

LIMITACIÓN A LA EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS RURALES

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación...

RÉGIMEN DE RESTRICCIONES Y LIMITACIONES A LOS DERECHOS REALES U OTRAS FORMAS JURÍDICAS SOBRE TIERRAS RURALES, QUE SE CONSTITUYAN O TRANSMITAN A FAVOR DE PERSONAS EXTRANJERAS NO RESIDENTES

Artículo 1°.- FINALIDAD.- El presente *régimen de restricciones y limitaciones a los derechos reales u otras formas jurídicas sobre tierras rurales, que se constituyan o transmitan a favor de personas extranjeras no residentes*, tiene por finalidad:

1. Preservar la soberanía sobre el territorio nacional, evitando el excesivo dominio, posición dominante y otras relaciones jurídicas sobre tierras rurales a favor de personas extranjeras no residentes;
2. Configurar las bases de un ordenamiento territorial y ambiental con resguardo de los intereses nacionales;
3. Proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural de la Nación, así como a la diversidad biológica y la utilización racional de los recursos naturales;
4. Afianzar la seguridad en zonas de frontera y en reservas acuíferas y naturales.

Artículo 2°.- OBJETO.- Quedan sujetas a las restricciones y limitaciones del presente régimen:

- a) La constitución y transmisión de los derechos reales contemplados por el Código Civil de la República Argentina en el Libro III de los Derechos Reales, Título VIII del Condominio, artículos 2673° al 2755° sobre tierras rurales;
- b) Cualquier otra forma de derechos reales o personales que establezca la legislación argentina en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de tierras rurales;
- c) Las formas jurídicas previstas por la Ley 24.441 de Fideicomiso y la Ley 25.509 de Derecho Real de la Superficie Forestal;
- d) La constitución de derechos enfiteúticos y otros mencionados en el artículo 2614° del Código Civil de la República Argentina;

e) Cualquier otra forma jurídica aparente que produzca igual efecto económico al de los supuestos anteriores.

Artículo 3º.- CLASES INCLUIDAS.- Los sujetos pasivos del presente régimen son los comprendidos en cualquiera de las clases que a continuación se enumeran:

- a) Persona física de nacionalidad extranjera cuya residencia en el país tenga una antigüedad menor a CINCO (5) años;
- b) Persona física de nacionalidad extranjera no residente;
- c) Las personas físicas y jurídicas mencionadas en el artículo. 2º, incisos 2), 3) y 4) de la Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras;
- d) Persona jurídica constituida en el extranjero que realice en el país actos aislados o que ejerza en forma habitual los actos comprendidos en su objeto social, establezca sucursal, asiento o cualquier otra especie de representación permanente de conformidad con el artículo 118º de la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales (T.O. Decreto Nº 481/84) y sus modificatorias, a la que se le atribuirá la nacionalidad del país en el que se constituyó;
- e) Persona jurídica constituida en territorio argentino que sea subsidiaria de empresa extranjera, a la que se atribuirá la nacionalidad de esta última;
- f) Persona jurídica controlada por empresa extranjera o vinculada a ella en los términos del artículo 33º de la Ley 19.550 (T.O. Decreto Nº 481/84) y sus modificatorias, a la que se atribuirá la nacionalidad de la controlante o vinculada;
- g) Persona jurídica que posea domicilio o sede principal de sus negocios en el extranjero, a la que se atribuirá la nacionalidad del país del domicilio o sede principal de sus negocios;
- h) Persona jurídica que tenga por propietarios a extranjeros o esté integrada en su estructura jurídica de dominio, dirección y administración por personas extranjeras que actúen por sí o por intermediarios ostensible o simuladamente, a la que se le atribuirá la nacionalidad de la mayoría de los propietarios o de los directores y administradores;
- i) Persona jurídica que en razón de fusiones, adquisiciones o cambios en el control accionario de empresas queden incluidas en alguna de las clases enumeradas en los incisos e) a f) del presente artículo.

Artículo 4º.- CLASES EXCLUIDAS.- Los sujetos comprendidos en cualquiera de las clases que a continuación se enumeran podrán ser excluidos del presente régimen:

- a) Persona física de nacionalidad extranjera que haya contraído matrimonio con ciudadano argentino con CINCO (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de sus derechos y demuestre residencia continua y efectiva en el país por igual término;
- b) Persona física de nacionalidad extranjera que posea tierras rurales dedicadas a la producción y demuestre residencia continua y efectiva mayor a CINCO (5) años en el país;
- c) Persona física o jurídica que posea nacionalidad de países del Mercado Común del Sur, salvo lo preceptuado en el artículo 5º de esta ley.

Artículo 5º.- ALCANCE DE LAS RESTRICCIONES Y LIMITACIONES.- Los alcances materiales y geográficos de las restricciones y limitaciones impuestos por el presente régimen son los que a continuación se enuncian:

- a) Las tierras rurales a que accedan los sujetos pasivos no podrán ocupar ni afectar fuentes de materias primas, humedales, cuencas hídricas imbríferas y otros recursos naturales, cuando así lo establezcan las autoridades locales;
- b) Las tierras rurales a que accedan los sujetos pasivos mencionados en el artículo 3º no podrán extenderse sobre las zonas de seguridad de fronteras en los términos en que esas zonas se definen en el Decreto-Ley 15.385, ratificado por la Ley 12.913, y de conformidad con las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la defensa nacional establecidas por la Ley 23.554/88 de Defensa Nacional.
- c) La superficie total de las tierras rurales a que acceda un sujeto pasivo no podrá exceder, en forma continua o discontinua, a una unidad económica de producción, según la reglamentación establecida por cada provincia respecto del Artículo 2326º del Código Civil.

Las provincias que no hubieren determinado aún la superficie que comprende una unidad económica de producción contarán con un plazo de noventa (90) días, desde la entrada en vigencia de la presente ley, para su determinación. Vencido dicho término, la autoridad de aplicación fijará dicha superficie a los fines de la aplicación de la presente ley.

- d) La superficie total de las tierras rurales a que acceda el conjunto de los sujetos pasivos no podrá exceder de un cuarto de la superficie rural de los Municipios o Comunas donde se sitúen;
- e) La superficie total de las tierras rurales pertenecientes al conjunto de los sujetos pasivos de la misma nacionalidad no podrá exceder el CUARENTA POR CIENTO (40%) de la superficie mencionada en el inciso anterior.

A los efectos de la aplicación de las restricciones y limitaciones materiales y geográficas, se tendrán en cuenta las superficies de tierras rurales sobre las cuales se hayan adquirido

derechos, posesión o tenencia por parte de los sujetos pasivos con anterioridad a la vigencia de esta ley.

Artículo 6°.- ORDEN PÚBLICO-NULIDAD ABSOLUTA.- El presente régimen es de orden público.

Contra todo acto de constitución o transmisión de derechos que se autorice en violación de esta ley y contra toda forma jurídica que pretenda oponerse a ella, operará de pleno derecho la nulidad absoluta.

Artículo 7°.- ACCESO A LA INFORMACIÓN-SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO.- Las reparticiones del Registro de la Propiedad y del catastro de cada jurisdicción son responsables de asegurar el acceso a la información necesaria para cumplir el presente régimen. Asimismo, esas reparticiones implementarán el sistema de información geográficamente referenciado correspondiente a su jurisdicción dentro del plazo de UN (1) AÑO a partir de la publicación de la presente ley.

Artículo 8°.- AGENTES OBLIGADOS.- Los notarios y demás agentes de transmisión de dominio son responsables del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley por los actos que ante ellos se celebren.

Artículo 9°.- PÉRDIDA DE DERECHOS, POSESIÓN O TENENCIA-ACCIONES.- Producida la constitución o transmisión de los derechos, o la entrega de la posesión o tenencia en violación de las restricciones y limitaciones de este régimen, el Estado Nacional, Provincial o Municipal y los Defensores del Pueblo tendrán atribuciones para obtener su nulidad y realizar las acciones pertinentes por el acto o hecho ilícito acaecido en su jurisdicción.

Artículo 10.- REGLAMENTACIÓN Y NORMAS COMPLEMENTARIAS.- Se fija un plazo de NOVENTA (90) días a partir de la publicación de la presente ley, para su reglamentación por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL. Las jurisdicciones locales tienen un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, a partir de la publicación de esta ley, para dictar las medidas necesarias para su implementación.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Firmante: Claudia Bernazza

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La tierra, y más específicamente su propiedad, es uno de los temas más sensibles en cualquier sociedad. Esta propiedad pone en juego relaciones sociales y económicas, especialmente las vinculadas a la apropiación de los factores de la producción. También supone cuestiones referidas a la cultura, identidad y afirmación de soberanías de los grupos asentados en un territorio determinado. Estos últimos aspectos son los más importantes al momento de tratar de comprender la sensibilidad, los sentimientos y las tensiones que despierta la tierra como bien apropiable.

Nuestra ruralidad fue construida por procesos históricos complejos, relacionados con el asentamiento de poblaciones o comunidades aborígenes, así como con la voluntad de colonizar o conquistar espacios por parte de grupos sociales que decidieron habitar el suelo argentino.

A partir de la década de los 90, a una ya histórica desigualdad en el uso y tenencia de la tierra en la Argentina, el país se enfrentó con un creciente acceso y compra de tierras por parte de capitales extranjeros.

La Argentina es una sociedad que se ha conformado con pueblos que han habitado nuestro territorio a lo largo de 14.000 años, a los que se desplazó de su cultura e identidad originaria. En el marco de este primer problema de asentamiento y desplazamiento territorial, se produjo un aporte inmigratorio que, aún en el marco de esta tensión, ha colaborado en la constitución de las bases productivas del país, reconfigurando su cultura e identidad. No es por ende la propiedad extranjera lo que está en cuestión, sino la necesidad de regular y limitar un proceso de extranjerización y concentración de vastas extensiones de tierra a partir de procesos de compra especulativa que se han acrecentado en las últimas décadas. De continuar estos procesos, se están comprometiendo objetivos estratégicos vinculados a la soberanía y el desarrollo nacional, así como nuestra identidad y cultura.

Actualmente, de los 170 millones de hectáreas agropecuarias de todo el país, 74,3 millones de hectáreas están en poder de tan sólo 4 mil dueños, con una creciente participación de capitales extranjeros. Son las propiedades que van desde 5.000 hectáreas en adelante. En Argentina, el 1,3 por ciento de los propietarios posee el 43 por ciento de la superficie de nuestra tierra, mucha

de ella utilizada simplemente con fines rentísticos sin responsabilidad productiva. En la región pampeana, donde están las tierras más cotizadas, hay 4.110.600 hectáreas en manos de sólo 116 dueños.

Además de la concentración de la tierra por parte de grupos económicos nacionales, es insoslayable la preocupación por el acceso y llegada de grandes capitales internacionales que avanzaron sobre la propiedad rural argentina. Este proceso no puede compararse al de nuestros productores y campesinos criollos y “gringos”, quienes asentaron en suelo argentino su familia y su destino, y hoy están amenazados y son desplazados por esta expansión de la inversión extranjera, del mismo modo que ocurrió a lo largo de la historia con los pueblos aborígenes. Los ejemplos más conocidos son los grupos que compraron más de 500.000 hectáreas y 200.000 vacunos en la Patagonia, capitales italianos con 418.000 hectáreas en La Rioja, australianos con casi 68.000 hectáreas en Salta y Formosa, alemanes e italianos con más de 120.000 hectáreas en San Luis, malayos en zonas cordilleranas de Mendoza, y el ya histórico antecedente del grupo Benetton con 1.000.000 de hectáreas en la Patagonia. Las cifras continúan en todas las provincias argentinas: capitales de diferentes nacionalidades y fondos de inversión sin nacionalidad compran tierras en las regiones del Norte y Cuyo.

Este proceso, y las posibilidades legales que brindan nuestros códigos, hacen que lleguen continuamente al país capitales cuyos intereses no siempre coinciden con los intereses nacionales.

Marco legal actual. Nuestra legislación ha instituido la prohibición a extranjeros de constituir derechos reales sobre superficies que nuestra legislación denomina zonas de seguridad de fronteras y zonas de seguridad del interior. Las primeras comprenden una faja, a lo largo de la frontera terrestre y marítima, cuyo ancho es variable y que en ningún caso puede exceder del máximo de 150 Km. (ciento cincuenta kilómetros) en la frontera terrestre o de 50 Km (cincuenta kilómetros) en la marítima. La Ley 23.554 de Defensa Nacional, en su artículo 31º, menciona a la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional como integrantes del sistema de defensa nacional.

También se ha procurado proteger las fuentes de materias primas y recursos hídricos y naturales. Tanto los bosques, minerales y humedales, así como la fauna y flora han sido objeto de la preocupación del Estado, que oportunamente ha legislado sobre conservación y protección de esos recursos mediante las Leyes 22.421/81 y 23.919/91, en línea con el mandato constitucional del artículo 41º de la Carta Magna.

La Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras, invocada en el artículo.3° inc. c) del presente proyecto, define el marco legal que rige para la inversión extranjera, y tiene como destinatarios a los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país, en cualquiera de las formas establecidas en dicha ley, destinados a la realización de actividades de índole económica o la ampliación o perfeccionamiento de las actividades existentes; y determina que dichos inversores tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes establecen a los inversores nacionales. Los inversores extranjeros podrán transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión. También podrán utilizar cualquiera de las formas jurídicas de organización previstas por la legislación nacional. Las empresas locales de capital extranjero podrán hacer uso del crédito interno con los mismos derechos y en las mismas condiciones que las empresas locales de capital nacional.

El artículo 2614° del Código Civil prevé, a través de su texto, que “Los propietarios de bienes raíces no pueden constituir sobre ellos derechos enfitéuticos, ni de superficie, ni imponerles censos, ni rentas que se extiendan a mayor término que el de cinco años, cualquiera se el fin de la imposición; ni hacer de ellos vinculación alguna”. Se entiende por enfiteusis el derecho real por el que a perpetuidad o por largo plazo se goza de un fondo ajeno a cambio del pago de un canon o renta. El artículo 2326° refiere: “Son cosas divisibles, aquellas que sin ser destruidas enteramente pueden ser divididas en porciones reales, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma. No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica”.

A partir de esta exposición, entendemos que nuestro marco normativo no es suficiente para resolver el problema de la preservación del territorio nacional, en relación con el excesivo dominio por parte de extranjeros de nuestras tierras rurales.

Antecedentes. En otros ámbitos también se ha planteado esta problemática; dirigentes de la Federación Agraria Argentina (FAA) se reunieron, en agosto de 2007, con los diputados nacionales jefes de bloque del Frente para la Victoria, del ARI, de la UCR y con la titular de la Comisión de Agricultura y Ganadería para impulsar el tratamiento del Proyecto de Ley presentado por la entidad en 2006, que refiere lo siguiente: “ Se prohíbe la adquisición de inmuebles rurales a personas físicas extranjeras con residencia menor a 10 años o no

residentes. A personas jurídicas (empresas) que estén: a) Constituidas en el extranjero, b) con control accionario extranjero sea directo o indirecto, c) con más del 25% de control por sociedad extranjera, d) las S.A. que no adopten la forma nominativa de las acciones, e) Constituida en el país, pero subsidiaria de firma extranjera; entre otros motivos (...) Las restricciones alcanzan a las personas físicas extranjeras residentes en el país, jurídicas extranjeras autorizadas a funcionar en Argentina y a las de origen argentino con participación extranjera. Estas personas sólo podrán adquirir inmuebles que no excedan una unidad económica de producción. La suma de las áreas rurales pertenecientes a personas extranjeras no podrán exceder el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de la superficie de un Municipio o Comunas donde estén situados. Asimismo las personas de una misma nacionalidad no podrán ser titulares de más del CUARENTA POR CIENTO (40 %) de la superficie referida. Se autoriza a la adquisición a quienes tengan cónyuge o descendientes argentinos y los que prueben residencia efectiva por más de 10 años”.

La Conferencia Episcopal Argentina, a partir de un trabajo conjunto entre la Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen, Pastoral Social y Cáritas realizado en el año 2006, elabora el documento “Una tierra para todos”, donde se plantea que para la reconstrucción y el desarrollo, es importante saber que la preservación del medio ambiente y la justa distribución de la tierra son claves para avanzar en este sentido. Este escrito intenta estudiar el problema del derecho a la tierra de los pueblos aborígenes, la concentración de tierras en manos de extranjeros o de grandes empresas en detrimento de pequeños productores, el uso indiscriminado de los recursos naturales, en especial las minas, los bosques y las reservas acuíferas, así como la responsabilidad del Estado frente a estas cuestiones. En este documento se basó la Diputada Stella Marys Peso para su Proyecto de Resolución presentado en el año 2006, solicitando informes al Poder Ejecutivo Nacional.

En otros países, la tierra y su propiedad también es una problemática a resolver. En Uruguay, el proceso de extranjerización se da a partir de las décadas del 50 y 60, tomando un impulso acelerado en la década del 80. A partir de 1989, se multiplican en forma notoria las inversiones de extranjeros en tierras. En cuanto a los aspectos regulatorios, no existen en Uruguay leyes que prevean o eviten la concentración de la tierra y regulen la compra por extranjeros. La Ley del Instituto Nacional de Colonización del año 1948 pretendió ser el instrumento de la reforma agraria en el Uruguay de esa época, pero al igual que en nuestro país, en relación con el dominio de las tierras, se plantea un problema de inseguridad jurídica.

En Brasil, desde 1971 se prohibió a los extranacionales disponer de la propiedad de más de VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de las extensiones de un mismo municipio, restringiéndolas a residencias instaladas en el país y fijando límites para las superficies y autorizaciones especiales. Desde el año pasado, un grupo interministerial de trabajo estudia alternativas para regular la compra de tierras por empresas de capitales extranjeros. El Movimiento Sin Tierra (MST) considera necesario formular una política agraria limitando la propiedad extranjera en el campo brasileiro.

A efectos de proteger las reservas indígenas y democratizar la tierra en Brasil con una reforma agraria real, desde abril de este año organizaciones sociales que integran el *Foro Nacional por la Reforma Agraria y por la Justicia en el Campo* debaten la limitación de la propiedad de la tierra en ese país.

El lunes 26 de mayo de este año, el presidente Lula Da Silva marcó una clara posición al manifestar en su discurso: " El mundo necesita entender que la Amazonia brasileña tiene dueño. El dueño es el pueblo brasileño." Según informes presentados por el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), el 56% de las propiedades amazónicas registradas pertenecen a individuos o empresas extranjeras. Sobre la base de esta información, desde el 30 de mayo de 2008, la Abogacía General de la Unión prepara, a instancias del propio Palacio del Planalto, las normas necesarias para prohibir la adquisición de tierras por parte de grupos jurídicos o de personas controlados exclusivamente desde el exterior.

México es el país más avanzado en relación a la temática tratada, ya que hay una clara política de prioridad del ciudadano mexicano frente a los extranjeros derivada de la propia ideología que nutre la Constitución de 1917, en su artículo 32º, que establece que deberán preferirse a los mexicanos respecto de los extranjeros cuando en igualdad de circunstancias soliciten una concesión.

Descripción del proyecto. En nuestro país, la falta de regulaciones y proyecciones nacionales en el uso del territorio, origina la presentación del presente Proyecto de Ley. El mismo propone encarar el problema de la adquisición de tierras en nuestro país impidiendo, tal como está expresado en el artículo 1º, la consolidación de procesos que, de ser librados a su propia dinámica, podrían comprometer gravemente la soberanía nacional. Se trata de evitar la indiscriminada compra de tierras por parte de extranjeros, proceso que, de modo directo o indirecto y de continuar sin regulación específica, puede afectar el interés nacional y la

preservación y protección de los recursos naturales con que cuenta el país como consecuencia de la constitución anárquica de derechos reales sobre superficies de nuestro territorio.

El presente Proyecto establece un régimen de restricciones y limitaciones sobre nuestras tierras, donde en el artículo 2° se da tratamiento a la restricción de las formas jurídicas previstas en el artículo 1° de la Ley 24.441 de Fideicomiso en relación a la transmisión de la propiedad fiduciaria cuando se trata de la adquisición de extensas superficies por personas o capitales extranjeros, por otra parte, La Ley 25.509 de Derecho Real de la Superficie Forestal, por cuanto se presume, *iuris et de iure*, que la adquisición de tierras, cuando supera determinados porcentajes, dificulta el adecuado control, preservación y protección de los recursos naturales con que cuenta el país.

El artículo 3° se enfoca en el artículo 2° de la mencionada Ley de Inversiones Extranjeras, y también plantea la restricción a las personas jurídicas incluidas en los artículos. 33° y 118° de la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales.

En el artículo 4° están contempladas las clases excluidas de este Proyecto. En el artículo 5° se fijan las restricciones. Los artículos siguientes se refieren a las reparticiones y actores responsables de diferentes acciones públicas y de transmisión de propiedad.

Antecedentes legislativos. Reconocemos como principal antecedente de nuestro proyecto, el Proyecto de Ley de la Diputada Diana Beatriz CONTI sobre régimen de restricciones y limitaciones para la adquisición de tierras rurales por extranjeros no residentes, del año 2006.

El presente proyecto propone marcar un determinado sentido a la intervención del Estado con miras a la tutela de su soberanía, de sus recursos naturales y de su producción nacional, todo ello en consonancia con el derecho existente en países desarrollados, los cuales imponen estrictas prohibiciones, restricciones y límites a la adquisición de tierras por los no nacionales.

Por lo expuesto, solicito de mis pares la aprobación del presente proyecto.

Referencias Bibliográficas:

Seminario para Académicos Latinoamericanos. BID. " *Derechos de Propiedad, inversión extranjera e integración latinoamericana* ". Buenos Aires, 2006.

Código Civil de la República Argentina.

Documento del Comité Académico de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. *"Análisis del proceso de extranjerización de la tierra en el Uruguay"*, 2006.

Documento conjunto de la Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen, Pastoral Social, Cáritas y el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA. *"Una Tierra para Todos"*. Disponible en: www.cea.org.ar/07. 2007.

Proyecto de resolución de la Diputada Stella Marys PESO sobre pedidos de informe al Poder Ejecutivo Nacional por denuncias públicas de concentración de tierras en pocos ocupantes. Trámite Parlamentario 139 (25/09/2006).