo, legislativamente y en su carácter de recurso natural, ha tenido un prolongado proceso de evolución desde posiciones donde imperaba exclusivamente el derecho privado considerando al dominio en general, y que comprende al suelo, como **derecho absoluto** (el derecho de percibir todos sus frutos, el de excluir a los demás del uso de él, el de enajenarlo, el de transformarlo, el de gravarlo y hasta 1969 el derecho de abusar de él incluso el de destruirlo), **exclusivo** (es el derecho exclusivo y excluyente en el sentido que dos personas no pueden simultáneamente ser propietarias absolutas de la misma cosa, aunque pueda existir la unidad aparente que constituye el condominio (artículo 2508 del Código Civil) y **perpetuo** (el derecho existe en cabeza de su titular y “subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra de ella, a no ser que deje de poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que este pueda adquirir la propiedad por la prescripción (usucapión). Conf. Art. 2510 del Código Civil) , a posiciones que le otorgan la necesidad de un tratamiento legislativo con fuerte acento de derecho público donde el interés público avanza sobre el interés privado en el ejercicio del derecho de dominio y del uso de los suelos, limitando el carácter absoluto que le otorgaba la legislación de fondo.

Hasta la reforma del código civil en 1969, este sometimiento, del dominio o propiedad, a la voluntad y acción de una persona era planteado en forma ilimitada y absoluta, así pues 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...”

La **ley 17.711** de 1969 limitó el concepto de derecho absoluto conferido por la redacción del artículo 2513 del código civil y estableció una nueva redacción que recepta las tendencias modernas, en especial la relacionada a la función social de la producción en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad; es así que se dispuso “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.**”

Cierta parte de la doctrina jurídica agrarista sostiene en que es la función social de la producción la que establece la diferencia “por destinación” entre propiedades rurales y urbanas, “destacando que esta última sirve para la habitación de la familia, que no es instrumento de producción ni interesan sus reservas naturales, está supeditada a escasos riesgos, la renta diferencial depende sólo de su ubicación y no importa su fertilidad, satisface intereses locales y es un bien de renta.”

El concepto de función social de la propiedad agraria, siempre dentro del dominio privado de la legislación de fondo, es inaugurada, en la legislación positiva nacional, a través de la ley de colonización 12.636 (1940) y en 1949 con la reforma de la constitución, posteriormente derogada por la convención nacional constituyente de 1957.

A nivel provincial resulta útil recordar que, aún con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la estructura federal del Estado Nacional, las provincias, de conformidad al artículo 121, conservan el poder no delegado al Gobierno Federal, en consecuencia y tácitamente, el dominio y regulación del uso de los recursos naturales se considera de las provincias.

El dominio “eminente” de los recursos naturales, ha sido expresamente consagrado con la reforma constitucional de 1994 a través del nuevo artículo 124 que dispone “in fine” “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

LAS LEYES DE ARRENDAMIENTOS Y APARCERÍAS RURALES

El primer régimen legal de los arrendamientos y aparcerías rurales fue sancionado el 18 de setiembre de 1921 por ley 11.170 con el objeto de equilibrar las relaciones, derechos y obligaciones, entre la tenencia y el uso de la tierra ejercida por distintos titulares. Esta ley persigue tutelar el derecho de los agricultores quienes eran “usuarios” de la tierra y protegerlos ante relaciones abusivas de los “tenedores” que a principio del siglo XX conformaban latifundistas o grandes estancieros.

La ley 11.170 no hace mención a la conservación del suelo, cuestión que por aquella época no integraba ni la agenda pública ni la agenda privada, ante un recurso que se consideraba de uso ilimitado; sólo como aproximación genérica, donde el recurso suelo quedaría comprendido, podría citarse el artículo 8º inciso a) como obligación del locatario: “Dedicar el suelo a la explotación que fue convenida en los términos del contrato y cumpliendo las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos” Esta misma redacción perdura en la ley 11.627 del 8 de octubre de 1932, que sustituyó a la ley 11.170, en su artículo 9º inciso a) y es reproducida en el artículo 18º inciso a) de la ley 13.246.

Es recién en 1948, con la sanción de un nuevo régimen de arrendamientos y aparcerías rurales, donde la cuestión de la conservación del suelo es regulada explícitamente.

A nivel nacional fue la ley 13.246 sancionada en 1948, la que introdujo las primeras normas dirigidas, específicamente, a la protección del recurso suelo aunque acotadas, únicamente, a las superficies bajo contrato de arrendamiento o aparcería es decir la realizada por terceros a través de un contrato de arrendamiento o aparcería.

El texto original del art. 8º de la ley 13.24619 disponía “ Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos...”, la disposición exhibe un clara supremacía del orden público por encima de la voluntad privada de las partes.

La ley 22.298 de 1980 introdujo modificaciones a la ley 13.246, entre ellas al artículo 8º, y si bien mantiene la prohibición de toda explotación irracional del suelo, modifica y reorienta el criterio original, apuntado precedentemente, disponiendo “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...”

No obstante la simplificación de la redacción incorporada por la ley 22.298, debe señalarse que su inoperatividad se agudiza controvirtiendo el carácter de orden público que la misma ley asume, pues ha desaparecido de la redacción del artículo 8º “toda intervención del Estado en caso de explotación irracional, circunscribiéndose el remedio a las acciones que puedan intentar o no las partes”.

LEY NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE SUELOS 22.428

(TEXTO COMPLETO EN ANEXO I)

Luego de un prolongado proceso de iniciativas cuya gestación podemos localizar en 1940 por el Ministerio de Agricultura de la Nación a través de un proyecto de ley de conservación de suelos, le siguieron el anteproyecto de ley de suelos del Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos (1949); el proyecto de conservación del suelo agrícola del Instituto de Suelos y Agrotecnia (1953); Anteproyecto de ley de conservación del suelo del Centro de Investigaciones de Recursos Naturales del INTA (1973);

Anteproyecto de Ley de Conservación del Suelo de la Comisión INTA-SEAG, Anteproyecto de ley sobre promoción de la tecnificación agropecuaria y uso racional del suelo de la UADE (1976).

Finalmente en 1981 se sanciona la ley 22.428 y otorga el carácter de autoridad de aplicación a la SAGPyA, si bien recién en 1985 se inicia su implementación que hizo eje en el fomento a través de subsidios y/o aportes no reintegrables, declaración de distritos de conservación y constitución de consorcios de productores agropecuarios.

La ley 22.428, por la estructura de organización federal, participa de la naturaleza de las llamadas "leyes convenio", por la que una ley nacional será operativa a nivel territorial provincial siempre y cuando las provincias "adhieran" a ella a través de leyes sancionadas por las correspondientes legislaturas provinciales.

En este sentido se ha sostenido que el sistema de "adhesión" es criticable porque la conservación de los suelos no puede estar supeditada a la inacción de una provincia que pueda afectar a las demás.

Esta cuestión puede ser resuelta en el marco interpretativo de la reforma constitucional de 1994, especialmente por aplicación del artículo 41º y "las leyes de presupuestos mínimos" consagradas como atribución del Congreso Nacional y su implementación por parte del Estado Nacional y cooperación con las Provincias.

El modelo de consorcios previsto para la implementación de programas y actividades, basada en la ley de los EEUU, otorga a los productores un rol importante.

La ley 22.248 se inspira en los siguientes objetivos específicos:

"crear conciencia entre los productores acerca de la gravedad del problema de la degradación de los suelos y el reconocimiento de su rol protagónico en la conservación y mejoramiento, alentándose su participación en consorcios voluntarios conservacionistas y la adopción por el Estado de medidas de fomento, financieras, crediticias y técnicas para estimularlos."

En relación a los beneficios para los productores agropecuarios consorciados, la ley 22.428 le dedica los artículos 9º a 13º inclusive; disponiendo su participación en los estímulos que dispongan las provincias, gozar de créditos de fomento, recibir subsidios para cubrir costos de obras de conservación de suelos que oscilarán entre el 30% y el 70% de los costos actualizados de inversiones y gastos previstos en cada plan de conservación.

En el capítulo VII se disponen exenciones impositivas, para los productores consorciados, sobre los montos aplicados y que se perciban con destino a los planes de conservación, en materia de Ganancias, "Capital de las Empresas y al Patrimonio Neto o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta ley, durante un período de cinco (5) años a contar desde la fecha en que se aprueben los planes..."

En el capítulo V de la Ley 22.428 se establecen normas para caso de incumplimiento con obligaciones de reintegro "sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondieran..."

Por el artículo 24º de la ley 22.428 se crea la Comisión Nacional de Conservación del Suelo con carácter de organismo asesor; el artículo 27º del decreto reglamentario se dispone que la Comisión estará integrada por 5 representantes titulares y 5 suplentes por cada una de las regiones neoeconómicas del país, 10 titulares y 10 suplentes representantes de productores conservacionistas; 1 titular y 1 suplente por la SAGPyA, Planeamiento, Transporte y Obras Públicas, INTA y Facultades de Agronomía de las Universidades Nacionales.

La Ley 22.428 fue reglamentada por el decreto 681/81 estableciendo pautas técnicas mínimas para el diseño de los planes de conservación y la implementación operativa de la ley.

Esta Ley tuvo en el pasado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación como autoridad de aplicación, pero en la actualidad está bajo la esfera de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Dirección de Suelos). Desde su promulgación fue aplicada durante algunos años, aunque en la actualidad, si bien aun sigue vigente, no se aplica.

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994, LOS RECURSOS NATURALES Y LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS.

Con el nuevo artículo 124º aprobado por la constituyente de 1994, donde se consagra explícitamente a las provincias “el dominio originario de sus recursos naturales”, pero también se abre un nuevo interrogante y materia controversial entre “dominio” y jurisdicción”; en este sentido se ha sostenido “si bien el segundo párrafo del art. 124º otorga el dominio de sus recursos naturales a las provincias, la jurisdicción para legislar y ejecutarlos, corresponde a La Nación.”

La apelación genérica a la expresión “recursos naturales” comprende ampliamente a todos los recursos que la naturaleza ofrece, entre ellos el suelo.

En la parte dogmática de la Constitución Nacional, se incorpora lo que se ha llamado “nuevo artículo 41º” disponiendo 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.”

Con el objetivo de edificar un “mínimo piso legislativo” en materia de protección de los recursos naturales, sin lesionar los principios de autonomía política de las provincias, el constituyente dispuso “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.”

La falta de definición conceptual sobre que debe entenderse por “presupuesto mínimo” padeció un vacío legislativo desde 1994 hasta 2002, año en el que se sanciona la ley General del Ambiente nº 25.675, en cuyo artículo 6º dispone “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, 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. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para asegurar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”

En un sentido genérico esta ley ensaya un enfoque sistémico identificando, entre otros objetivos, asegurar la conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las La ley crea un sistema federal ambiental para coordinar las políticas ambientales y ratifica el Pacto Federal Ambiental y el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente.

LEGISLACIONES PROVINCIALES

En orden al objetivo propuesto, y por razones de brevedad, nos concentraremos en las provincias que integran la región pampeana por su importancia estratégica en materia de productos agrícolas básicos, sin menoscabar la importancia social, económica y ambiental, de la cuestión suelos, en provincias no pampeanas, y muy especialmente las relacionadas con las economías regionales.

PROVINCIA	BUENOS AIRES	CÓRDOBA	ENTRE RÍOS	LA PAMPA	SAN LUIS	SANTA FE
<i>Constitución provincial</i>	Ref. art. 28	1987 Ref. 2001 art., 11 y 66	2008 art. 22	1960 Ref. 2004 art. 18	1987 art. 47	1962 art. 28
<i>Adhesión a la Ley 22.428</i>	Ley 9867/82	Ley 6628/81	Referencias Ley 8318/89	Ley 1074/81	Ley 315/2004	Ley 8829/81
<i>Legislación sobre suelos</i>	Cód. Rural (Tit. III) Ley 8912, Ley 11723	Ley 7343/85-8595/97 (ed.) y 8936/01 (esp)	Ley 8318/89 dec. 2877/90	Ley 2139/2004	Ley 315/2004 247/04 (G)-249/04 (F)	Leyes 10552/90, 12825/07, 11717/99
<i>Subsidios estatales</i>	no	si	si	no	no	si
<i>Exenciones impositivas</i>	no	diferimiento	si	no	Selectiva por actividad Ganadera/forestal	si
<i>Créditos de fomentos</i>	no	no	no	Tasas preferenciales	Selectiva por actividad forestal	si
<i>Otros recursos presupuestarios</i>	no	Condicionales facultativos	Legados-donaciones multas	no	Legados-donaciones multas	Legados-donaciones Multas Aranceles rec. Nac. E Int.
<i>Sistema de sanciones</i>	si	si	si	si	Extrema si	si
<i>Consortios de conservación</i>	no	Ley 8863/2000 si	si	si	no	no
<i>Comodato maquinarias</i>	no	Infraestruct. Genérica si	si	no	no	si
<i>Eval. Impacto Ambiental</i>	no	condicional	no	no	no	no
<i>Operatividad acción pública</i>	no	media	media	no	Selectiva por actividad	baja

Provincia de Buenos Aires

La constitución de la Provincia reformada en 1994 dispone en su artículo 28º “La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo...”; “En materia ecológica, deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos...” “...Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.”

Consecuencia directa de la reforma del artículo 28º, la legislatura bonaerense aprueba en noviembre de 1995 la ley 11.723 de “Protección, Conservación, Mejoramiento y restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General.” La norma citada dedica el artículo 45º al 49º inclusive en el Capítulo II “DEL SUELO”, un amplio tratamiento a la temática que nos ocupa.

En el artículo 45º la norma diseña los siguientes principios para la implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo: unidad de gestión, elaboración de planes de conservación y manejo de suelos, participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso, descentralización operativa, implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos, implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas, tratamiento impositivo diferenciado.

En la Provincia de Buenos Aires existen dos normas centrales preexistentes al proceso de reforma constitucional: el decreto ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos 8912 y el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires.

Entre los fundamentos de la ley 8.912 se expresa que “se establecen las normas fundamentales que regirán el ordenamiento del territorio de la provincia, regulando especialmente la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso

y subdivisión de la tierra”.

Sólo en forma incidental hace referencia global a normas que “se establecen para el planeamiento del territorio urbano y rural de la provincia, que incluyen la fijación de planes de ordenamiento y zonificación por uso de territorio de cada partido, en forma de poder prever y controlar el crecimiento de los núcleos urbanos y preservar la tierra rural para el destino de explotación que le es propio.”

En su parte dispositiva enuncia entre sus objetivos una apelación genérica a la “calidad del medio ambiente” pero resulta interesante que dispone “posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el ordenamiento territorial” si bien la norma centraliza su preocupación en el ordenamiento urbano, creación y/o ampliación de “núcleos urbanos o centros de población”, especialmente en materia de vivienda, industria, comercio, infraestructura.

Una cuestión importante es que la norma otorga a los municipios claras competencias en el “ordenamiento de su territorio” y “uso de suelos”, si bien no se pronuncia sobre las condiciones de uso del suelo rural sino tan sólo de su destinación.

La participación orgánica de la comunidad y la competencia municipal que emerge de los fundamentos y disposiciones del decreto ley 8.912, no obstante las limitaciones con relación a la materia del presente que surgen del decreto ley, ha posibilitado acciones municipales, en materia de conservación y uso de suelos a nivel distrital, como puede citarse el ejemplo de Daireaux en la Provincia de Buenos Aires en el marco de una política pública municipal y su articulación tecnológica con centros académicos y organismos estatales, de singular trascendencia en orden a objetivos estratégicos de gobernanza local y en un escenario de recursos presupuestarios municipales limitados.

En el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires la conservación de suelos encuentra un específico tratamiento bajo el título de “Conservación de la Propiedad Rural”, Título III, Capítulo Único.

En el artículo 47º declara de interés público la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal “el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva”. El Código establece obligaciones tanto para el sector público como privado; entre las asignadas al sector público pueden citarse la obligación de controlar la erosión del suelo en el territorio provincial a través de las siguientes acciones: a) Relevamiento edafológico; b) Determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de suelos; c) Establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, en otras.

En cuanto al sector privado se obliga a los propietarios rurales, respecto de sus predios, a denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos; ejecutar los planes oficiales que se dispongan; realizar los trabajos que se ordenen para controlar la salinización; paralelamente se consagra un régimen de sanciones para los propietarios rurales que omitan el cumplimiento de aquellas obligaciones.

La normativa bonaerense no contempla incentivos fiscales y/o beneficios concretos de estímulo al sector privado para la adopción de prácticas de conservación y/o recuperación de suelos, sólo puede mencionarse el principio genérico, pendiente de implementación y previsto en el inciso g) del artículo 45º de la ley 11.723; tampoco se ha asignado presupuesto operativo propio para desarrollar las acciones a cargo del sector público provincial.

El marco jurídico provincial bonaerense mas allá que pueda ser revisado, actualizado o mejorado, debe implementarse en acciones concretas ya establecidas como las dispuestas en el artículo 45º de la ley 11.723 vigente. En cuanto al estado actual de las acciones específicas del ordenamiento jurídico normativo, en materia de conservación y recuperación de suelos, a la fecha es inoperativo y convierte a la legislación en “letra muerta”

ANEXO I

Ley Nacional 22.428

BUENOS AIRES - 16/03/1981 - BOLETIN OFICIAL - 20/03/1981

CAPITULO I OBJETIVOS AMBITO DE APLICACION (artículos 1 al 4)

ARTICULO 1. - Declárase de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos.

ARTICULO 2. - El Estado Nacional y las Provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley fomentarán la acción privada destinada a la consecución de los fines mencionados en el Artículo 1.

ARTICULO 3. - A los efectos indicados en los artículos 1 y 2, las respectivas autoridades de aplicación podrán declarar Distrito de Conservación de Suelos toda zona donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos y siempre que se cuente con técnicas de comprobada adaptación y eficiencia para la región o regiones similares. Dicha declaración podrá igualmente ser dispuesta a pedido de productores de la zona.

ARTICULO 4. - En los Distritos de Conservación de Suelos se propiciará la constitución de consorcios de conservación, integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del Distrito, quienes podrán acogerse a los beneficios previstos en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

CAPITULO II REGIMEN DE ADHESION-AUTORIDADES PROVINCIALES DE APLICACION (artículos 5 al 6)

ARTICULO 5. - Las provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley deberán:

a) Designar una autoridad provincial de aplicación.

b) Completar el relevamiento de los suelos y el conocimiento agroecológico de su territorio a una escala de estudio que posibilite el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

c) Realizar las obras de infraestructura que sean necesarias para la conservación, el mejoramiento y la recuperación del suelo, coordinando, en su caso, la construcción de las mismas con las autoridades nacionales correspondientes según su naturaleza.

d) Promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, así como difundir las normas conservacionistas que correspondan a toda la población a partir de la enseñanza elemental.

e) Propiciar la formación de técnicos especializados en la materia, pudiendo a tales efectos celebrar convenios con la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, con el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA, u otros organismos oficiales o privados.

f) Otorgar, a través de los bancos oficiales o mixtos de su jurisdicción, créditos especiales a los productores que integren un consorcio, en las condiciones y a los fines referidos en el CAPITULO I de esta Ley.

g) Aportar recursos presupuestarios, en la medida de sus posibilidades, para la ejecución de las obras y trabajos que resulten necesarios para el manejo conservacionista de las tierras que, por su magnitud o localización, no puedan ser efectuados por los particulares o para reintegrar a los productores parte del costo de los trabajos y obras que hayan realizado de acuerdo con los planes aprobados, en tanto no resulten cubiertos con el subsidio a que se refiere el artículo 9, inciso c) de esta Ley.

ARTICULO 6. - Competerá a las autoridades de aplicación de las provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley:

a) Crear y organizar los Distritos de Conservación de Suelos conforme a lo prescripto en el artículo 3.

b) Propiciar la constitución de consorcios de conservación de acuerdo al artículo 4.

c) Facilitar y orientar el asesoramiento técnico a los Consorcios de Conservación.

d) Propiciar la constitución de áreas demostrativas del manejo conservacionista de las tierras con productores interesados.

e) Recomendar la adopción de las medidas que estime conveniente a fin de que se apliquen normas conservacionistas en el planeamiento y ejecución de las obras públicas a realizarse en su jurisdicción, como asimismo la de modificar aquellas existentes que perjudiquen la conservación de los suelos.

f) Aprobar los planes y programas de conservación y recuperación de suelos que elaboren los consorcios y elevarlos a la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10, así como verificar el cumplimiento de los mismos.

g) Emplazar a los responsables, por el término que al efecto se fije, a hacer cesar las prácticas o manejos en contravención o contratar a costa del incumplidor la ejecución de los trabajos que corresponda realizar, en caso de incumplimiento de los planes y programas aprobados o en situaciones de emergencia.

CAPITULO III DE LOS CONSORCIOS VOLUNTARIOS DE CONSERVACION DE SUELOS (artículos 7 al 8)

ARTICULO 7. - Los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales que se encuentren comprendidos en las zonas declaradas Distritos de Conservación, podrán solicitar a la autoridad de aplicación la aprobación de la constitución de uno o más consorcios de conservación de conformidad con las reglamentaciones de la presente Ley.

En caso de no ser posible la formación de un consorcio y a título excepcional, un productor del Distrito podrá solicitar el reconocimiento de su explotación como área demostrativa o como predio conservacionista, con los mismos beneficios y obligaciones que se establezcan para los consorcios de conservación.

También se podrán extender esos beneficios y obligaciones a un productor cuyo predio no se encuentre en un Distrito de Conservación pero que, a juicio de la respectiva autoridad de aplicación, merezca ser considerado como área de experimentación de prácticas conservacionistas o de recuperación de suelos.

ARTICULO 8. - Los integrantes de los Consorcios de Conservación deberán comprometerse a cumplir las siguientes obligaciones:

a) No realizar prácticas de uso y manejo de tierras que originen o contribuyan a originar una notoria disminución de la capacidad productiva de los suelos del Distrito.

b) Llevar a cabo aquellas prácticas de uso y manejo que se consideren imprescindibles para la conservación de la capacidad productiva de los suelos.

Estas obligaciones se establecerán de conformidad con los planes y programas que, a propuesta del Consorcio, apruebe la autoridad de aplicación.

Asimismo, el Consorcio estará obligado a poner en conocimiento de la respectiva autoridad de aplicación los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas, a efectos que la misma ejercite las atribuciones que le competen.

CAPITULO IV DE LOS BENEFICIOS (artículos 9 al 13)

ARTICULO 9. - Los productores agropecuarios integrantes de un Consorcio de Conservación de Suelos constituido de conformidad con las prescripciones de esta Ley, que realicen inversiones y gastos directamente vinculados con la conservación o la recuperación del suelo en cumplimiento de los planes y programas que, a propuesta del Consorcio, aprueben las autoridades de aplicación, tendrán derecho a:

a) Participar de los estímulos que dispongan las provincias a los efectos de propender a la conservación o recuperación de los suelos, en cumplimiento de lo establecido en los incisos f) y g) del artículo 5.

b) Gozar de los créditos de fomento que otorgue el Banco de la Nación Argentina para financiar aquellas inversiones que no estén cubiertas por los subsidios Nacionales o Provinciales.

c) Recibir subsidios para el cumplimiento de los mencionados planes, cuyo monto establecerá anualmente el MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION en la forma prevista en el Artículo 10. La percepción de este beneficio importará para el productor la obligación de efectuar todas las prácticas conservacionistas dispuestas de conformidad con lo establecido en el artículo 12, aún aquellas que no fuesen subsidiadas.

ARTICULO 10. - A los efectos previstos en el artículo anterior, las autoridades de aplicación deberán elevar anualmente a la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION y dentro del término que establezca la reglamentación, los planes y programas conservacionistas que se aprueben para los Distritos de sus respectivas jurisdicciones, acompañando un cálculo estimativo de las inversiones que los productores deban efectuar, como así también de los costos cuyos reintegros se hayan previsto de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo 5, inciso g). En función de esta información el MINISTERIO DE ECONOMIA, a propuesta de las SECRETARIAS DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA y DE HACIENDA, elaborará el Programa Anual de Promoción a la Conservación y Recuperación de los Suelos, documento que deberá contener el monto del subsidio que se afecte a los planes aprobados de conservación de suelos, que se expresará mediante un crédito global que será incorporado a la Ley de Presupuesto.

ARTICULO 11. - La SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA determinará los costos de las obras y trabajos a realizar en cada Distrito de Conservación, de conformidad con los planes y programas que se aprueben, para lo cual solamente serán consideradas las inversiones vinculadas directamente con las prácticas y manejos conservacionistas.

Igualmente establecerá el porcentaje a subsidiar, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en el Programa Anual de Promoción y la naturaleza y características de las alteraciones existentes en cada

Distrito, pudiendo oscilar el monto del subsidio entre el TREINTA POR CIENTO (30%) y el SETENTA POR CIENTO (70%) de los costos actualizados de las inversiones y gastos previstos en cada plan. Dicho monto podrá llegar al CIEN POR CIENTO (100%) en los Distritos de Conservación sin riego ubicados al sur del Río Colorado.

ARTICULO 12. - Los productores que se beneficien con el subsidio previsto en esta Ley deberán presentarse ante la autoridad de aplicación que corresponda, detallando el plan de inversiones y gastos que habrán de efectuar de conformidad con el programa que se apruebe para su Consorcio, indicando los períodos anuales en que se realizarán. El plan incluirá la información básica suficiente de suelos y, en su caso, de la vegetación y una planificación de uso y manejo de los mismos con especificación de las prácticas conservacionistas.

Posteriormente deberán certificar las obras que se hayan realizado de acuerdo al plan. La presentación y los certificados de obras deberán ser suscriptas por profesional responsable en la forma que determine la reglamentación.

ARTICULO 13. - La resolución que acuerde el beneficio se inscribirá en el Registro de la Propiedad Inmueble de la jurisdicción que corresponda, en la forma que determine la reglamentación, con la conformidad del propietario en el supuesto que el beneficiario realice las inversiones y gastos en campo ajeno.

En los casos que corresponda no se autorizará la entrega de fondos a los beneficiarios sin que previamente se acredite el cumplimiento de esa obligación.

El monto del subsidio previsto en el artículo 10 será entregado a los beneficiarios por la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION, en la forma que prevea la reglamentación.

CAPITULO V INCUMPLIMIENTO - REINTEGRO (artículos 14 al 18)

ARTICULO 14. - Sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondieran, los productores que se beneficien con los subsidios previstos en la presente ley deberán reintegrar los importes que reciban, cuando hubieren transcurrido SEIS (6) meses, a partir de las fechas establecidas para el retiro de los fondos, sin que se hubieren presentado los certificados de obra que acrediten la realización de las inversiones dispuestas en el plan que apruebe la autoridad de aplicación o si los hubieren falseado.

La misma sanción se aplicará a los productores que hayan destruido las obras subsidiadas, sin autorización de la autoridad de aplicación.

Los montos a reintegrar se reajustarán mediante la aplicación del Índice de Precios al por Mayor, Nivel General, que publique el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS o el organismo que lo sustituyere, teniendo en cuenta la variación que se opere en el mismo desde el segundo mes anterior a aquel al que corresponda la fecha de la puesta de los fondos a disposición del beneficiario, hasta el segundo mes anterior a la fecha de reintegro. Sobre el monto actualizado se aplicará un interés compensatorio del SEIS POR CIENTO (6%) anual por el período comprendido entre ambas fechas.

ARTICULO 15. - En el supuesto de que el beneficiario no efectúe el reintegro referido en el artículo precedente, la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA procederá a intimarle el pago por el plazo de TREINTA (30) días, vencido el cual se aplicará un interés punitivo del DIECISEIS POR CIENTO (16%) anual hasta el efectivo pago de lo adeudado.

Contra la resolución que disponga la intimación de pago procederán los recursos previstos en la Ley 19.549.

ARTICULO 16. - El cobro judicial de los importes que se intimen de conformidad con lo establecido en el artículo 15, se hará por la vía de ejecución fiscal prevista en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sirviendo de suficiente título, a tal efecto, la boleta de deuda expedida por la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

ARTICULO 17. - Los reintegros previstos en el artículo 14 no serán exigibles cuando las obras e inversiones cuya realización se previera no hayan podido efectuarse o lo hayan sido sólo parcialmente, por

razones de fuerza mayor o caso fortuito, que a juicio de la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, puedan justificar, por su gravedad, la demora producida, en cuyo caso podrá acordar plazos supletorios para la realización de los trabajos incumplidos.

ARTICULO 18. - La obligación de reintegrar establecida en el Artículo 14 se transferirá al adquirente o cesionario, en el supuesto que el beneficiario hubiere transmitido el dominio del inmueble o cedido su derecho de uso sobre el mismo, sin haber acreditado la realización de las inversiones y obras en la forma y en los plazos previstos en el artículo citado. Sin perjuicio de ello, el adquirente o cesionario, podrá repetir del enajenante o cedente los importes abonados.

CAPITULO VI RESPONSABILIDAD DE LOS PROFESIONALES (artículos 19 al 20)

ARTICULO 19. - Los profesionales que hubiesen falseado u ocultado la realidad de los hechos en la presentación de los planes, en las certificaciones de obras e inversiones o en cualquier otra presentación, serán solidaria e ilimitadamente responsables con los titulares de los respectivos planes por las obligaciones que correspondan a los mismos, de acuerdo con lo prescripto en los artículos 14, 15 y 16 de esta Ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente y de acuerdo con la naturaleza e importancia de la transgresión, los profesionales intervinientes serán inhabilitados para actuar en trabajos técnicos ante la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA y entidades autárquicas de su jurisdicción, por hasta un máximo de DIEZ (10) años.

La inhabilitación será impuesta por la mencionada Secretaría de Estado, previa sustanciación de un sumario que asegure el derecho de defensa.

Contra la decisión administrativa que imponga la sanción podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, dentro de los CINCO (5) días de notificada. El recurso deberá presentarse y fundarse ante la precitada Secretaría de Estado.

ARTICULO 20. - Los beneficiarios podrán sustituir al profesional actuante, pero aquel que lo sustituya estará obligado a poner en conocimiento de la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA las irregularidades que pudieran existir en cuanto al cumplimiento de las obligaciones asumidas por los titulares de subsidios, especialmente respecto de las certificaciones que se hubieren extendido hasta la fecha de la sustitución. En caso de no formular esta denuncia será asimismo solidaria e ilimitadamente responsable con el titular y con el profesional sustituido, en la forma y con los alcances previstos en el artículo anterior.

CAPITULO VII EXENCIONES IMPOSITIVAS - DISPOSICIONES GENERALES (artículos 21 al 25)

ARTICULO 21. - Los montos que se perciban por aplicación de esta Ley no estarán alcanzados por ningún impuesto nacional presente o a crearse. No será tampoco de aplicación lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1977, o en la norma similar que lo sustituya, sobre los importes percibidos.

Estará exento del impuesto sobre el capital de las empresas (Ley 21.287 y sus modificatorias) y al patrimonio neto (Ley 21.282 y sus modificatorias) o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta Ley, durante un período máximo de CINCO (5) años a contar desde la fecha en que se aprueben los planes previstos en el artículo 9.

Esta exención se extenderá a DIEZ (10) años en los casos en que los predios se encuentren ubicados en Zona de Frontera (Ley 18.575 y sus Decretos reglamentarios) o al sur del Río Colorado (Zona Patagónica).

ARTICULO 22. - Los beneficios previstos en los artículos 9 y siguientes de la presente ley, no podrán acumularse a los del régimen promocional establecido por la Ley 22.211 o por la que la sustituya o complemente.

ARTICULO 23. - Cuando sea necesario declarar Distrito de Conservación una región lindera con otra u otras provincias, podrán convenirse entre las mismas declaraciones similares respecto de zonas vecinas que presenten análogas alteraciones en su suelo.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA podrá coordinar con las provincias las medidas conservacionistas que deban adoptarse con respecto a suelos degradados o en proceso de degradación, ubicados en zonas limítrofes interprovinciales.

ARTICULO 24. - Créase la COMISION NACIONAL DE CONSERVACION DEL SUELO, que será presidida por el SUBSECRETARIO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y ECOLOGIA de la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION y que se integrará con representantes de las provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley, de organismos nacionales vinculados y de productores, en la forma que determine la reglamentación, la que también establecerá las normas que regirán su funcionamiento.

Esta Comisión, que tendrá carácter de organismo asesor, procurará asegurar la compatibilización de los esfuerzos nacionales, provinciales y privados, en todos los aspectos vinculados a los problemas del uso, conservación y mejoramiento del recurso.

Los integrantes de la misma desempeñarán sus cargos en forma honoraria.

ARTICULO 25. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CUESTIONARIO

1. Explique qué se entiende por ordenamiento territorial.
2. Ejemplifique la necesidad de la aplicación de políticas de este tipo en situaciones argentinas que conozca.
3. ¿Cuáles son las herramientas técnicas que se utilizan para diseñar ordenamientos territoriales?
4. ¿Cuáles son los principios generales que se deben considerar para desarrollar un ordenamiento territorial? Explique los inconvenientes que pueden surgir de la no consideración de ellos, ejemplifíquelo.
5. ¿Qué es el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) y bajo qué organismo de gestión se desarrolló?
6. ¿Cuáles son los aspectos relevantes del anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (2010)?
7. Mencione organismos internacionales relacionados con la conservación del suelo y de qué manera lo están.
8. Idem para organismos nacionales.
9. ¿Qué legislación nacional esta vinculada con el tema?
10. Explique los aspectos relevantes de la Ley Nacional 22.428e indique cuál es su organismo de aplicación.
11. ¿Qué grado de aplicación tuvo en el pasado y cuál es la situación actual?
12. ¿Qué legislaciones provinciales conoce?

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña J.C. 2009. La conservación de suelos en la legislación provincial, nacional e internacional. Jornadas de Conservación de Suelos, AACCS, Buenos Aires.
- Acuña J.C. 2013. La conservación de suelos en la legislación provincial, nacional e internacional. Jornadas de Conservación de Suelos, AACCS, Buenos Aires.
- Sanchez R. 2009. Ordenamiento territorial. Bases y estrategia metodológica para la ordenación ecológica y ambiental de tierras. Bs. As, Argentina. Ed. Orientación Gráfica. 260 p.
- Consejo Profesional de Planificación y Ordenamiento Territorial. <http://www.cofeplan.gov.ar/html/ley/>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Información Legislativa. Centro de documentación e información. <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=40021>
- International Erosion Control Association (IECA). <http://www.iecaiberoamerica.org>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Niversidad Nacional de la Pampa. 2004. Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia de la Pampa (Clima, Geomorfología, Suelo y Vegetación). <http://www.lapampa.edu.ar/recursosnaturales>