

Restricciones a la adquisición de inmuebles por ciudadanos extranjeros en Argentina. La problemática suscitada a partir de la sanción de la Ley de Tierras.

Por María Delfina Gnecco. Trabajo final del Premaster Semipresencial CUDES-Universidad Austral. Edición 2014.

Sumario: 1. Introducción. 2. Restricciones a la adquisición de tierras en Zonas de Seguridad de Fronteras. 3. La fuerte presencia extranjera. 4. Restricciones al dominio extranjero en el marco de la Ley de Tierras. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

1. Introducción

La Federación Agraria argentina consignó en el año 2013, que treinta y cuatro millones de las ciento setenta hectáreas productivas del país, se encontraban en manos de capitales extranjeros. Los debates legislativos previos a la sanción de la Ley de Tierras arrojaron cifras diferentes, dependiendo de quién los fijara, pero todas se aproximaban.

La masiva ocupación de tierras nacionales por parte de ciudadanos extranjeros durante las últimas décadas, constituye una problemática que fue motivo de diversas controversias reflejadas en proyectos de ley y campañas políticas, en las cuales se entrelazan diferentes intereses políticos, sociales y económicos.

Es cierto que en 1853 los representantes del pueblo de la Nación argentina plantearon un proyecto de país que abría sus puertas a los hombres del mundo que quieran habitar nuestro suelo, y eso se vio plasmado en el Preámbulo de nuestra Constitución. En su artículo 20, además, se les garantizó el goce de los derechos civiles del ciudadano, la posibilidad de ejercer la industria, comercio y profesión, y de poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos. Si bien el hecho de que los

extranjeros puedan habitar nuestro suelo y comprar bienes inmuebles está amparado por la Constitución, debemos entender que habitar no es lo mismo que ocupar, y que si bien la inversión extranjera es un factor fundamental en el proceso productivo del país, eso no debe llevar a desconocer que hay aspectos vinculados al ejercicio efectivo de la soberanía que no deben descuidarse.

Inicialmente, en la década del 40', se reguló la tenencia de tierras nacionales por parte de extranjeros en las Zonas de Seguridad de Fronteras del país, aunque dicha regulación no fue –ni tampoco es hoy- lo suficientemente rigurosa como para impedir la extranjerización de dicho suelo. No obstante, las adquisiciones en las mencionadas áreas están desde entonces mínimamente controladas por la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras (D.A.T.F.), órgano que depende del Ministerio del Interior y Transporte. Ahora bien, en el resto del país -hasta tanto comenzó a regir la Ley de Tierras en el año 2012- no había restricciones ni limitaciones a la adquisición de inmuebles por extranjeros, lo cual permitía que grandes empresas multinacionales controlen grandes unidades productivas, convirtiendo en pobres a los pequeños y medianos productores, y generando una exclusión sin precedentes en la mayoría de los sectores productivos del país. Se creyó que a partir de la sanción de la Ley de Tierras esta situación podría revertirse, pero la realidad actual demuestra que no se ha producido un cambio significativo. ¿Qué margen de reformas supone entonces la Ley? ¿Las restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros son realmente restricciones? ¿Hay voluntad política de revertir la situación o simplemente se trata de una norma accesorio?

2. Restricciones a la adquisición de tierras en Zonas de Seguridad de Fronteras

Varias décadas atrás, a través del Decreto-Ley N° 15.385 dictado en 1944 (ratificado por la Ley 12.913), se declaró el principio de conveniencia nacional de que los bienes ubicados en Zonas de Seguridad de Fronteras pertenezcan a

ciudadanos argentinos nativos, entendiendo por dichas zonas a las franjas de tierra a lo largo de la frontera terrestre y marítima destinada a complementar las previsiones territoriales de defensa nacional. A su vez, dispuso que la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejercería la policía de radicación en dichas áreas, en relación a las transmisiones de dominio, arrendamientos o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles a cuyo efecto se acordarán o denegarán las autorizaciones.

Luego, con el dictado de la Ley 26.338 del año 2008, se declaró la competencia del Ministerio del Interior para entender en la aplicación de las disposiciones de dicho Decreto. Este marco normativo, permitió que los bienes inmuebles ubicados en las áreas fronterizas de nuestro país se encuentren protegidos, puesto que a partir de entonces toda operación consistente en la entrega de la posesión o tenencia de bienes inmuebles allí establecidos, debe estar preliminarmente aprobada por un acto administrativo de Previa Conformidad emanado de la D.A.T.F., una vez cumplidos los requisitos exigidos por la actualmente vigente Resolución Ministerial N° 166/2009 y su modificatoria, Resolución Ministerial N° 434/2010. Las personas físicas argentinas se encuentran exceptuadas del trámite de Previa Conformidad, sólo deben remitir a la D.A.T.F. la Escritura Pública por la cual haya operado el acto de transferencia, sólo a efectos de informar. Las personas jurídicas nacionales, y las personas físicas extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso mayor a diez años, en cambio, sí deben efectuar una solicitud de Previa Conformidad, para lo cual se les exige cumplir con determinados requisitos, cuyo cumplimiento en el caso de las personas jurídicas, pretende controlar que la sociedad haya sido regularmente constituida, que el Directorio se encuentra regularmente conformado y votado en asamblea de socios, que sus miembros titulares no registran Antecedentes penales que atenten contra la seguridad

nacional, que la firma no se encuentra en posición de controlada por una sociedad extranjera -acreditando fehacientemente la nacionalidad de los accionistas o tenedores de cuotas sociales y anexando el Registro accionario o la correspondiente certificación contable-, que los inmuebles a adquirir se encuentran debidamente individualizados –acompañando planos de mensura y certificados catastrales-, que el destino de los inmuebles está debidamente especificado, entre otros requisitos. Las personas físicas extranjeras con residencia permanente de más de diez años deben acreditar fehacientemente su nacionalidad, explicar el destino de los inmuebles a adquirir y justificar que el dinero a invertir proviene de actividades lícitas.

Sin embargo, la normativa es más rigurosa respecto de las personas físicas extranjeras de menos de diez años de residencia en el país, y respecto de las personas jurídicas extranjeras, quienes deben tramitar su pedido por vía de excepción, para lo cual se les exige por un lado, presentar un Proyecto de Inversión del que surja que la actividad a llevarse a cabo será provechosa, por considerarse de interés municipal, provincial o nacional, por promover el desarrollo socio-económico para la región, por emplear mayoritariamente mano de obra argentina, o por haberse establecido en zonas de bajo desarrollo económico, favoreciendo su crecimiento. Asimismo, en caso de que la actividad a desarrollarse en el inmueble se encontrare comprendida dentro de un marco regulatorio específico, se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos por el mismo –en la mayoría de los casos, se trata de la exigencia de un informe elaborado por la autoridad de ambiente-. Se tendrán en cuenta también los elementos de arraigo evidenciados por el peticionante –la nacionalidad argentina nativa, naturalizada o por opción del cónyuge e hijos, el grado de integración del peticionante al núcleo social al que pretende pertenecer, o el lapso de residencia continua en el país a contar desde su fecha de ingreso- al momento de autorizar o denegar la solicitud de

Previa Conformidad. En caso de haberla obtenido, el requirente deberá remitir copia certificada del instrumento público o privado que materializó el acto jurídico de adquisición del inmueble, deberá cumplir con la elevación periódica de la nómina del personal empleado y la presentación cada seis meses de un informe circunstanciado que refleje el cumplimiento de las etapas del Proyecto de Inversión involucrado. Esas son, si se quiere, las restricciones impuestas por la Resolución antedicha y su modificatoria a la tenencia de tierras en manos de foráneos.

Si bien es cierto que la ocupación por parte de extranjeros a lo largo de las Zonas de Seguridad se encuentra regulada, la Resolución mencionada no hace más que establecer pautas y requisitos para el otorgamiento de una porción de tierra. No contiene grandes limitaciones y nada aporta en miras de reducir el porcentaje de terrenos que pueden ser ocupados por foráneos.

3. La fuerte presencia extranjera

Hoy los mayores terratenientes del país –sin tener en cuenta al Estado Nacional, dueño de

las tierras fiscales-, son personas físicas o jurídicas extranjeras. Han adquirido grandes porciones de tierras, y esas tierras les han sido adjudicadas sin tener en cuenta su grado de productividad, su proximidad con los distintos Pasos Internacionales a lo largo del país, y se ha ignorado el hecho de que en muchas de esas tierras, habiten comunidades aborígenes ancestrales, cuya preexistencia étnica y cultural está reconocida por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, que les garantiza la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Estos pueblos viven en desventaja perpetua frente a los grandes capitales, porque no tienen recursos económicos para poder afrontar los conflictos.

Son numerosos los territorios perdidos. No se trata de una actitud discriminadora respecto de extranjeros que deseen invertir en beneficio del país, de hecho

actualmente abundan las empresas multinacionales que emplean a cientos de trabajadores argentinos, y promueven el desarrollo socio-económico del país. Lo que se trata de evitar es que se afecte el interés nacional, como consecuencia de la constitución anárquica y sin regulación específica de derechos reales sobre determinadas superficies de territorio del país. Esta tendencia llevó al dictado de la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad, Posesión o tenencia de Tierras Rurales, más conocida como Ley de Tierras, luego de haberse presentado once proyectos de Ley en el Congreso Nacional.

4. Restricciones al dominio extranjero en el marco de la Ley de Tierras

El temor originado ante la posibilidad de que la indiscriminada compra de tierras por parte de extranjeros afecte el interés nacional, y el vacío legal al respecto, propició el dictado de la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad, Posesión o tenencia de Tierras Rurales, más conocida como Ley de Tierras, la que comenzó a regir a partir del año 2012. El presente cuerpo normativo habla de tierras rurales, puesto que las grandes extensiones de tierras en manos de foráneos se encuentran en zonas rurales, y las adquisiciones en áreas urbanas corresponden en su mayoría a pequeñas superficies de terreno, en miras a la construcción de viviendas o pequeños emprendimientos.

La norma fue elaborada a efectos de crear una herramienta que propicie medidas defensivas de la producción y del territorio nacional, estableciendo límites y restricciones a la adquisición de inmuebles a lo largo y a lo ancho del país por parte de extranjeros, evitando la acumulación de grandes extensiones de tierra en propiedad de grupos económicos foráneos, compatibilizando los intereses nacionales -agropecuarios, económicos, políticos y sociales-. Se planteó partir de la realidad que nos afecta, en miras de revertirla, y se plantearon dos objetivos reflejados en el 2° artículo de la norma, por un lado “determinar la titularidad catastral y dominial de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de

hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras” y por el otro “regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción”.

Ahora bien, el análisis consiste en determinar si con su sanción se cumplieron dichas metas, y si a través de las restricciones expresas en la norma, efectivamente se resolvió o al menos se minimizó el problema de la propiedad de la tierra. En cuanto a las mismas, se establece el límite del 15 por ciento a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales, respecto de extranjeros, y dicho porcentaje será computado también sobre el territorio de la provincia, municipio o entidad administrativa equivalente, es decir que no podrán adquirir predios una vez alcanzado el quince por ciento del total de tierras rurales de cada unidad administrativa. Además, En ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento del porcentaje antes mencionado. Es decir que, si un municipio cuenta con cien mil hectáreas, sólo pueden ser adquiridas quince mil por parte de extranjeros. Sin embargo, extranjeros de una misma nacionalidad sólo pueden adquirir hasta el treinta por ciento de esas quince mil hectáreas, o sea un total de cuatro mil quinientas hectáreas, aun cuando no se hubiera alcanzado el total de la superficie permitida en manos de extranjeros. A su vez, las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas.

Para el cómputo de porcentajes previstos en la Ley se cuentan las hectáreas ya en manos de extranjeros. Por ende, si en el relevamiento surge que más del quince por ciento del territorio nacional ya está vendido, no se podrá vender más. Los poseedores o propietarios de dichas tierras, cuentan con un plazo de ciento ochenta días desde la entrada en vigencia de la norma, para denunciar al Registro Nacional de Tierras Rurales –autoridad de aplicación- de la existencia de dicha titularidad o

posesión, y como surge del apartado anterior se requiere la Previa Conformidad del Ministerio del Interior y Transporte.

Las repercusiones fueron variadas en los distintos ámbitos políticos y sociales, aunque la mayoría de ellos y también vastos sectores populares coincidieron en que si bien no hay desacuerdo, se trata de una ley accesoria y de escaso impacto en la resolución del conflicto. Antes de la entrada en vigencia de la Ley no había límites frente a la ocupación extranjera y hoy sí los hay, pero no se ha verificado una mejora significativa respecto de la problemática planteada, ni se han resuelto los conflictos de tierras de los campesinos, el desarrollo sustentable o la protección de los bosques nativos. Su artículo 17 establece que no se afectarán derechos adquiridos, por lo cual las grandes extensiones de tierras vendidas a extranjeros son prácticamente irrecuperables, y esto no es un dato menor, ya que son equiparables en tamaño a la suma de las provincias de Tucumán, Córdoba, Catamarca y Jujuy.

5. Conclusión

Se debe pensar en la posibilidad de dar solución a la problemática planteada, mediante la elaboración de un proyecto de Ley integral, que impida la consolidación de procesos que puedan comprometer gravemente el desarrollo, la soberanía nacional, y la titularidad del pueblo argentino sobre sus recursos no renovables, partiendo de la premisa de que la tierra es un recurso estratégico natural escaso, y no renovable, de significación estratégica para el desarrollo humano y social. La Ley de tierras no consiguió cumplir los fines para los que se supone fue dictada, los intereses políticos fueron más fuertes que las necesidades evidentes, las limitaciones porcentuales son altas respecto de las extensiones totales de tierra de cada unidad económica. La tierra no es sólo un recurso natural o el lugar donde habitamos, sino que es también un elemento indisoluble de la identidad de los pueblos. Debemos frenar la extranjerización, no sólo para la soberanía nacional, sino también para el bienestar de los pueblos que habitan la tierra.

6. Bibliografía

www.mininterior.gov.ar/fronteras;

www.farn.org.ar;

Decreto-Ley 15.385/44

Reglamento Operativo Interno para Coordinadores de pasos internacionales;

Resolución Ministerial N° 166/09 y sus modificatorias;

Ley 26.737;

Constitución Nacional (arts. 20, 75)

Pittaro, Fernando, “Las tierras y los recursos en manos de los extranjeros”

Rapallini, Liliana, “Nociones de Derecho Internacional Privado”