

FUNDAMENTO

En el presente Documento se presenta el Informe Final correspondiente al estudio “ Anteproyecto de Ley de Manejo del Recurso Suelo para la Provincia de La Pampa”.-

Se ha preparado un Anteproyecto de Ley Provincial, el que luego de su aprobación por el Poder Ejecutivo de la Provincia, será elevado a la Legislatura para su sanción.-

El Anteproyecto elaborado se enmarca en los principios contenidos en la Constitución de la Provincia, que impone al Estado Provincial y a la comunidad toda proteger el ambiente y los recursos naturales.

Los poderes públicos están obligados a dictar normas que regulen entre otros recursos, al suelo, promoviendo su utilización racional

La Constitución Provincial modificada en 1994 establece que :

“Art. 18: Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo.

Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida.

Los poderes públicos dictarán normas que aseguren:

.
a) La protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera.

.
b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas.

.
c) Una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

.

d) La producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza.

e) La información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

Se declara a La Pampa zona no nuclear, con el alcance que una ley especial determine en orden a preservar el ambiente.

Todo daño que se provoque al ambiente generará responsabilidad conforme a las regulaciones legales vigentes o que se dicten.

Para la formulación del Anteproyecto que se acompaña se ha considerado especialmente como antecedente normativo, la Ley 155, Conservación del suelo, vigente en la Provincia de La Pampa desde 1955, y una de las primeras normas conservacionistas del país.-

Esta norma desde entonces declara “...de interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejoramiento de su capacidad productiva” (art. 1, Ley cit).

Asimismo se han contemplado los principios contenidos en leyes de manejo del recurso suelo de reciente sanción, tal el caso de la Ley 8318, de la Provincia de Entre Ríos, y la Ley 10552, de la Provincia de Santa Fe,

Se han analizado y evaluado las leyes de La Pampa, que conforman el régimen legal aplicable en materia de recursos naturales (leyes de agua, fauna, bosques, entre otras), como así también las normas impositivas vigentes en la Provincia.

Cabe citar entre otros antecedentes del presente trabajo, los “ Proyectos de Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales”, preparado por el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, especialmente el Capítulo en el que se presenta el “ Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales sobre conservación de suelos, prevención y lucha contra la desertificación” , resultado de un trabajo conjunto entre

el Dirección de Conservación del Suelo y el Componente de Legislación Ambiental del PRODIA..

Se destacan las conclusiones resultantes de las reuniones del Consejo Asesor Especial de Suelos, realizadas durante los días 11 de agosto y 19 de noviembre ppdo.en la ciudad de Santa Rosa, de la que participaron funcionarios provinciales, representantes de los sectores productivos, deL INTA y de la Universidad.

En la primera de tales reuniones, participó el Dr. Scota, del INTA EEA Paraná, que viene colaborando, con la autoridad provincial, en la aplicación de la Ley de Conservación de Entre Ríos. Dicho profesional transmitió su experiencia respecto de la aplicación de la ley de conservación del suelo entrerriana.

En dicho encuentro se resaltaron las bondades de la Ley 155, destacándose su importancia y la conveniencia de sostener muchos de sus principios, coincidiendo los asistentes en la necesidad de profundizar y actualizar su contenido.

En la segunda reunión, del 19 de noviembre, se trabajó sobre la base de un borrador de anteproyecto presentado por esta consultora. El Consejo Asesor de Suelos aprobó en general el contenido del mismo, acordando la introducción de algunas modificaciones: conveniencia de introducir un glosario o catálogo técnico en la reglamentación, creación de un Fondo de Promoción a través del Anteproyecto de Ley, incluir entre los objetivos de la norma y las responsabilidades de la autoridad de aplicación las acciones de formación, investigación y extensión de las prácticas de manejo del recurso suelo.-

Concluyendo, con la norma a proyectar, se tiende a la protección del suelo de la Provincia, priorizando las acciones de recuperación, mantenimiento de su capacidad de uso, la investigación, la capacitación y la extensión de las prácticas de manejo.-

Se promueven las políticas integrales y eficientes de manejo, tomando en cuenta la interdependencia existente entre los distintos recursos naturales, a través del uso sustentable del suelo.

La determinación del ámbito material de aplicación, el enunciado de los principios básicos, la conveniencia de regionalizar, zonificar o agrupar áreas, la autoridad de aplicación, el régimen de faltas, las correspondientes sanciones y el procedimiento a aplicar, son algunos de las cuestiones que se analizaron para la formulación del Anteproyecto de Ley.-

El Anteproyecto que se presenta se divide en Capítulos, habiéndose modificado la estructura planteada en el Informe Parcial II, como resultado de los análisis y consultas efectuadas.-

El Capítulo I, Principios generales, como su nombre lo indica, contiene los lineamientos básicos del Anteproyecto.-

El Anteproyecto comienza declarando “ de interés público provincial el uso sustentable de los suelos en todo el ámbito de la Provincia y las acciones privadas y públicas de recuperación y conservación de los mismos”.-

La declaración de interés público o interés general aparece encabezando gran parte de las normas tenidas como antecedentes a los fines de la elaboración del Anteproyecto.-

La Ley 155 vigente en la Provincia de La Pampa declara de “ de interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola “.

La Ley 8318, de la Provincia de Entre Rios, comienza declarando “...de interés público y sujeto a uso y manejo conservacionista a los suelos de la Provincia...

Idéntico criterio sigue la Ley 10552, de Santa Fe que dispone : “ Declárase de orden público en todo el territorio provincial:

a - El control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos.

b- La recuperación, habilitación y mejoramiento de las tierras para la producción.

c- La promoción de la educación conservacionista

El Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales sobre conservación de suelos, prevención y lucha contra la desertificación, establece , entre los principios rectores (artículo 2 inciso a), que “ ...Se declaran de interés nacional las acciones privadas y públicas tendientes a la recuperación, conservación y el uso sustentable de los suelos ...”.

Se destaca que todas las normas recientemente sancionadas en La Pampa regulatorias de otros recursos naturales, contienen una declaración similar.-

Hay interés público “ cuando de entre una mayoría de individuos, cada uno puede escindir del mismo su interés individual “. (Agustín Gordillo, Estudios de Derecho Administrativo págs. 46/7).

Tal declaración supone el reconocimiento de necesidades sentidas por un grupo apreciable de personas.

Atento a que las ideas o criterios cambian y evolucionan, puede afirmarse que la determinación de cuando se está ante una actividad que reviste interés público o general, es una cuestión circunstancial, que varía con el correr del tiempo en un mismo país.

Está relacionada con el medio físico, social y cultural en que se desarrolla la comunidad.-

La declaración de interés público de ciertas actividades, importa un acercamiento del particular al derecho público, posibilitando un control distinto de las mismas en su intensidad, en su fundamento y en su finalidad, al mero control de policía que el Estado tiene sobre los administrados.

En síntesis al lado del interés de cada individuo, surgen intereses que se refieren a un grupo de individuos. A esos intereses se les da el nombre de intereses colectivos. Este interés colectivo todavía no es “interés público”, para que se pueda hablar de interés público es necesario que el Estado emita una declaración y coloque tales intereses colectivos entre sus fines “asumiéndolos bajo un régimen de derecho público, exorbitante y derogatorio del derecho común” (Fernández Vazquez, E. Diccionario de Derecho Publico. Voz: interés colectivo, e interés público. Págs. 434/7)-

El Estado no puede tener más que intereses públicos. La finalidad de toda Administración es el interés público.-

En el artículo 2 se definen las políticas respecto del suelo provincial. Las mismas resultan de instrumentos normativos básicos: la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de La Pampa.

La primera, a partir de la reforma de 1994 incorpora el artículo 41, que establece

Art. 41.- 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 genera 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 aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

Por otra parte la Constitución Provincial dispone en su artículo 18 que :

Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo.

Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida.

Los poderes públicos dictarán normas que aseguren:

- .a) La protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera.
- .b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas.
- .c) Una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- .d) La producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza.
- .e) La información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

Se declara a La Pampa zona no nuclear, con el alcance que una ley especial determine en orden a preservar el ambiente.

Todo daño que se provoque al ambiente generará responsabilidad conforme a las regulaciones legales vigentes o que se dicten.

Es de señalar entre los instrumentos normativos, la Ley 24701 por la cual nuestro país aprobó la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, adoptada en París el 17 de junio de 1994, de la que resultan una serie de principios de manejo del recurso suelo, a cuyo cumplimiento nuestro país y cada uno de los estados provinciales que lo integran, se encuentran obligados.-

En el Anexo III, de Aplicación Regional para América Latina y el Caribe, se definen algunas áreas temáticas para la estrategia de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía, entre otras :

- aumento de las capacidades, la educación y la concientización pública, la cooperación técnica, científica y tecnológica así como los recursos y mecanismos financieros.
- Logro de la seguridad alimentaria y desarrollo sostenible de actividades agrícolas pecuarias, forestales y de fines múltiples.
- Manejo racional y conservación de los recursos de suelo y aprovechamiento y uso racional de los recursos hídricos.
- Formulación y aplicación de planes de emergencia para mitigar los efectos de la sequía.
- Establecimiento y fortalecimiento de sistemas de información, evaluación y seguimiento y de alerta temprana, en las regiones propensas a la desertificación y a la sequía, teniendo en cuenta los aspectos climatológicos, meteorológicos, hidrológicos, biológicos, edafológicos, económicos y sociales.
- Conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, de conformidad con las disposiciones de la convención sobre la diversidad biológica.
- Establecimiento o fortalecimiento de marcos institucionales y jurídicos que permitan la aplicación de la convención, contemplando entre otros, la descentralización de las estructuras y funciones administrativas que guarden relación con la desertificación y la sequía, asegurando la participación de las comunidades afectadas y de la sociedad en general.-

El Anteproyecto establece que” la conservación, recuperación y uso sustentable de los suelos de la Provincia, se ajustará a los siguientes principios :

- 1) Todo propietario, arrendatario, tenedor u ocupante de la tierra por cualquier título deberá adoptar un modelo de gestión sustentable. A tales efectos la autoridad de aplicación de la presente ley podrá

disponer, impedir o limitar la realización de determinadas prácticas agropecuarias.

- 2) Corresponderá a aquel que genere un daño a los suelos la obligación de recomponerlo. Deberán arbitrarse las medidas para el mejoramiento de la situación planteada, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que le pudieran corresponder.
- 3) La autoridad de aplicación proveerá a la protección de los suelos provinciales, asegurando el uso sustentable de los mismos, implementando políticas integrales de manejo de los recursos naturales de la Provincia.
- 4) La autoridad de aplicación promoverá acciones de capacitación, educación y concientización pública referidas al recurso suelo en particular, y a la temática ambiental en general.
- 5) La autoridad de aplicación impulsará el otorgamiento de recursos y mecanismos financieros con destino a los productores para la implementación de nuevas prácticas de manejo del recurso suelo, la introducción de nuevas tecnologías ambientalmente racionales, y/o la adecuación de las tecnologías existentes.
- 6) La autoridad de aplicación promoverá la participación de la comunidad en general, y de los productores en particular, en la definición e implementación de las prácticas de manejo del recurso suelo, ambientalmente sustentables. -

7) La autoridad de aplicación promoverá la investigación y el desarrollo tecnológico orientados hacia el uso sustentable del recurso suelo.

En el Capítulo II se establecen las áreas de manejo, facultando a la autoridad de aplicación a establecer áreas de manejo obligatorio, atendiendo a que dichas prácticas son declaradas de interés público por el Anteproyecto.-

Ley 155, de Conservación del suelo, vigente en la Provincia, faculta al Poder Ejecutivo para establecer “regiones o áreas de suelos erosionados”. (art. 2)..

Por su parte el Decreto 758/69 reglamentario de la anterior, divide a la Provincia en dos zonas de erosión:

-Zona I, con aptitud para la ganadería y la agricultura forrajera o de cosecha, comprende los Departamentos : Rancul, Realicó, Chapaleufú, Trenel, Mara Có, Conelo, Quemú Quemú, Capital, Catriló, Atreuco, Guatraché y Hucal.

Zona II: ganadera, preponderantemente a base de pastizales naturales, abarca el resto del territorio provincial.

Es de señalar que la Ley Nacional 22428, Fomento de la conservación de suelos, tuvo una importante aplicación dentro del territorio pampeano. Esta ley se basaba fundamentalmente en la conformación de los consorcios de conservación.

No hacía ninguna clasificación de áreas o zonas de conservación, refiriéndose solamente en el artículo 3 a los distritos de conservación de suelos. Estos se constituían a partir de la declaración de la autoridad de aplicación, respecto de aquellas zonas donde era necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos y siempre que se contara con técnicas de comprobada adaptación y eficiencia para la región o regiones similares.

Se han analizado y evaluado la determinación de áreas de la Ley de Entre Ríos que establece:

Area voluntaria: aquella donde el organismo de aplicación considere necesario promocionar prácticas de conservación de suelos.

Area obligatoria: toda zona donde los procesos de degradación tiendan a ser crecientes y/o se desarrollen en un ámbito que no solo alcance al productor individual, sino que los efectos se prolonguen en el espacio y en el tiempo.

Area experimental : aquella zona donde resulte necesario realizar trabajos de investigación, de adaptación de tecnología o cuando se trate de comprobar la efectividad de una práctica y se cuente con el consentimiento expreso del propietario.

Santa Fe, en su Ley de Suelos faculta a la autoridad de aplicación a establecer áreas de conservación y manejo de suelos en toda zona donde sea técnicamente recomendable emprender programas de conservación, recuperación, habilitación y mejoramiento de suelos.-

En el artículo 12 de dicha Ley se consideran unidades físicas de aplicación, a las cuencas, subcuencas o sistemas hídricos y a las explotaciones agropecuarias que por naturaleza del problema así lo requieran.

Las áreas aparecen divididas según :

- tipo y magnitud del problema
áreas de conservación y manejo total
áreas de conservación y manejo parcial

- en relación con los destinatarios
áreas de conservación y manejo voluntario
áreas de conservación y manejo obligatorio

- en relación con la intensidad del tratamiento
áreas bajo tratamiento esencial
áreas bajo tratamiento integral

- para probar nuevas técnicas

La ley faculta a la autoridad de aplicación a declarar área de conservación y manejo experimental, cuando a su juicio no existan técnicas suficientemente probadas para la solución de los procesos de degradación o para la determinación de tal condición.-

En el Anteproyecto que se acompaña, luego de analizada la cuestión en la reunión del Consejo Asesor del 19 de noviembre ppdo., se contemplan las áreas obligatorias, voluntarias y experimentales.

La gravedad del problema de degradación y el interés público que reviste el manejo del suelo provincial, facultan a la autoridad de aplicación a imponer determinar prácticas para la recuperación del recurso afectado, declarando áreas de manejo obligatorias.-

Por su parte los productores, aún aquéllos que utilizan racionalmente el recurso pueden optar por mejorar e intensificar las buenas prácticas de manejo, presentándose ante la autoridad de aplicación voluntariamente para constituir áreas de manejo.-

La categorización de las áreas en el Anteproyecto se basa en la obligatoriedad o no de las mismas para su constitución.- Las prácticas de manejo que en uno u otro caso se establecerán resultarán de la reglamentación, de las disposiciones que dicte la autoridad de aplicación y de los planes de manejo que cada productor presente.-

El Anteproyecto no adopta un mecanismo de participación específico de los productores, es decir consorcios, cooperativas, etc.-

El Consejo Asesor concluyó que era conveniente dejar librado a cada caso, la forma de asociación que los productores quisieran adoptar para llevar a cabo las prácticas de manejo.-

La Provincia cuenta con antecedentes respecto de la asociación de productores para el manejo del recurso suelo.-

El Decreto 758/69, reglamentario de la Ley 155 vigente, prevé entre las medidas que la autoridad de aplicación adoptará a los fines de extender y promover la conservación de suelo, la de "...Impulsar la creación de consorcios locales de productores...".

Por otra parte se destaca que La Pampa adhirió a la Ley Nacional 22428, Fomento de la conservación de suelos, que establecía como instrumento básico para alcanzar sus fines, la constitución de distritos de conservación.

Dentro de cada distrito los productores podían agruparse en consorcios voluntarios los que, con el apoyo de un asesor técnico, preparaban el programa del consorcio, que era luego sometido a la aprobación de la autoridades de aplicación (autoridades locales).

La Ley 22428 fue reglamentada por el Decreto Nacional N° 681/81, al que adhirió la Provincia de La Pampa, por Decreto Provincial N° 1084/81.-

Este decreto definía la conformación de los consorcios y el contenido de los planes de conservación que cada consorcista debía presentar al consorcio, para que éste lo elevara a la autoridad de aplicación local.

Se destaca que dentro del ámbito de la Provincia tuvieron tales normas un importante grado de aplicación, habiéndose conformado varios consorcios.-

Cabe señalar que la provincia tiene vigente la Ley 1229, sancionada en junio de 1990, que regula el funcionamiento de los consorcios agropecuarios.-

Esta Ley declara de interés provincial la constitución de consorcios agropecuarios, y establece entre otros, en el Capítulo IV de la Ley, los Consorcios agropecuarios de conservación de los recursos naturales.

Los define como asociaciones de productores, cuya finalidad sea la unión de esfuerzos para la mejor utilización de los recursos naturales, entre otros el suelo (arts. 12, 13 y 14) . Tales asociaciones tienen carácter voluntario (art. 2).-

De las normas antes analizadas se concluye que en la Provincia de La Pampa ha habido una buena experiencia en materia de consorcios de productores, que constituyen una valiosa herramienta para implantar determinadas acciones de manejo de los recursos naturales, especialmente para aunar esfuerzos en el caso de productores de escasos recursos.

No obstante puede afirmarse siguiendo a Freggiaro(Comunicación personal. INTA. 1994) , que los avances tecnológicos “...permiten hoy la ejecución con éxito de acciones de conservación en forma individual o de parcela, por lo que no parece imprescindible la conformación de consorcios...”.

Si bien desde el Gobierno Provincial se han promovido las asociaciones de productores, y los antecedentes legislativos los han establecido y organizado, no es menos cierto que la experiencia indica que no resulta posible adoptar una solución única dentro del marco de una ley, frente a situaciones que se presentan muy diferentes.-

Como no es posible generalizar respecto de la aplicación de determinadas prácticas de manejo, tampoco resulta posible implantar una única forma de participación de los productores, cuando sus características y condiciones varían a lo largo del territorio provincial.

Por ello es que hay dejar abierta la posibilidad de que las acciones conservacionistas puedan implementarse en un predio individual o en un conjunto de propiedades, y de que el productor trabaje sólo o participe de alguna asociación, tal el caso de los consorcios.

Consecuentemente el Anteproyecto establece en su artículo 11 que “La autoridad de aplicación podrá promover las asociaciones de productores a los fines de implantar las prácticas de manejo, conforme el régimen legal vigente en la Provincia”.-

Dentro de este Capítulo el Anteproyecto plantea medidas de conservación por predio o para una superficie mayor, conforme la gravedad del problema.-

En el Capítulo III se trata de la autoridad de aplicación.-

En el Anteproyecto se define como tal a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, sin especificar que área dentro de la misma cumplirá las funciones específicas en materia de suelo.-

Se destaca que el próximo 10 de diciembre se producirá un recambio institucional en la Provincia, pudiendo suceder que se produzcan cambios en la estructura organizativa de la Administración Pública Provincial.-

Si ello ocurre se adecuará este Capítulo a las nuevas normas que se dicten.-

No obstante es conveniente señalar que la importancia que el Estado asigna a una determinada cuestión está estrechamente relacionada con la estructura institucional (nivel jerárquico, recursos humanos, técnicos y económicos disponibles), que se establezca para el manejo de la misma.-

Actualmente la responsabilidad del manejo de los suelos en la Provincia de La Pampa, se encuentra dentro del Ministerio de la Producción.

En efecto a partir de la Ley de Ministerios n° 1666 se reestructuran los ministerios existentes, creándose el Ministerio de la Producción, entre cuyas funciones, se menciona la de “ intervenir en todos los asuntos referentes a la conservación del suelo” (art. 19, inc. 5) ley cit.).

Dentro de dicho Ministerio, funciona la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, y dentro de ésta, entre otras, la Dirección de Agricultura, con seis áreas, Area Sanidad Vegetal, Area Cultivos Extensivos, Area Emergencia Agropecuaria, Area Cultivos Intensivos, Area Sistema de Información Geográfica y **Area Suelos**

Se destaca que durante la década del 60 se crea en el ámbito de la entonces Dirección de Agricultura el Servicio de Suelos con su correspondiente Laboratorio de Suelo y Agua. En 1974 se creó en la Subsecretaría de Asuntos Agrarios la Dirección de Recursos Naturales Renovables dentro de la misma, el Servicio de Suelos pasa a ser Departamento de Suelo.

En 1987 se eleva dicho Departamento al rango de Dirección de Suelos y Pastizales Naturales.

Entre los antecedentes normativos considerados para la elaboración de la propuesta para La Pampa, la Ley de Entre Ríos designa como autoridad de aplicación a la Dirección de Suelos y Aguas.-

La definición del nivel del área que manejará el recurso suelo, que será autoridad de aplicación de la presente ley dependerá de la definición política del próximo Gobierno a asumir el 10 de diciembre próximo.-

El Anteproyecto si adopta una clara definición respecto de la creación del Consejo Asesor de Suelos, dándole jerarquía legal a la constitución de un cuerpo que ya funciona en la Provincia.-

El Decreto n° 758/69, reglamentario de la Ley n° 155, faculta en el artículo 11 a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios a constituir un Consejo Asesor Especial, integrado con representantes de entidades agrarias reconocidas que actúen en el territorio de la provincia . La presidencia del mismo le es conferida al Director de Agricultura.

La propuesta de darle fuerza de ley a la constitución del Consejo Asesor, es coincidente con la solución que se adopta en los antecedentes normativos considerados : la Ley de Entre Ríos, prevé la creación de una Comisión Provincial de Conservación y Manejo, como órgano asesor y consultor de la autoridad de aplicación.-

El Artículo 16 del Anteproyecto crea el Consejo Asesor de Suelos, integrado por representantes de las entidades de productores actuantes en la Provincia, del INTA, de la Universidad Nacional de La Pampa, del Colegio de Profesionales de Ingeniería y demás entidades públicas y privadas, que por la cuestión a tratar sea requerida su asistencia a criterio de la autoridad de aplicación.

Se establece que el Consejo Asesor de Suelos será presidida por el Subsecretario de Asuntos Agrarios, enunciándose las funciones de dicho Cuerpo.-

Dentro de este Capítulo se prevé el funcionamiento de un Registro de profesionales habilitados para suscribir planes de manejo. Se reserva para la reglamentación determinar las condiciones para la incorporación al mismo.

En el Capítulo IV se establecen los estímulos, que se prevén para lograr una amplia adhesión a la Ley por parte de los particulares.-

La Provincia cuenta con antecedentes normativos donde se prevén estímulos con destino a los productores.-

El decreto n° 758/69 establece como medidas de estímulos para la implantación de las prácticas conservacionistas, la intervención del Gobierno Provincial para propiciar ante Bancos Oficiales y Privados líneas de créditos “para la recuperación de suelos degradados o en proceso de degradación...” (art. 5 inc. E).

Asimismo dicho decreto prevé la asistencia técnica sin cargo, que puede incluir la venta de semillas y plantas a precios de fomento y la prestación a bajo costo de maquinaria especial para la conservación del suelo.

La Ley Nacional n° 22428 estableció como estímulos subsidios, y exenciones impositivas, como así también la provisión de maquinarias en comodato a los consorcios.-

Tanto la ley de Entre Ríos como la de Santa Fe establecen como estímulos la reducción del impuesto inmobiliario, contando con disposiciones generales que hacen referencia al otorgamiento

El Anteproyecto que se acompaña establece como estímulos, reducciones o exenciones impositivas.-

El determinar exenciones impositivas a través del Anteproyecto de Ley, se ajusta al Código Fiscal de la Provincia que dispone que sólo se pueden establecer exenciones y reducciones por Ley.-(art. 4 Cod. Fiscal)-

Se plantean reducciones del impuesto inmobiliario, asistencia técnica, renegociación de deudas bancarias, y acceso a maquinarias ambientalmente aptas.-

En el Capítulo V se establece el régimen de infracciones y sanciones.

Para elaborar esta parte del Anteproyecto, se tuvieron en cuenta distintas leyes de la Provincia de La Pampa relacionadas con la materia en examen, la Ley de Conservación y Manejo de Suelos de la Provincia de Santa Fe N° 10552, con su Decreto Reglamentario, y la Ley N° 8318 de Entre Ríos, con su Decreto Reglamentario.

El Anteproyecto contempla las siguiente sanciones :

1. *Caducidad de los estímulos acordados* (a través de la presente ley): implica el reintegro de los estímulos acordados, ya sea como exenciones o reducciones del impuesto inmobiliario, con más los intereses correspondientes.
2. *Multa equivalente a (debe acordarse la unidad de medida de la multa que asegure un valor constante y en relación con la materia regulada)* .
3. Exclusión de todo programa provincial de fomento agropecuario.
4. *Caducidad de otros beneficios obtenidos.*

Se debe precisar la unidad de medida a adoptar para establecer las multas. Debe establecerse una medida de valor relacionado con el recurso suelo, que posibilite un ajuste automático de la misma, en tanto aumente el valor de la unidad. En la reunión del Consejo Asesor del día 19 de noviembre, se discutieron algunos valores a considerar.

En el Anteproyecto se establecen las infracciones que dan origen a la aplicación de las sanciones antes enunciadas.-

Una aspecto del Anteproyecto merece destacarse, es la determinación del sujeto pasivo de la sanción, a saber :

1. Destinatarios de los estímulos previstos en la presente ley (propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios, tenedores por cualquier título legítimo y otros).

1. Profesionales intervinientes de conformidad con las disposiciones de la ley.

Otra cuestión regulada en el Anteproyecto es la referida a la extensión solidaria de la responsabilidad.-

El Artículo 28 del Anteproyecto dispone que: “ serán solidariamente responsables por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley el beneficiario directo del estímulo acordado, el propietario del inmueble en el supuesto de que se trate de personas diferentes, y los profesionales actuantes, que hayan suscripto el correspondiente Plan de Manejo.

En materia de procedimiento, el Anteproyecto remite a la aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo provincial.-

En el Capítulo VI se crea el Fondo de promoción para la conservación del recurso suelo.-

El Artículo 30 del Anteproyecto establece : “ Créase el Fondo de promoción para la conservación del recurso suelo, con destino a proyectos de investigación, extensión, asistencia técnica- financiera, previstas en la presente ley”.-

El Capítulo VII, final, contiene disposiciones de carácter transitorio que fijan un plazo dentro del cual debe reglamentarse la ley por parte del Poder Ejecutivo Provincial.-

ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSERVACION DEL RECURSO SUELO

Capítulo I

Principios generales

Artículo 1: Se declara de interés público provincial el uso sustentable de los suelos en todo el ámbito de la Provincia y las acciones privadas y públicas de recuperación y conservación de los mismos.-

Artículo 2: La conservación, recuperación y uso sustentable de los suelos de la Provincia, se ajustarán a los siguientes principios:

- 1) Todo propietario, arrendatario, tenedor u ocupante de la tierra por cualquier título deberá adoptar un modelo de gestión sustentable. A tales efectos la autoridad de aplicación de la presente ley podrá disponer, impedir o limitar la realización de determinadas prácticas agropecuarias.
- 2) Corresponderá a aquel que genere un daño a los suelos la obligación de recomponerlo. Deberán arbitrarse las medidas para el mejoramiento de la situación planteada, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que le pudieran corresponder.
- 3) La autoridad de aplicación proveerá a la protección de los suelos provinciales, asegurando el uso sustentable de los mismos, implementando políticas integrales de manejo de los recursos naturales de la Provincia.
- 4) La autoridad de aplicación promoverá acciones de capacitación, educación y concientización pública referidas al recurso suelo en particular, y a la temática ambiental en general.

- 5) La autoridad de aplicación impulsará el otorgamiento de recursos y mecanismos financieros con destino a los productores para la implementación de nuevas prácticas de manejo del recurso suelo, la introducción de nuevas tecnologías ambientalmente racionales, y/o la adecuación de las tecnologías existentes.
- 6) La autoridad de aplicación promoverá la participación de la comunidad en general, y de los productores en particular, en la definición e implementación de las prácticas de manejo del recurso suelo, ambientalmente sustentables. –
- 7) La autoridad de aplicación promoverá la investigación y el desarrollo tecnológico orientados hacia el uso sustentable del recurso suelo.

Capítulo II

Determinación de áreas de manejo

Artículo 3: Facúltase a la autoridad de aplicación para definir dentro del ámbito provincial áreas con prácticas de manejo obligatorias, áreas con prácticas de manejo voluntarias y áreas de prevención y control, de acuerdo a la situación ambiental existente en cada caso.-

Artículo 4: Areas con prácticas de manejo obligatorias son las zonas donde los procesos de degradación tiendan a ser crecientes y progresivos, y/o se desarrollen en un ámbito que trasciende los límites de un productor individual, con serios riesgos de que se prolonguen en el espacio y en el tiempo.

Artículo 5: Areas con prácticas de manejo voluntarias son aquéllas no incluidas en las disposiciones del artículo anterior y que se constituyen a partir de una

presentación espontánea del propietario, arrendatario, tenedor u ocupante de la tierra por cualquier título, a fin de mejorar el manejo de los suelos.

Artículo 6: Facúltase a la autoridad de aplicación a determinar, en forma gradual áreas de conservación y manejo con fines de prevención y control de los procesos de degradación, en función de las situaciones detectadas y los recursos humanos, técnicos y económicos disponibles.

Artículo 7: Facúltase a la autoridad de aplicación a establecer áreas experimentales a los fines de comprobar el efecto de determinadas prácticas de manejo, con el consentimiento de los productores y la fiscalización de los equipos técnicos de la Provincia.

Artículo 8: La declaración de las Áreas de Conservación y Manejo de Suelos se efectuará gradualmente de acuerdo a las necesidades de prevención y control de los procesos de degradación, recuperación, habilitación y mejoramiento de suelos.

Artículo 9: La autoridad de aplicación dispondrá la constitución de un área de manejo, previo estudio del tipo y magnitud de los procesos de degradación, por parte de los organismos técnicos pertinentes, de oficio o a propuesta de :

Consejo Asesor Provincial de Suelos

Municipalidades

Todo propietario, arrendatario, tenedor u ocupante de la tierra por cualquier título o asociación de productores

Artículo 10: La determinación de áreas de manejo puede comprender una explotación individual o un conjunto de predios, conforme la situación de degradación detectada y las prácticas de manejo a emplear.-

Artículo 11: La autoridad de aplicación podrá promover las asociaciones de productores a los fines de implantar las prácticas de manejo, conforme el régimen legal vigente en la Provincia.-

Artículo 12: Declarada una zona o predio, área de manejo, el productor y/o asociación de productores que se constituya al efecto, deberán presentar ante la autoridad de aplicación para su aprobación un plan de manejo., conforme los lineamientos generales que se establezcan en la reglamentación de la presente ley. La reglamentación determinará los plazos de presentación de los Planes de Manejo correspondientes.

Artículo 13: Dicho Plan deberá ser presentado por la persona física o jurídica, en el caso de una asociación de productores, responsable directa del manejo de la explotación, suscripto por un profesional competente que asumirá la asistencia técnica .

Artículo 14: La autoridad de aplicación analizará y evaluará técnicamente el Plan de Manejo presentado, y de resultar aprobado emitirá una declaración donde consten las prácticas de manejo a implantar y los estímulos y/o beneficios otorgados. Se remitirán las actuaciones para la inscripción de dicha declaración en el Registro de la Propiedad Inmueble.

La reglamentación establecerá los plazos para la aprobación de los Planes de Manejo por parte de la Autoridad de Aplicación.-

Capítulo III

Autoridad de Aplicación

Artículo 15 : Será autoridad de aplicación la Subsecretaría de Asuntos Agrarios del Ministerio de la Producción

Artículo 16: Créase el Consejo Asesor de Suelos, integrado por representantes de las entidades de productores actuantes en la Provincia, del INTA, de la Universidad

Nacional de La Pampa, del Colegio de Profesionales de Ingeniería y demás entidades públicas y privadas, que por la cuestión a tratar resulte conveniente su asistencia a criterio de la autoridad de aplicación. Las entidades participantes deberán comunicar a la autoridad de aplicación la persona que las representará a cada una de ellas.

Artículo 17: El Consejo Asesor de Suelos será presidido por el Subsecretario de Asuntos Agrarios.

Artículo 18: Son funciones del Consejo Asesor de Suelos :

2. Coordinar las acciones interinstitucionales que requiera la aplicación de la Ley.
3. Evaluar la aplicación de la Ley y proponer ajustes y modificaciones .
4. Asesorar a la autoridad de aplicación respecto de la aplicación de la Ley y su reglamentación.
5. Establecer las normas que regirán su funcionamiento.
6. Establecer y actualizar áreas y temas prioritarios para el desarrollo de la investigación prevista en el artículo 2 inciso 7 de la presente ley.

Artículo 19: La Autoridad de Aplicación constituirá un registro de profesionales habilitados para suscribir los planes de manejo establecidos por la presente ley. La reglamentación establecerá la organización y funcionamiento del registro como así también los requisitos para la inscripción en los mismos.-

Capítulo IV

Estímulos

Artículo 20 : Tendrán acceso a los estímulos que se establecen a continuación todas las personas de existencia visible y las jurídicas, titulares de dominio de los inmuebles, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño, que sean contribuyentes conforme los términos del Código Fiscal Provincial.

Artículo 21 : De acuerdo a las prácticas de manejo realizadas se dispone la siguiente reducción del impuesto inmobiliario:

Prácticas obligatorias sobre una superficie afectada de, durante un plazo no menor de diez años, y siempre que las prácticas se mantengan durante tal lapso de tiempo,.....%

Prácticas dispuestas con el consentimiento del titular del predio, semipermanentes, sobre superficie afectada de, por un plazo de dos a cinco años, y siempre que las prácticas se mantengan durante el período originariamente establecido,%

Prácticas establecidas anualmente y siempre que la práctica se mantenga durante dicho lapso, ...%

La autoridad de aplicación fijará los tipos de prácticas y plazos en cada caso particular.-

Artículo 22 : La autoridad de aplicación prestará asistencia técnica a los productores de escasos recursos, con la colaboración de los demás organismos provinciales y nacionales involucrados en el manejo de los recursos naturales, de acuerdo a las disponibilidad de recursos humanos y materiales existentes.

Artículo 23 : La Provincia procurará el acceso a maquinarias ambientalmente aptas, para los productores de escasos recursos.-

Capítulo V

Sanciones

Artículo 24 : Toda acción u omisión que genere un daño a los suelos y/o la falta del cumplimiento total o parcial de las prácticas establecidas conforme el Plan de Manejo presentado hará pasible al infractor de las siguientes sanciones:

1. *Caducidad de los estímulos acordados* (a través de la presente ley): implica el reintegro de los estímulos acordados, ya sea como exenciones o reducciones del impuesto inmobiliario, con más los intereses correspondientes.
2. *Multa equivalente a* (*debe acordarse la unidad de medida de la multa que asegure un valor constante y en relación con la materia regulada*) .
3. Exclusión de todo programa provincial de fomento agropecuario.
4. *Caducidad de otros beneficios obtenidos.*

Artículo 25 : Se consideran infracciones a la presente ley :

1. *Falta de presentación del “plan de conservación del suelo en el plazo que establezca la autoridad de aplicación*

El administrado podrá eximirse de esta sanción exclusivamente en el supuesto de probar adecuadamente la falta de culpa (fuerza mayor, imposibilidad material, etcétera).

2. *Falta de ejecución parcial o total de prácticas conservacionistas, establecidas en el Plan de Manejo no justificadas debidamente*

3. *Ejecución de prácticas inadecuadas para la conservación de suelos expresamente prevista por la autoridad de aplicación*

4. *Falseamiento de la realidad en la documentación que deba presentarse ante la autoridad de aplicación.*

5. *Falseamiento por los profesionales responsables del plan de conservación de la realidad en la documentación que deben suscribir para ser presentada ante la autoridad de aplicación*

6. Y en general todo otro incumplimiento establecido en la presente ley.

Artículo 26 : A los fines de determinar la sanción aplicable deberán evaluarse los antecedentes del infractor, el ofrecimiento de regularizar la situación y los motivos del incumplimiento.

Artículo 27 : Serán pasibles de las sanciones enunciadas:

1. Los destinatarios de los estímulos previstos en la presente ley (propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios, tenedores por cualquier título legítimo y otros).
2. Profesionales intervinientes de conformidad con las disposiciones de la ley.-

Artículo 28 : Serán solidariamente responsables por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley el beneficiario directo del estímulo acordado, el propietario del inmueble en el supuesto de que se trate de personas diferentes, y los profesionales actuantes, que hayan suscripto el correspondiente Plan de Manejo.-

Artículo 29° : La reglamentación determinará el procedimiento aplicable. Serán de aplicación supletoria las normas de procedimiento administrativo.

Capítulo VI

Fondo de promoción para la conservación del recurso suelo

Artículo 30: Créase el Fondo de promoción para la conservación del recurso suelo, con destino a proyectos de investigación, extensión, asistencia técnica financiera, previstas en la presente ley.

Artículo 31 : Este fondo estará integrado por:

- Recursos provenientes de la aplicación de las multas previstas en el artículo 24 de la presente ley y su reglamentación.
- Tasas provenientes de los servicios prestados por Laboratorio Provincial de Suelos

- Donaciones u otras contribuciones destinadas al mismo.-

Capítulo VII

Disposiciones complementarias

Artículo 32: El Poder Ejecutivo Provincial deberá reglamentar la presente ley dentro de un plazo de 180 días de su promulgación.

Artículo 33: Derógase toda norma que se oponga a la presente ley.