

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Régimen de adquisición dominial de tierras rurales por personas extranjeras

Resumen ejecutivo

El presente trabajo propone un régimen aplicable a la adquisición de tierras de uso agrícola y ganadero por parte de personas extranjeras.

I) Introducción

No caben dudas que el tema de la titularidad de la tierra rural por parte de extranjeros es una discusión postergada dentro de la agenda política nacional. Si bien son varios los proyectos de ley que a lo largo del tiempo se han presentado desde diferentes partidos políticos y sectores de la sociedad, aún no ha habido una solución al tema. El radicalismo, el peronismo federal, el socialismo, el Frente para la Victoria, la Federación Agraria, la Coalición Cívica, entre otros, han presentado proyectos de ley conducente a limitar la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros. Ante ese panorama que parece ineludible, es que se ha elaborado el presente trabajo de asesoría parlamentaria.

Como aclaración previa, vale mencionar que el término “extranjerización de tierras”, que muchas personas utilizan para referirse al proceso de adquisición de tierras por parte de extranjeros, resulta, cuando menos, confuso. La imagen de una enorme nave espacial llevándose por los cielos grandes fracciones de terrero cultivable, extraído con un sacabocados colosal, dejémosla para las películas de ciencia ficción. Ello es así porque, sin importar la superficie que esté en manos de personas de nacionalidad extranjera, dichas tierras no dejarán de ser argentinas, dentro de los límites del territorio nacional y sujetas consecuentemente, al alcance de la jurisdicción nacional o de las jurisdicciones provinciales de nuestro país.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

La legislación comparada, salvo escasas excepciones, plantea en mayor o menor medida ciertos límites a la adquisición de tierras por parte de extranjeros. El motivo de estas restricciones no obedece a cuestiones xenófobas sino a la seguridad nacional y la protección de ciertos recursos naturales.

Consideramos que hay situaciones en las que resulta recomendable ejercer cierto control y fijar restricciones al dominio de tierras rurales por parte de extranjeros. Ello así para la protección de nuestra soberanía y la defensa nacional en zonas de frontera y de seguridad, tal como lo establece la ley 15.385; la protección de ciertos recursos naturales estratégicos (por ejemplo para la industria bélica, combustibles, etc.) y ambientales y culturales (parques nacionales, restos arqueológicos y paleontológicos) y para la restricción de latifundios con dueños ausentes.

Sin embargo, la limitación de la venta de tierras rurales a personas extranjeras, puede ser abordada desde diversos puntos de vista. Unos con mayor grado de realismo que otros.

II) Argumentos a favor de la limitación

Por un lado, tenemos la opinión de quienes conspirativamente creen ver en todo extranjero a aquel que, adueñándose de inmensas superficies de tierra, viene a rapiñar nuestros recursos naturales. Sea que se trate de bosques, agua, granos, etc. Resulta inverosímil que por el simple hecho de estar esos recursos dentro de predios propiedad de extranjeros, deban quedar fuera del control de las autoridades argentinas. Hay normas que tanto los extranjeros como los ciudadanos argentinos debemos cumplir, sea respecto del uso del agua, del uso de agroquímicos, del desmonte, etc. No se ve claro el motivo por el cual un extranjero deba ser una amenaza para la preservación de una tierra que le pertenece, ya que, si no la cuida y la agota, el también perderá productividad e ingresos económicos para su propio provecho.

Por otra parte, están quienes esgrimen el confuso concepto de la independencia alimentaria de la Argentina como motivo por el cual se debería instrumentar la limitación de la titularidad de tierras productivas por parte de extranjeros. Los productos de origen agropecuario, cultivados y criados en campos propiedad de extranjeros, son alimento producido en Argentina; acopiado en silos de la Argentina; respetando leyes argentinas; empleando mano de obra argentina; pagando impuestos en Argentina; trayendo capitales y tecnologías externos que generan riqueza a la

Argentina y a los argentinos y exportando productos por puertos argentinos. La producción de alimentos no se ve en peligro por el hecho de que la tierra sea trabajada por capitales extranjeros o nacionales. En definitiva, el alimento va a estar producido en la Argentina, y eso es lo que debería importarle al fisco. Por lo tanto, no se ve una contraposición entre titularidad de la tierra por extranjeros y la mencionada independencia alimentaria.

Más allá de los motivos que sustentaren a las restricciones y prohibiciones sobre la venta de tierras rurales a personas extranjeras, ellas resultan reñidas con la atracción de inversiones y capitales extranjeros a nuestro país. Asimismo se contraponen a los artículos 14 y 20 de nuestra Constitución Nacional.

Desde la óptica de la conveniencia macroeconómica de la República Argentina, cualquier limitación que implique el desincentivo para que capitales extranjeros se inserten al mercado local, es lisa y llanamente, contraproducente.

III) Inconstitucionalidad de la limitación

El artículo 20 de la carta magna es muy claro al equiparar los derechos de los extranjeros a los de los nacionales, incluidos los de poseer, comprar y enajenar bienes raíces. El artículo 14, entre los derechos civiles que reconoce a los habitantes de la Nación, reconoce los derechos de usar y disponer de sus propiedades libremente. Queda claro pues, que toda limitación que se ejerza al derecho de los extranjeros a comprar tierras o al de cualquier habitante de la Nación respecto de venderla a quien mejor le parezca, deberá cuidar el delicado equilibrio de la norma constitucional.

Fijar un tope respecto de la cantidad de tierras rurales que las personas extranjeras pueden adquirir en todo el territorio nacional, como propende la mayoría de los proyectos presentados por las diversas fuerzas políticas vernáculas, tampoco resulta adecuado al mandato constitucional.

El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional establece el límite del 20% a toda titularidad del dominio de tierras rurales en el territorio nacional respecto de extranjeros. En primer lugar, ese tope es inconveniente porque nadie sabe con certeza la cantidad de tierra que ya está en manos de personas extranjeras. En segundo lugar, y esto es lo más grave, porque fijar ese tope significa un límite a los derechos subjetivos que de acuerdo al artículo 20 de nuestra Constitución tienen los extranjeros, entre los cuales se encuentra el de adquirir bienes raíces. Resulta lógico

inferir que la limitación a un derecho subjetivo amparado por la CN, no puede provenir de una norma objetiva genérica, sino en todo caso por una norma objetiva puntual, como sucede por ejemplo cuando se limita la titularidad por extranjeros de tierras en zona de fronteras. El fundamento de esto, es que con la limitación objetiva genérica propuesta, se estarían creando dos estatus de extranjeros: aquellos que adquirieron sus tierras antes de que se agotara el 20% de tierras rurales disponible en la Argentina, y los que quisieran ser titulares de tierras rurales una vez agotado ese 20% y no pudieran serlo por ese impedimento legal. Como dato anecdótico, cabe mencionar que si se permitiese la adquisición de ese 20%, prácticamente se duplicaría la superficie de tierras rurales que hoy se encuentran en manos de personas extranjeras.

IV) El vínculo con la tierra como valor a proteger

La Constitución de la Nación Argentina fue redactada en un contexto histórico en el cual gran parte de la geografía argentina se encontraba desocupada y hacía falta poblar. Además, en esa época era muy difícil que la titularidad sobre tierras rurales fuese adquirida por quienes no habitaban en el país, motivo por el cual no se daba la disociación entre el dueño y su tierra (factor que hoy es bastante más común). No es raro en la actualidad que una sociedad comercial extranjera sea dueña de campos en nuestro país sin que sus accionistas tengan la menor idea de dónde está invertido su dinero. Esta separación física entre el dueño y su tierra, podría no ser la más conveniente desde el punto de vista social y económico, si resultase que esa disociación atentara contra el debido uso y cuidado del suelo.

Consideramos que la inconstitucionalidad flagrante, se daría en el caso de prohibir el dominio de tierras rurales por parte de personas físicas extranjeras que residen en territorio de la República. Un plazo de cinco años de residencia en el país resulta más que suficiente para demostrar la intención de un extranjero de estar próximo a su tierra. Además se estaría cumpliendo con el espíritu del artículo 20 de la Constitución Nacional. Por tal motivo se propone desde el presente trabajo, que los extranjeros con más de cinco años de residencia en el país y los nacidos en el extranjero de padre o madre argentinos, merecen ser excluidos de cualquier tipo de limitación en la adquisición de tierras rurales.

En el mismo sentido, pensamos que los estados (nacionales, provinciales, etc.) extranjeros deben tener acceso (aunque restringido) a la titularidad de tierras rurales dentro del territorio de nuestra Nación.

V) Ventajas de dotar a la autoridad de aplicación de discrecionalidad

Para que prime tanto el crecimiento económico, como el progreso tecnológico y social, y la protección ambiental, se debe dotar a la autoridad de aplicación de la elasticidad suficiente como para que, en caso de conveniencia, se permita a personas extranjeras la adquisición de mayores superficies que las inicialmente autorizadas. La inversión económica de capitales extranjeros destinada tanto a grandes desarrollos productivos como orientados a proyectos para la preservación de áreas naturales en tierras rurales propiedad de extranjeros, redundará en los beneficios que arriba se mencionan. Sería más que indeseable que un proyecto de inversión de gran envergadura, se viera impedido de ser llevado a cabo por la abstracta frialdad de una norma. Lo que nuestro país necesita, es promover el crecimiento, sin importar la nacionalidad de quien lo lleve a cabo.

VI) Tope por superficie vs. unidades económicas

Una incongruencia que debe evitarse también, es la de fijar como límite individual, una superficie fija de tierra, ya que una determinada extensión puede ser muy grande en algunos lugares y excesivamente pequeña en otros. Las 1.000 (mil) hectáreas del artículo 11 del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, permitirían por ejemplo, criar mil vacas en el sudeste de la Provincia de Córdoba o alrededor de ciento cincuenta ovejas en la estepa de Santa Cruz. La arbitrariedad de esta cifra se nota a simple vista.

Es por eso que el límite para la adquisición de tierras rurales que se propone en el presente trabajo, se hace tomando como base a determinada cantidad de unidades económicas agrarias (UEA). A título de ejemplo, y para ilustrar la variación del tamaño que puede tener una UEA dependiendo de la calidad productiva del predio, en los Valles Calchaquíes de Salta, la misma puede ir desde las 10 hasta las 3.000 hectáreas. En La Pampa, la UEA de la zona noreste de la provincia es de 250 hectáreas, cuando la UEA del sudoeste puede alcanzar las 5.000 hectáreas.

VII) Limitación y derechos adquiridos

Otro tema a tener muy en cuenta, es el de los derechos adquiridos, los cuales no pueden ser vulnerados por una norma como la que en este trabajo se propone. Pero no son sólo los derechos ya adquiridos los que se deben proteger, sino que también corresponde legislar respecto de aquellos que se podrían llegar a adquirir. Pensemos en el caso de una persona física extranjera no residente (es decir, de las que experimentarían restricciones para adquirir), que ya tuviese cubierta la cuota de tierras rurales que la ley le permite. Imaginemos también que ese mismo extranjero es heredero de una persona que es propietaria de tierras rurales. ¿Qué ocurriría al momento de su fallecimiento? El sucesor, deberá sin dudas, tener derecho a que se le transfieran las tierras que su causante le dejó sin importar que de este modo se sobrepasase el límite legal.

VIII) Conclusiones finales

El articulado del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional y demás fuerzas políticas, además de ir contra las disposiciones de los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional, caen en incongruencias y contradicciones conceptuales, confundiendo también el concepto de los distintos derechos reales previstos en nuestro Código Civil. Propiedad, tenencia y posesión no son lo mismo.

Por otro lado, no se ve con claridad el hecho de que, como mencionan algunos de los proyectos de ley presentados sobre esta temática, la propiedad de la tierra en manos de extranjeros puede afectar al productor local y, al mismo tiempo, como esa limitación del derecho puede protegerlo. Lo que realmente protege al productor rural, son las buenas políticas agropecuarias; las líneas de crédito blandas; los incentivos fiscales; el pago de los subsidios prometidos; la baja de las retenciones a la exportación; el fomento de las economías regionales; el abaratamiento de los costos de transporte mediante la efectiva puesta en funcionamiento de la red ferroviaria; etc. La ausencia de políticas adecuadas ha sido suplida por el empuje de nuestros hombres u mujeres de campo y por capitales extranjeros que invirtieron en nuestro país dándole grandes ganancias al fisco. El proyecto de ley propuesto desde el Poder Ejecutivo Nacional, lleno de ribetes con aires de campaña electoral, parece querer tocar la fibra patriótica de todos los habitantes del ámbito rural a través de una confusión de conceptos.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

En cambio, el texto aquí propuesto fija parámetros objetivos que protegen la tierra, la producción y los intereses nacionales. Esta norma es homologable además con la legislación de los países más desarrollados del mundo, entre los que se encuentran algunos de nuestros vecinos.

IX) Texto normativo propuesto

Art. 1: La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, con carácter de orden público.

Art. 2: Configura el objeto de la presente ley:

- a) Determinar la situación dominial de las tierras rurales.
- b) Regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad de tierras rurales, cualesquiera sea su destino de uso o producción

Art. 3: A los efectos de la presente ley se entiende por tierras rurales a todo predio que estuviese ubicado fuera de cualquier radio urbano, independientemente de su localización o destino.

Art. 4: El Ministerio de Producción de la Nación será la autoridad competente para la interpretación, reglamentación y aplicación del presente régimen legal.

Art. 5: Créase el Registro Nacional de Inmuebles Rurales, que dependerá del Ministerio de Producción de la Nación

Art. 6: La inscripción en dicho Registro será obligatoria y comprenderá a todos los productores agropecuarios y/o titulares de predios rurales en los términos de su reglamentación.

Art. 7: Se dispone la realización de un relevamiento catastral y dominial que determine la propiedad de las tierras rurales, conforme las disposiciones de la presente ley, tomando como fecha de configuración del relevamiento la situación existente al 1º de enero de 2011.

El relevamiento de las tierras rurales se realizará dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 8: Se limita conforme a los parámetros de la presente ley, la adquisición del dominio sobre tierras rurales por parte de las personas extranjeras que a continuación se detallan:

- a) Personas físicas de nacionalidad extranjera cuya residencia en la República Argentina tenga una antigüedad menor a 5 (cinco) años. Quedan excluidos de esta categoría y de todas las restricciones que surjan de la presente ley, quienes habiendo nacido fuera del territorio de la República Argentina, sean hijos de argentinos nativos aunque no residan en la República Argentina.
- b) Personas físicas de nacionalidad extranjera no residentes en la República Argentina.
- c) Los estados nacionales, regionales, provinciales o municipales extranjeros y las uniones entre dos o más de ellos.
- d) Personas jurídicas constituidas en el extranjero.
- e) Personas jurídicas constituidas en el país en las que personas extranjeras sean propietarias directa o indirectamente de la mayoría accionaria y/o tengan el control societario.
- f) Personas jurídicas que se encuentren en posición de controlada o de vinculada en más de un 25% por una sociedad extranjera, conforme el art. 33 de la Ley 19.550.

Art. 9: La prohibición o limitación en la adquisición de tierras se extiende a situaciones societarias sobrevinientes quedando comprendidas la fusión, incorporación de empresas, alteración del control accionario, transformación de persona jurídica nacional en persona jurídica extranjera o cualquier otro tipo de modificación.

Art. 10: La reglamentación de la presente ley determinará los requisitos que deberán observar las personas físicas y jurídicas extranjeras para acreditar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, quedando a cargo de la Autoridad de Aplicación su control y ejecución.

Art. 11: Las personas comprendidas en el artículo 8, podrán ser titulares de tierras rurales por una superficie dentro del territorio de la República Argentina, que no exceda en forma continua o discontinua la correspondiente a cuatro (4) unidades económicas de producción agraria, según la reglamentación establecida por cada provincia. En caso de condominio de tierras rurales, la cuota

parte de cada uno de los extranjeros que lo conformen, no podrá exceder del límite impuesto por este artículo. Las provincias que no hubieren determinado a la fecha de entrada en vigor de la presente ley la superficie que comprende una unidad económica de producción, contarán con un plazo de 90 (noventa) días para hacerlo. Vencido dicho término, la autoridad de aplicación fijará dicha superficie a los fines de la aplicación de la presente ley.

Art. 12: Cuando una persona extranjera enumerada en el artículo 8 de la presente ley, tuviese la intención de establecer áreas naturales protegidas en tierras rurales, o bien diseñase un plan de reintroducción de especies animales y vegetales autóctonas en las mismas, podrá autorizársele a la adquisición de tierras rurales por encima del límite establecido en el artículo 11 de esta ley, en tanta superficie como la que destine a dichos fines. El plan de protección de las tierras y el de reintroducción de especies, será sujeto a aprobación previa y revisión periódica por quien la Autoridad de Aplicación designe.

Art. 13: Cuando una persona extranjera enumerada en el artículo 8 de la presente ley diseñase un plan de explotación en tierras rurales, que por sus características y nivel de inversión económica revistiese el carácter de interés nacional, regional o provincial, podrá autorizarse la adquisición extra de tierras por encima del límite establecido en el artículo 7 de esta ley, en tanta superficie como la que le requiera el plan trazado. El plan de explotación y el carácter del interés nacional que envista, será sujeto a aprobación previa y revisión periódica por quien la Autoridad de Aplicación designe.

Art. 14: Para que un extranjero pueda adquirir un inmueble rural ubicado en zona de seguridad y/o en zonas de frontera nacional, se deberá requerir consentimiento previo al Ministerio de Interior de la Nación, el cual deberá analizar el pedido de forma restrictiva.

Art. 15: Toda adquisición por personas físicas o jurídicas extranjeras en los términos de esta ley deberá comunicarse a la Autoridad de Aplicación por el Escribano actuante, dentro del plazo de 30 días de inscripta la Escritura traslativa del dominio, bajo pena de nulidad absoluta.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Art. 16: Los propietarios extranjeros de tierras rurales, deberán proceder a la denuncia ante la Autoridad de Aplicación de dicha titularidad, dentro del plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 17: La adquisición de todo inmueble rural que viole las prescripciones de esta ley, es nula de pleno derecho. El escribano que realice la escritura traslativa de dominio en violación a la presente ley, sin perjuicio de sus responsabilidades civiles o penales, responderá por los daños y perjuicios que causare a los contratantes y terceros.

Resuelta la nulidad, el vendedor estará obligado a restituir al adquirente el precio del inmueble en forma actualizada.

Art. 18: Toda modificación societaria posterior a la adquisición que altere el régimen específico de titularidad de inmuebles rurales, deberá ser comunicada a la autoridad de aplicación dentro del plazo de 30 (treinta) días. A partir de dicha comunicación, se otorga un plazo de 60 (sesenta) días para su adecuación a los requisitos de ley.

Art. 19: La presente ley no afecta derechos adquiridos a la fecha de su entrada en vigor ni los que en el futuro se adquieran por la vía sucesoria.

Art. 20: Las disposiciones de esta ley entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación.

Art. 21: Comuníquese...