

INFORME
PROYECTO DE LEY
PROTECCIÓN AL DOMINIO NACIONAL SOBRE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O
TENENCIA DE LAS TIERRAS RURALES

TRÁMITE

Este proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2011, con la firma de la Presidenta de la Nación, del Jefe de Gabinete y de los ministros de Justicia y Agricultura.

Giros: Legislación General / Agricultura y Ganadería

Además del proyecto, en la Cámara se encontraban con trámite parlamentario los siguientes:

Expte. Nº 0071-D-10. (T.P. Nº 3). Conti. De ley. Derechos reales sobre tierras rurales. Régimen de restricciones y limitaciones cuando se constituyan o transmitan a favor de personas extranjeras no residentes. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 0360-D-10. (T.P. Nº 6). Orsolini, Forte, Urlich, Giubergia, Portela, Fiad, Álvarez (E.M.), Tunessi, Aspiazu, Alfonsín y Casañas. De ley. Restricciones y límites a la adquisición del dominio de inmuebles rurales. Régimen. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

***Cofirmante Expte. Nº 6661-D-10. Diputado Paroli

***Expte. Nº 6661-D-10. (BAE Nº 27). Paroli. Solicita ser cofirmante del proyecto de ley 360-d-10. A sus antecedentes. (Legislación General)

Expte. Nº 1296-D-10. (T.P. Nº 19). Cuccovillo, Barrios y Benas. De ley. Restricciones a la adquisición de bienes inmuebles por parte de extranjeros. Régimen. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 3854-D-10. (T.P. Nº 68). Fernández. De ley. Adquisición del dominio de inmuebles rurales por parte de personas físicas y/ o jurídicas extranjeras. Régimen. Creación del Registro Nacional de Productores Agropecuarios Propietarios de Inmuebles Rurales de Extranjeros Nativos. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 5127-D-10. (T.P. Nº 96). Carrio y García (S.R.). De ley. Inmuebles rurales. Restricciones y límites a la adquisición del dominio. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería)

Expte. Nº 5679-D-10. (T.P. Nº 108). Bertone. De ley. Preservación del Patrimonio Cultural y Natural. Prohibición y restricciones sobre la enajenación y gravamen de los recursos naturales. (3326-d-2008, reproducido). (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 7009-D-10. (T.P. Nº 140). Merlo, Thomas, Bianchi, Pérez (A.J.), Moulleron, Ibarra (E.M.) y Carranza. De ley. Régimen de derecho de preferencia de los estados provinciales y nacionales en las

transferencias de tierras a extranjeros. Creación del Registro de Productores Agropecuarios y Propietarios de Inmuebles Rurales. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 7047-D-10. (T.P. Nº 141). Chiquichano. De ley. Régimen de prohibición y/o limitación a la cesión, transferencia y/o adquisición de inmuebles rurales con el objeto de frenar el *fenómeno de extranjerización de las tierras* y asegurar la justicia social, la equidad en la distribución de la riqueza y los beneficios de la libertad. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería).

Expte. Nº 0071-D-11. (T.P. Nº 2). Basteiro. De ley. Límites al acto de compra de tierras por parte de personas extranjeras. Régimen. (2257-D-2009, reproducido). (Legislación General y Asuntos Constitucionales).

Expte. Nº 0327-D-11. (T.P. Nº 3). Benas. De ley. Restricciones a la adquisición de derechos reales por extranjeros. Modificación del decreto-ley 15385/44 y modificatorias. (2015-d-2009, reproducido). (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda).

Expte. Nº 1270-D-11. (T.P. Nº 017). García (S.R.), Pérez (A.), Piemonte, Gil Lozano, Quiroz, Baldata y Re. De ley. Prohibición a la adquisición del dominio y otros derechos reales sobre inmuebles rurales localizados en zonas de seguridad por parte de extranjeros. (Legislación General, Asuntos Constitucionales y Agricultura y Ganadería)

Expte. Nº 2891-D-11. (T.P. Nº 60). Obiglio (J.M.). De Ley. Tierras rurales: régimen de adquisición dominial por personas extranjeras. (Legislación General, Agricultura y Ganadería).).

Expte. Nº 2793-D-11 (T.P. Nº 55). Gribaudo. De Ley. (Legislación General, Agricultura y Ganadería)

COMENTARIOS

Si bien la discusión del tema viene desde el año 2002, el año pasado tomó impulso en el Congreso Nacional, ya que había proyectos presentados de todos los bloques políticos.

Los giros de los proyectos remitían a tres comisiones, a saber: Legislación General; Agricultura y Ganadería; Asuntos constitucionales.

El año pasado se realizaron reuniones plenarios de las 3 comisiones referidas, el 2 de septiembre de 2010 y el 16 de septiembre de 2010.

La Presidenta de la Nación, en el inicio de la labor legislativa del corriente año manifestó su interés en la regulación y remitió un proyecto de ley.

A raíz de ello, la comisión de Legislación General, presidida por la Dip Vilma Ibarra tomó la iniciativa y convocó a una reunión plenaria con el resto de las comisiones.

En dicha reunión se invitaba al Ministro de Agricultura, Julián Andrés Domínguez.

Las demás comisiones, Agricultura, presidida por Juan Casañas (UCR Tucumán) y Asuntos Constitucionales, en manos de Graciela Camaño, **no aceptaron la invitación y por lo tanto no estaban citados los legisladores de dichas comisiones.**

Por este motivo, si bien Legislación General tenía quórum para debatir el tema, **no se pudo dictaminar**, ya que el artículo 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que "*Cuando un asunto sea de*

*carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras, **pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto.***

Por este motivo, en la reunión del ayer (martes 14 de junio de 2011) no hubo dictamen de comisión sobre el tema, solo expuso el Ministro Domínguez y hubo una serie de preguntas referidas al tema en cuestión. La Diputada Vilma Ibarra elevó el pedido a la Secretaría Parlamentaria de la Cámara para que se unifiquen los giros de todos los proyectos, por lo que el enviado por el PEN deberá también ser analizado por la comisión de Asuntos Constitucionales.

El Ministro Domínguez manifestó, en líneas generales que:

- El proyecto es de interés de la presidenta, y que toma como base los proyectos presentados en el congreso de la Nación en los últimos años, como así también la legislación comparada al respecto.
- Expuso sobre la importancia de la Argentina en materia de alimentos y por ende el incremento del valor de la tierra en nuestro país.
- En reuniones de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) Argentina manifestó el desarrollo en materia de producción de alimentos y el cumplimiento de los principios de la FAO.
- El crecimiento demográfico proyectado a nivel mundial para el año 2050 posiciona a la Argentina en la vanguardia en materia alimentaria, por lo que el valor de la tierra en nuestro país y su protección es estratégica para este gobierno.
- Posteriormente habló exclusivamente de las ideas centrales del proyecto, que tiene a: Regular el previsible incremento de la propiedad extranjera y preservar su tenencia en manos de productores agropecuarios nacionales; Limitar la concentración de grandes extensiones de tierras en manos de capitales financieros, excluyendo a las tierras rurales como recursos estratégicos susceptibles de ser aplicados como inversión; Creación de un Registro Nacional de Tierras Rurales a fin de relevar todas las tierras rurales existentes en nuestro país; Creación del Consejo Interministerial de Tierras Rurales como autoridad de aplicación; La ley regirá en todo el territorio de la nación con carácter de orden público; Las disposiciones de la ley se aplicarán desde su entrada en vigencia y no afectará derechos adquiridos.
- Luego abrieron el debate para planteos concretos de legisladores sobre ciertos cambios al proyecto.

En este tema hay que detenerse un poco, para ver concretamente cuales son esas posturas. En líneas generales, la mayoría de los Diputados están a favor de limitar la venta de tierras a extranjeros. La diferencia de criterios se refleja en como limitar la adquisición y bajo que visión estratégica.

El sector más afín al gobierno, es el representado por Diputados de la Federación Agraria Argentina (Forte; Orsolini) más el apoyo del sector del Socialismo y en menor medida la UCR, el PRO y la Coalición Cívica.

Estos bloques mantienen el espíritu del proyecto, pero centralizan sus críticas en los siguientes temas:

Gribaudo (PRO) Apunta a limitar la venta a zonas de frontera y zonas de interés nacional especial por parte de personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera. A su vez propone que "La declaración de una zona del territorio nacional como de "interés nacional especial", será efectuada por ley del Congreso Nacional."

Orsolini y Forte (UCR y Federación Agraria) intentan que la unidad de medida sean las llamadas “Unidades Económicas” mientras que el del PEN limita en 1000 hectáreas, en aspectos menores, en vez de crear un Registro de Tierras proponen crear un registro de productores agropecuarios y propietarios de inmuebles rurales. (Es un sector Afín al Gobierno en lo ideológico de la cuestión en debate)

Las Diputadas Benas y García, Si bien acuerdan en la línea del PEN, mantiene diferencias en los siguientes temas: unidad económica de producción como medida; limitar a las superficies que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aguas; Los cubiertos con bosques nativos; Los ubicados en áreas protegidas (estos temas son apoyados por el Socialismo, ya que ellos plantean la protección total de los recursos naturales estratégicos). También le planteó la Diputada Benas al Ministro Domínguez la idea de fijar en un 10% del territorio la cantidad de tierras que pueden ser propiedad de extranjeros, como límite, teniendo en cuenta lo ya comprado y plantea que los que adquirieron con anterioridad a la sanción de la ley deben adecuarse a estas restricciones, provocando dicho incumplimiento la pérdida del dominio del inmueble en favor del estado en cuyo territorio se encuentre, sin derecho a indemnización alguna (esto afecta directamente derechos adquiridos)

Además de estas posturas, hay una nueva que se va a presentar en la cámara de Diputados, elaborada por legisladores afines a la **Sociedad Rural Argentina (Dip Buryayle UCR ex presidente de Agricultura; y Dip Casañas UCR y actual presidente de la comisión)**.

Esta iniciativa, toma varios aspectos del poder ejecutivo, pero deja las cuestiones de reglamentación y organización en manos de los gobiernos provinciales y los municipios y establece una novedad que es interesante en aspectos prácticos del tema.

En uno de los puntos plantean como excepción a los límites a la venta y adquisición de Tierras, lo siguiente:

“Con carácter de excepción a la presente ley, y con la conformidad de la autoridad de aplicación provincial, las personas extranjeras mencionadas en el artículo 3º, podrán adquirir derechos de propiedad sobre tierras rurales excediendo los límites establecidos en los artículos precedentes. Para ello, deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente, un Proyecto de Inversión Industrial que deberá ser aprobado por la misma.

El Proyecto de Inversión Industrial deberá contener, como mínimo, lo siguientes requisitos:

- *Demostración de la capacidad patrimonial acorde a la inversión a efectuar;*
- *Las tierras rurales comprendidas deben ser solo una parte de la inversión a efectuar, no pudiendo superar el 25 % de la misma;*
- *La inversión a realizarse debe generar empleo formal utilizando mano de obra local;*
- *El destino de la Inversión debe ser Industrial, y debe requerir el abastecimiento de materia prima de origen rural;*
- *Demostración de que se trata de un proyecto sustentable, tendiente a la utilización racional de los recursos naturales;*
- *coherencia, viabilidad y factibilidad de la Inversión a realizar*

El Ministro Domínguez se mostró dispuesto a hacerle cambios al proyecto en aspectos puntuales, hay que ver cual es el apoyo con el que cuentan los otros bloques para la elaboración del texto definitivo.

PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

OBJETO

La iniciativa propicia regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

De acuerdo a los fundamentos del proyecto, dicha regulación deviene necesaria para frenar el proceso de adquisición de grandes extensiones de tierra por parte de capitales financieros transnacionales, el que se viene profundizando en los últimos años a raíz de la especulación desatada con motivo de la variación de los precios de los productos primarios en el mercado internacional.

Al respecto, cabe señalar que, según información elaborada por técnicos, investigadores y entidades gremiales agropecuarias, a partir de la década de los '90 habrían pasado a manos de capitales extranjeros tierras rurales de 19 provincias argentinas.

En este sentido, el espíritu y la letra del proyecto apuntan a un doble objetivo:

- Regular el previsible incremento de la propiedad extranjera y preservar su tenencia en manos de productores agropecuarios nacionales, posibilitando un desarrollo tecnológico propio que acreciente nuestra capacidad agroindustrial y nos proyecte como productores alimentarios.
- Limitar la concentración de grandes extensiones de tierras en manos de capitales financieros, excluyendo a las tierras rurales como recursos estratégicos susceptibles de ser aplicados como inversión.

Los ejes de la propuesta son los siguientes:

- Limitación a la propiedad y tenencia extranjera de las tierras rurales, siguiendo el derecho comparado y teniendo en cuenta los diversos proyectos presentados en el Congreso.
- Creación de un Registro Nacional de Tierras Rurales a fin de relevar todas las tierras rurales existentes en nuestro país.
- Creación del Consejo Interministerial de Tierras Rurales como autoridad de aplicación.
- La ley regirá en todo el territorio de la nación con carácter de orden público.
- Las disposiciones de la ley se aplicarán desde su entrada en vigencia y no afectará derechos adquiridos.

FUNDAMENTOS

El proyecto halla su fundamento central en la necesidad de impedir la consolidación de procesos que podrían comprometer gravemente el desarrollo, la soberanía nacional y la titularidad del pueblo argentino sobre sus recursos estratégicos no renovables, como la tierra y el agua dulce.

El PEN deja expresa constancia que la normativa propuesta de ningún modo resulta xenofóbica, prohibitiva o refractaria a las inversiones extranjeras responsables, pero considera que éstas deben ser orientadas a la creatividad agroindustrial, al mejoramiento de los rendimientos y la calidad de los productos agropecuarios.

Sus disposiciones encuentran sustento en el derecho a la libre determinación de los pueblos así como en el derecho a la independencia económica y a la fijación de las formas de explotación y distribución de los productos con sus riquezas y productos naturales, tal como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, la Constitución Nacional, en su artículo 75 inc. 19, dispone que corresponde al Congreso: “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” y “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”.

Por su parte, el art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica establece: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social...”.

La iniciativa también se apoya en el derecho comparado, que impone estrictas prohibiciones, restricciones y límites a la adquisición de tierras por parte de extranjeros. En efecto, las limitaciones –y en algunos casos, la taxativa prohibición- a la tenencia o dominio de tierras rurales, han sido establecidos por disposiciones normativas adoptadas por diversos países, incluyendo Francia, España, Brasil, Costa Rica, Italia, Perú, Australia, Bolivia, Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROYECTO

El proyecto consta de 17 artículos sistematizados en 5 capítulos.

Capítulo I

Regula el ámbito territorial y personal de aplicación de la ley, estableciendo que regirá en todo el territorio de la Nación Argentina con carácter de orden público.

La norma deberá ser aplicada, según las respectivas jurisdicciones, por las autoridades del gobierno federal, provincial y municipal, a todas las personas físicas y jurídicas que, por sí o por interpósita persona, posean tierras con destino rural, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos rurales.

El último párrafo del artículo 1 define a las tierras rurales como: “todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino”.

Capítulo II

Establece el objeto de la ley: a) determinar la titularidad, catastral y dominial así como la situación de posesión o tenencia, de las tierras rurales; b) regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

Capítulo III

Este capítulo constituye el núcleo de la iniciativa, pues regula lo atinente a los “límites al dominio u ocupación extranjera sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales”.

El artículo 3 determina que a los efectos de la presente ley, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia y/o cesión de derechos a favor de: a) personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en el territorio argentino; b) personas jurídicas cuyo capital social sea de titularidad de personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al 51%.

El artículo 5 prohíbe la figuración aparente de personas físicas de nacionalidad argentina a los fines de configurar la titularidad ficta para infringir las previsiones de la ley. En otras palabras, se prohíbe expresamente el uso de testaferros para eludir los límites establecidos por la norma.

El artículo 6 dispone que la infracción a las disposiciones de la normativa propuesta traerá aparejado la nulidad total, absoluta e insanable del instrumento jurídico que habilitó el ingreso a la titularidad de las tierras, sin derecho a reclamo indemnizatorio.

El artículo 7 limita la adquisición de tierras por parte de extranjeros al 20% del territorio nacional, provincial o municipal.

A su vez, el artículo 8 establece que en ningún caso las personas físicas o jurídicas de una misma nacionalidad extranjera podrán superar el 30% de aquel 20% asignado a propietarios de otros países.

Por su parte, el artículo 9 limita a 1.000 hectáreas el máximo de tierras que podrá adquirir en nuestro país la misma persona física o jurídica extranjera.

El artículo 10 contiene una cláusula interpretativa acerca del alcance de la palabra “inversión”, excluyendo de dicho concepto la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso no renovable que aporta el país que recibe la inversión. De esa manera se propicia eximir al Estado Argentino de cualquier tipo de responsabilidad internacional ante las restricciones propuestas y evitar posibles denuncias ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Capítulo IV

Dispone la realización de un relevamiento catastral y dominial de todas las tierras rurales, a cuyo fin se crea, en el ámbito del Ministerio de Justicia, el Registro Nacional de Tierras Rurales, que tendrá a su cargo dicho censo.

Como fecha de configuración del relevamiento se tomará la situación existente al 1° de enero de 2010.

Capítulo V

Se crea el Consejo Interministerial de Tierras Rurales como Autoridad de Aplicación de la ley, el que será presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e integrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior.

El artículo 16 dispone que la ley no afecta derechos adquiridos y que sus disposiciones entrarán en vigencia el día siguiente de su publicación.