

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados

ARTÍCULO 1º: Deróguese el Decreto 820 del año 2016 del Poder Ejecutivo Nacional publicado en el Boletín Oficial del 30 de junio de 2016.

ARTÍCULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

La Ley número 26.737, sancionada en diciembre de 2011, tuvo como una de sus principales finalidades establecer límites a la titularidad de las tierras rurales por parte de extranjeros en el territorio de la República Argentina. A fin de dimensionar la magnitud del problema abordado con la sanción de la ley, basta consignar que Argentina es el octavo país del mundo con una superficie total de **279.181.000** hectáreas y el 95,88 % de su territorio es rural.

Entre los principales objetivos de la normativa podemos mencionar la de identificar y registrar a los titulares del dominio y la posesión de tierras rurales en todo el territorio nacional; y regular los límites a la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros.

En Argentina los orígenes del proceso de extranjerización se remontan a fines del siglo XIX. Aunque suene paradójico, fue promovido desde el Estado Nacional a través de la cesión de cientos de miles de hectáreas en distintos puntos del país a un puñado reducido de empresas en su mayoría inglesas.

Recordemos que el Estado Nacional después de las expediciones militares y del exterminio de pueblos originarios en Formosa y Chaco en el norte y en las provincias que hoy forman parte de la Patagonia, incorporó millones de hectáreas al dominio nacional. Pero antes que estas expediciones y la posterior ocupación militar concluyeran, en 1876 se había sancionado la Ley Avellaneda, que brindaba la posibilidad de otorgar superficies de hasta 80.000 hectáreas a empresas colonizadoras. Desde entonces, y hasta 1889, el Estado Nacional entregó 15,5 millones de hectáreas en 234 concesiones. En diferentes provincias, especialmente patagónicas,

los territorios pertenecientes a lo que hoy son los estados provinciales, formaron parte de las concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional en aquel entonces y su vigencia se extendió hasta el presente. Los orígenes de algunos de los principales predios actualmente en posesión de extranjeros se remontan a los antecedentes mencionados.

El ejemplo más acabado de aquellos hechos y sus consecuencias en el presente, es lo sucedido con la compañía de Tierras Sud Argentino SA (hoy Benetton). *A fines del siglo XIX una empresa formada en Londres en 1889, The Argentine Southern Land Co, recibió como regalo del Gobierno Nacional la propiedad de casi un millón de hectáreas en el norte de la Patagonia*¹ (Minieri, 2006, página 9), campos localizados en Chubut y en el sur de Río Negro. Los dominios de esa empresa, aunque con cambios de titulares, se extendieron hasta el presente. Hoy pertenecen a la familia Benetton, propietarios de la mayor superficie de inmuebles rurales en la Patagonia, que ejercen un fuerte control sobre los territorios involucrados, y sobre las instituciones relacionadas a la propiedad y el uso de la tierra.

Desde entonces, con matices y bajo distintas modalidades el proceso de extranjerización avanzó sin control o límite alguno. Desde la década del '80 toma renovado impulso. La globalización de los mercados, y la disputa mundial por la ocupación de espacios y el control de los recursos naturales, generaron nuevas oportunidades y favorecieron el acceso a la tierra por parte de personas o sociedades comerciales de distintos países del mundo. En la década del '90 en el marco de la desregulación, apertura, financiarización y el fundamentalismo de mercado, el proceso se intensificó y asumió nuevas escalas y matices en tanto la tierra, la naturaleza y la biodiversidad se transformaron en objeto de mercado e ingresaron como bienes transables en los mercados globales.

En las últimas décadas las corporaciones y grandes conglomerados transnacionales constituyen el motor de la integración y globalización en un marco de pronunciada concentración y centralización financiera. Estos grupos y empresas globales incursionan en varios frentes, desarrollando actividades financieras, bancarias, extractivas (de recursos naturales), tecnológicas, de servicios, construcción, etc. Poseen un poder adquisitivo ilimitado; mucho más en escenarios como el que presenta nuestro país, en el que no existía un marco legal capaz de establecer restricciones a la venta de inmuebles rurales a extranjeros; al menos, y contar con las mismas restricciones impuestas en los países desde donde provienen los adquirentes de nuestras tierras y recursos existentes en ellas. Se hizo evidente entonces, la intensificación de las inversiones ligadas a los RRNN y la estrecha articulación a las modalidades de valorización financiera.

¹ MINIERI, Ramón (2006), "Ese ajeno sur", Fondo Editorial Rionegrino, Viedma.

En resumidas cuentas, no existía en Argentina normativa alguna que estableciera límites o pautas mínimas para controlar la posesión de tierras rurales por parte de extranjeros, salvo el Decreto Ley N° 15.385, vigente desde 1944, que declaraba la conveniencia nacional de que *“los bienes ubicados en zonas de seguridad de frontera pertenecen a ciudadanos argentinos nativos”*. Pero más allá de esta regulación, no existía en Argentina normativa que regulara la adquisición de tierras por parte de extranjeros.

En estos u otros procesos anteriores de acaparamiento de tierras no ha sido neutro el accionar público, particularmente las instancias ejecutivas y judiciales de las provincias. Los rasgos centrales del proceso de acaparamiento y control de tierras en el país muestran que se combinan transacciones en gran escala tanto en términos de las tierras como de los capitales involucrados, de origen diverso (nacional, extranjero), intensificando la concentración de su dominio y/o control. Tras la crisis financiera global del 2007-2008 se produjo un aumento en las inversiones en tierra en el marco de una estrategia de búsqueda de una mayor seguridad y estabilidad. Costantino (2017), analizando el destino de las inversiones extranjeras en tierras en el período 2002-2013, registra que en las provincias del norte del país se ha concentrado casi el 40% de éste flujo (un 18% en el NOA y un 21% en el NEA), en la Patagonia un poco más del 30%, en la región cuyana el 18,5% y en las provincias pampeanas, casi un 11%. Del total de estas adquisiciones, una parte significativa es explicada por la venta o concesiones de tierras fiscales o aquellas sin títulos regulares efectuadas por los Estados provinciales.

Desde ámbitos diversos se ha supuesto que la intervención estatal mediante un marco normativo apropiado y específico, podría establecer límites al inusitado avance sobre las mejores tierras de Argentina. Y en tal sentido, fueron numerosas las voces que reclamaron o formularon y debatieron propuestas para tales fines. El ciclo abierto en 2003 redefinió la estatalidad en Argentina y cuestionó los fundamentos y lógicas neoliberales. En ese marco y bajo la Presidencia de Cristina Fernandez de Kirchner, se puso en debate la temática de la extranjerización de la tierra, en particular en el Congreso Nacional, donde existían 16 proyectos de ley presentados por representantes de bloques de diferentes fuerzas políticas. Este hecho en sí, daba cuenta de la relevancia de la temática considerada mayoritariamente como estratégica aunque por entonces no podía establecerse con certeza la superficie del territorio en manos de extranjeros. En ese orden de cosas, en abril de 2011 el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley titulado *“Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”*. En diciembre del mismo año resultó sancionada la ley 26737 que sin lugar a dudas constituyó un hito en la defensa de los recursos naturales y la soberanía territorial en Argentina.

La Ley 26737, de orden público, fue aprobada para proteger los bienes naturales del país y no afectó derechos adquiridos de personas humanas o jurídicas. La novedad de la Ley 26.737 consistía en que corría el velo jurídico de las sociedades, es decir previó el análisis de la composición accionaria de las empresas, así como los capitales que las controlan. Entre sus principales disposiciones establece que los extranjeros que pretendan adquirir tierras rurales en la República Argentina deben tramitar previamente un certificado de habilitación ante el Registro de Tierras.

Entre las limitaciones se había fijado un límite del 15 % a toda titularidad de dominio o posesión a nivel nacional, provincial y sub provincial; hasta un máximo de las 1000 hectáreas por titular en zona núcleo y sus equivalencias en el resto de las provincias; no se podían adquirir tierras rurales que limiten o contengan cuerpos de agua de envergadura y permanentes y sobre todo se establecían controles para evitar la extranjerización a través de la compraventa de acciones por medio de testaferros.

Mediante la sanción del Decreto 274, de febrero de 2012, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la citada Ley y se creó el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) como autoridad de aplicación. Fue puesto en funcionamiento el 1 de junio de 2012 a través de los decretos 782 y 1716 del mismo año.

Entre las principales disposiciones el Decreto reglamentario definió que en un plazo de 60 días de aprobada la reglamentación las provincias debían comunicar la superficie total de cada una de ellas, sus Departamentos, Municipios o divisiones políticas equivalentes, discriminando las correspondientes a tierras rurales y urbanas. En ese orden, debían también informar la totalidad de predios rurales de titularidad de personas humanas o jurídicas extranjeras según sus propios registros.

Entre otros de los aspectos relevantes, el Decreto reglamentario habilitaba la participación de la AFIP y la Unidad de Información Financiera. En efecto, el Registro Nacional de Tierras Rurales frente a información de dudosa transparencia, pondría en conocimiento y podía recurrir a los organismos de registro societario competentes, a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y a la Unidad de Información Financiera (UIF), a los efectos de que investigaran si se encontraban cumplimentadas las respectivas obligaciones registrales, impositivas y de prevención de lavado de dinero relativas a las personas y bienes involucrados.

Después de consolidar la nueva institucionalidad en materia de tierras rurales a partir del normal funcionamiento del Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR), se realizó un relevamiento nacional cuyas principales fuentes fueron:

1- Declaraciones Juradas presentadas por extranjeros en el plazo de 180 días desde la reglamentación.

2- Información provincial: 23 catastros, más de 26 registros de la propiedad inmueble y organismos de personas jurídicas.

3- Información de organismos nacionales. El Registro contó con la colaboración de organismos nacionales tales como la Secretaría de Minería, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Instituto Nacional del Agua y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependientes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Instituto Geográfico Nacional y la Dirección de Inmuebles dependientes del Ministerio de Defensa; la Inspección General de Justicia y el Registro de la Propiedad Inmueble, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Administración de Parques Nacionales, dependiente del Ministerio de Turismo; y la Subsecretaría de Planificación Ambiental de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras, dependientes del Ministerio del Interior y Transporte y el Programa Nacional Mapa Educativo, dependiente del Ministerio de Educación.

Los Consejos Federales vinculados a la implementación de la norma también fueron socios estratégicos para la obtención y el procesamiento de la información por parte de las provincias, entre los que se destacan el Consejo Federal de los Registros de la Propiedad Inmueble, el Consejo Hídrico Federal, el Consejo Federal de los Organismos de Control, el Consejo Federal del Notariado Argentino y especialmente el Consejo Federal de Catastro con el que en la actualidad el Registro continúa trabajando conjuntamente para el fortalecimiento institucional de los organismos provinciales y la creación de una infraestructura de datos catastrales y dominiales a nivel nacional² (INFOJUS, Informe 2015).

La enumeración de todos y cada uno de los organismos de diferentes jurisdicciones que participaron en la etapa inicial tiene por objeto comprender la magnitud de la decisión política asumida por entonces, comprometiendo todas las capacidades estatales para abordar una problemática de carácter estructural tendiente a revertir más de un siglo de ausencia del Estado Nacional en la protección de la tierra rural y los bienes naturales del país.

De esta manera, fue posible reunir un núcleo de información de gran valor estratégico por cuanto se pudo sistematizar por primera vez en Argentina información de fuentes institucionales, en forma unificada, referida a la tierra rural. En 2013 como resultado de la puesta en marcha del RNTR pudo conocerse la superficie en manos de extranjeros, que totalizaba en ese momento las 15.881.069 de hectáreas, es decir el 5,93 % de la tierra rural a

² INFOJUS (2015), "Registro Nacional de Tierras Rurales: una política registral para la soberanía territorial", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

nivel nacional. Aunque según el informe, de las 569 divisiones sub provinciales (Departamentos) consensuadas con las provincias, un total de 49 pasaron el límite del 15%. Las Provincias de Misiones (13,87 %), Corrientes (13,65 %), Catamarca (12,08 5), Salta (10,94 %) y La Rioja (10,8 %) poseen las mayores proporciones de tierras rurales en manos de titulares extranjeros.

Tras la asunción de la Alianza Cambiemos, entre las primeras medidas adoptadas, se sancionó el Decreto 820 de junio de 2016 mediante el cual se flexibilizó y modificó la Ley 26737. El Decreto tuvo por objeto facilitar inversiones extranjeras en el país, según los argumentos del nuevo gobierno. Fue sancionado al cumplirse los primeros seis meses de gestión, cuando el Gobierno Nacional anunciaba y esperaba una “lluvia de inversiones en Argentina” y en consecuencia mediante la flexibilización de la normativa la tierra rural sería objeto de las inversiones esperadas.

Aunque cabe recordar que la ley 26737 en su artículo 11 estableció claramente que no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.

Los representantes de la Alianza Cambiemos, imbuidos de un espíritu aperturista, privatizador y flexibilizador sin igual, y en el marco de la financiarización de la economía nacional, el endeudamiento externo y la consiguiente fuga de capitales, alteró el contenido de la Ley 26737 y modificó el Decreto 274, según el enfoque de la tierra rural como objeto de mercado accesible a los flujos financieros globales, fondos de inversión y empresas radicadas en paraísos fiscales.

Entre las principales disposiciones del Decreto 820, cabe destacar la de considerar como titular extranjero a quien sea titular de más del 51% del capital social de una persona jurídica. Esto cambió la reglamentación anterior que definía como extranjero a quien fuera titular de un porcentaje superior al veinticinco por ciento 25%. Esta sola disposición alteró ampliamente la normativa vigente hasta entonces, ya que amplió considerablemente el espectro de posibles inversores o adquirentes extranjeros.

Los cambios que se introdujeron eliminan los controles cruzados tanto de la Unidad de Información Financiera y la AFIP para prevenir el posible lavado de activos o la elusión fiscal mediante la adquisición de tierras; congruente con las medidas que flexibilizaron las condiciones de acceso para el capital extranjero.

Las zonas industriales no tendrían el límite del 15% del territorio nacional, provincial o municipal; ni las 1000 hectáreas en zona núcleo y se eliminaron las sanciones en caso de incumplimiento de la ley. Antes se establecían como sanciones: apercibimientos, multas, etc. Ese texto fue eliminado en el nuevo decreto.

La eliminación de regulaciones, restricciones y controles, así como la obligación de registrar información constituye un aspecto de crucial importancia para los supuestos inversores promovidos por la Alianza Cambiemos. Para concretar la “lluvia de inversiones” promovida bajo la lógica neoliberal era imperiosa la necesidad de modificar parte del contenido del Decreto 274 de 2012 minimizando el registro de información así como también y muy en especial, eliminar cualquier vestigio de controles cruzados a los adquirentes de tierras rurales, muchos de ellos residentes en paraísos fiscales.

Por todo ello, en virtud de los argumentos expuestos y en atención a la necesidad de reestablecer en su plenitud el espíritu de la Ley 26737 y las disposiciones que redundaron en la protección efectiva de los bienes naturales y las comunidades que los habitan a lo largo y a lo ancho de la Argentina, consideramos necesaria la derogación del Decreto 820 de 2016 y el reestablecimiento del Decreto 274, con las modificaciones que se consideren necesarias para la protección de la tierra, la naturaleza y biodiversidad en toda la República Argentina.

Por sobre todas las cosas cabe recrear las condiciones del debate democrático que diera lugar a la sanción de la 26737, construir nuevos acuerdos con los Estados Provinciales en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional y fortalecer las capacidades estatales para cumplimentar los preceptos legales, los acuerdos políticos e institucionales y la soberanía territorial.

En resumidas cuentas, mediante el proyecto propuesto se procura recuperar la iniciativa estatal a los efectos de garantizar la protección de la tierra rural en el territorio nacional, en concordancia con los Estados provinciales, sin afectar derechos adquiridos ni alterar el espíritu de la Constitución Nacional.

Por tales motivos solicitamos el acompañamiento de las y los legisladores al presente proyecto.